

## **“Legge di delegazione europea” e “Legge europea”: obiettivi e risultati di una prima volta** di Luca Bartolucci

### *Abstract*

Dopo oltre vent'anni dall'introduzione nell'ordinamento italiano della legge comunitaria, il legislatore ha ritenuto opportuno procedere ad uno “sdoppiamento” di questo strumento legislativo con la legge n. 234 del 2012. In questo contributo, dopo aver ripercorso brevemente quella che è stata la disciplina della legge comunitaria nella legislazione ordinaria e nei regolamenti parlamentari e avere cercato di evidenziarne i meriti ma anche le mancanze, si analizzano i due nuovi strumenti per l'adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea: la legge di delegazione europea e la legge europea. Si è cercato di analizzare, poi, la prima esperienza applicativa delle due nuove leggi, mettendone in risalto gli obiettivi per i quali erano state introdotte, i risultati raggiunti e le discrepanze tra obiettivi e risultati.

*Parole chiave:* Parlamenti nazionali, fase discendente, legge di delegazione europea, legge europea.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione - 2. La legge comunitaria: finalità e contenuti - 2.1. La legge comunitaria nella legislazione ordinaria e nei regolamenti parlamentari. - 2.2. Oltre venti anni di leggi comunitarie. Meriti e mancanze: un bilancio. - 3. L'imprescindibile legame tra l'adeguamento dell'ordinamento interno e la c.d. “fase ascendente”: l'introduzione delle tabelle di corrispondenza per “cucire” le due fasi. - 4. Lo “sdoppiamento” della legge comunitaria ad opera dell'art. 29 della legge n. 234/2012. - 4.1. I contenuti della “legge di delegazione europea” e della “legge europea” come stabiliti dall'art. 30 della legge n. 234/2012 - 4.2. *Ratio* e possibili criticità di uno “sdoppiamento”. - 4.3. Legge di delegazione europea, legge europea e leggi comunitarie dei precedenti tre anni: un confronto? - 4.4. Decreti legislativi, pareri parlamentari e scadenze europee. - 5. La legge di delegazione europea nei regolamenti parlamentari: ipotesi di riforma regolamentare presentata dal Gruppo di lavoro costituito presso la Giunta per il Regolamento nella seduta del 12 dicembre 2013. - 6. Una seconda legge di delegazione europea per l'anno 2013 e la legge europea-*bis*. - 7. Conclusioni: ritorno ad una prevalente attività normativa del Governo e procedure di recepimento più veloci? - 8. Bibliografia

### **1. Introduzione**

Il 31 luglio 2013 la Camera dei deputati ha approvato in via definitiva la legge 6 agosto 2013, n. 96 (la c.d. “legge di delegazione europea”) e la legge 6 agosto 2013, n. 97 (la c.d. “legge europea”).

La “legge di delegazione europea” e la “legge europea” sono i due strumenti normativi con i quali è stata sostituita la c.d. “legge comunitaria”: ad operare questo “sdoppiamento” è intervenuta la legge 24 dicembre 2012, n. 234, che ha ridisegnato le modalità di partecipazione dell'Italia all'Unione europea tanto nella fase della formazione quanto in quella dell'attuazione delle politiche e delle normative europee, abrogando e sostituendo completamente la legge n. 11 del 2005, la c.d. “Legge Buttiglione”. Una manutenzione delle norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla “fase ascendente”, e in particolare alla partecipazione del Parlamento, si era resa necessaria e non più rinviabile dopo gli oltre tre anni passati dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, in virtù delle nuove prerogative che quest'ultimo aveva sancito in favore dei Parlamenti

nazionali<sup>1</sup>, rendendoli interlocutori diretti delle istituzioni dell'Unione<sup>2</sup> e attori che contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione stessa<sup>3</sup>, non solo ad opera del noto art. 12 TUE<sup>4</sup> (e dell'art. 5 TUE), ma anche visti i Protocolli sul ruolo dei Parlamenti nazionali e sulla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea prima e dopo il Trattato di Lisbona, cfr: Armano M., *Il Parlamento italiano e le dinamiche di rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali nei processi di formazione degli atti comunitari*, in *Studi sulle fonti del diritto. Vol. 1: Le relazioni tra Parlamento e Governo*, a cura di S. Pajno e G. Verde, Milano, Giuffrè, 2010; Baroncelli S., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'evoluzione dinamica dell'Unione Europea*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Torino, Giappichelli, 2010; Cannizzaro E., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto di L. Elia*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, n. 2, 2009; Caretti P., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2010; Esposito A., *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2009; Gianniti L., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2010; Kiiver P., *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 1, 2008; Lupo N., *National parliaments in the European integration process: re-aligning politics and policies*, in *Democracy and subsidiarity in the EU. National Parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, a cura di M. Cartabia, N. Lupo e A. Simoncini, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 107, in particolare, pp. 114 e ss; Lupo N., *National and Regional Parliaments in the EU Decision-Making Process, after the Treaty of Lisbon and the Euro-Crisis*, in *Perspectives on Federalism*, Vol. 5, Issue 2, 2013; Manzella A., *I parlamenti nazionali nella vita dell'Unione*, in *L'Unione europea nel XXI secolo. "Nel dubbio, per l'Europa"*, a cura di S. Micossi e G.L. Tosato, il Mulino, Bologna, 2008; Olivetti M., *I Parlamenti nazionali nella vita dell'Unione europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche, Aggiornamento*, Utet, Torino, 2012; Violini L., *I parlamenti nazionali come fattori di incremento del principio democratico e come garanti del rispetto del principio di sussidiarietà*, in *Studi sulla Costituzione europea: percorsi e ipotesi*, a cura di A. Lucarelli e A. Patroni Griffi, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2003.

Invece, per quanto riguarda l'adeguamento dell'ordinamento italiano alle nuove prerogative previste per i Parlamenti nazionali dal Trattato di Lisbona, si vedano: Capuano D. A., *Il Senato e l'attuazione del Trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 2011; Capuano D. A., *The role of national parliaments in the legislative process of the EU. A view from inside the Italian Parliament*, in *Democracy and subsidiarity in the EU. National Parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, cit., p. 229; Esposito A., *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 2, 2013; Fasone C., *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2010; Fasone C., *Quale è la fonte più idonea a recepire le novità del Trattato di Lisbona sui parlamenti nazionali?*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 3, 2010; Lupo N., *L'adeguamento del sistema istituzionale italiano al trattato di Lisbona. Osservazioni sui disegni di legge di riforma della legge n. 11 del 2005*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), 2011; Rivosecchi G., *La riforma dei regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona: un'occasione mancata*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 3, 2009; Rivosecchi G., *Il ruolo del Parlamento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, vol. 19, fasc. 5, 2013; Savino M., *L'attuazione della normativa europea*, in *Giornale di diritto amministrativo*, vol. 19, fasc. 5, 2013.

<sup>2</sup> Gianniti L., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, cit., p. 171.

<sup>3</sup> Per una analisi del ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea e degli altri principi democratici dell'Unione europea si v. Manzella A., *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013.

<sup>4</sup> Come si nota in Gianniti L., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, cit., p. 171, questo richiamo al ruolo dei Parlamenti nazionali in una delle primissime disposizioni del Trattato "è stato oggetto di perplessità nel Regno Unito, proprio perché, prescrivendo un comportamento positivo (quello di contribuire al buon funzionamento...) finisce per rafforzare quella dimensione costituzionale dell'ordinamento europeo che la decostruzione operata a Lisbona del Trattato costituzionale voleva escludere". Sul concetto del Trattato di Lisbona come Trattato "decostituzionale" si v., invece, Fragola M., *Osservazioni sul Trattato di Lisbona tra Costituzione europea e processo di "decostituzionalizzazione"*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 1, 2008, in cui si nota come "il Trattato di Lisbona è largamente originato dalla Costituzione europea dalla quale ne recepisce la sostanza nella quasi totalità, ancorché "decostituzionalizzando" l'intera struttura del testo precedente". Negli stessi termini, ma usando l'espressione "Trattato necessitato", Manzella A., *Un Trattato necessitato*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 469: "un Trattato a struttura necessitata: che cede magari poco nella sostanza ma moltissimo nella forma".

<sup>5</sup> Protocolli numero 1 e 2 allegati al Trattato di Lisbona. In particolare, per quanto riguarda il Protocollo n. 1, si v.: Casalena P. G., Fasone C., Lupo N., *Commentary on the Protocol No. 1 Annexed to the Treaty of Lisbon (On the Role of National Parliaments in the European Union)*, in *Commentary on the Treaty of European Union*, a cura di H. J. Blanke e S. Mangiameli, Berlin-Heidelberg, Springer, 2013.

I Parlamenti, nati in una dimensione prettamente nazionale, non godono più, oggi, di quella "splendida solitudine" che li aveva caratterizzati<sup>6</sup>: al contrario, sono pressoché "costretti" ad "europeizzarsi"<sup>7</sup> in "modo da potersi inserire con prontezza e consapevolezza in un processo decisionale assai articolato e complesso"<sup>8</sup>.

Col Trattato di Lisbona, dunque, i Parlamenti nazionali vengono coinvolti nella fase della creazione delle norme e delle politiche dell'Unione europea.

In sede parlamentare, però, il legislatore italiano non si è limitato ad accogliere queste novità (per le quali peraltro manca ancora un adeguamento dei regolamenti parlamentari<sup>9</sup>), ma è andato oltre, correggendo anche le norme e gli strumenti con cui l'Italia attua a livello interno quelle politiche e quelle normative non direttamente applicabili nell'ordinamento interno: probabilmente a causa del persistente elevatissimo numero di procedure d'infrazione gravanti sull'Italia che dimostrano com'erano rimasti dei difetti nelle tecniche di recepimento (se non anche nell'atteggiamento istituzionale verso la gran parte delle questioni europee). Peraltro, la Commissione dell'Unione europea ha ultimamente "rafforzato la sua azione di contrasto nei confronti del mancato recepimento di direttive, considerandolo particolarmente grave in ragione del suo esteso impatto su cittadini e imprese"<sup>10</sup>.

Se, fino al 2012, lo strumento principale di recepimento era stata la cosiddetta "legge comunitaria", questa viene ora "sdoppiata" ad opera della legge n. 234/2012 in due distinte leggi, ognuna delle quali competente ad attuare parte delle innovazioni del diritto dell'Unione europea. La legge comunitaria viene in questo modo non solo "sdoppiata", ma anche "alleggerita"<sup>11</sup>, con l'intento di stabilire finalmente tempi certi e tempestivi di recepimento di quelle direttive e di quegli altri atti che l'ordinamento italiano ha finora recepito, invece, con tanta inadeguata lentezza.

In queste pagine ci si propone di capire se con questi due nuovi strumenti il recepimento delle direttive europee sia stato più svelto rispetto al passato ed in particolare rispetto alle leggi comunitarie degli ultimi due anni, nonché di individuare i contenuti propri della legge di delegazione europea e della legge europea, per verificare se sono state rispettate le previsioni della legge n. 234/2012 ed eventualmente con quali discrepanze.

<sup>6</sup> Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2013, p. 267.

<sup>7</sup> Per una completa analisi del termine "europeizzazione" e per le sue varie possibili declinazioni, cfr: Fabbrini S., *L'europeizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, in *L'europeizzazione dell'Italia. L'impatto dell'Unione Europea nelle istituzioni e le politiche italiane*, a cura di S. Fabbrini, Roma-Bari, Laterza, 2003; Manzella A., *Principio democratico e integrazione europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2006; Raunio T., Wiberg M., *How to Measure the Europeanisation of a National Legislature?*, in *Scandinavian Political Studies*, n. 1, 2010; Brouard S., Costa O., König T., *The Europeanization of Domestic Legislatures. The empirical implications of the Delors' myth in nine countries*, Springer, 2012; Héritier A. et al., *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*, Lanham, Md, Rowman & Littlefield Publishers, 2001; Auel K., Benz A., *The Politics of Adaptation: The Europeanisation of National Parliamentary Systems*, in *Journal of Legislative Studies*, vol. 11, n. 4, 2005.

<sup>8</sup> Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 267.

<sup>9</sup> Sulla "necessaria" ma ancora inattuata riforma dei regolamenti parlamentari dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, cfr.: Fasone C., *Quale è la fonte più idonea a recepire le novità del Trattato di Lisbona sui parlamenti nazionali?*, cit.; Fasone C., *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, cit.; Lupo N., *Qualcosa incomincia a muoversi sul fronte delle modifiche ai regolamenti parlamentari?*, in *Osservatorio sulle fonti online*, [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2009; Lupo N., *L'adeguamento del sistema istituzionale italiano al trattato di Lisbona. Osservazioni sui disegni di legge di riforma della legge n. 11 del 2005*, cit.; Lupo N., Perniciaro G., *Riforma del regolamento del Senato: un approccio bipartisan ma ancora non sufficientemente organico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2012; Rivosecchi G., *La riforma dei regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona: un'occasione mancata*, cit.; dopo una inattività, da questo punto di vista, di circa quattro anni, sembra che ora si vada verso una possibile modifica del regolamento della Camera nell'ambito della più ampia ipotesi di modifica del regolamento presentata dal Gruppo di lavoro costituito presso la Giunta per il Regolamento nella seduta del 12 dicembre 2013 (sul punto, *infra*, par. 5).

<sup>10</sup> Savino M., *L'attuazione della normativa europea*, cit., p. 471: in questo senso, Savino sottolinea che il Trattato di Lisbona "ha stabilito che tali violazioni possono dar luogo a sanzioni a carico dello Stato inadempiente in tempi brevi: in base all'art. 260, par. 3, TFUE, la Corte di Giustizia può imporre allo Stato il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità già con la sentenza che accerta l'inadempimento".

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 472.

## 2. La legge comunitaria: finalità e contenuti

Come è noto, le norme comunitarie si distinguono tra norme ad efficacia diretta e norme ad efficacia indiretta: distinzione che si basa principalmente sulla differenza tra regolamenti e direttive stabilita dall'art. 288 TFUE<sup>12</sup>.

Fino al 1989, in assenza dello strumento normativo della legge comunitaria, si procedeva al recepimento delle direttive e degli altri atti della normativa comunitaria attraverso una logica emergenziale, senza dunque strumenti tipizzati e appositamente previsti dall'ordinamento. L'adeguamento interno era "caratterizzato "ab origine" dalla asistematicità degli interventi di attuazione della normativa europea"<sup>13</sup>. Erano utilizzate, a tal fine, delle maxi deleghe in bianco o le cosiddette "deleghe-tampone"<sup>14</sup>, con le quali si rimetteva quasi interamente il recepimento all'attività normativa del Governo. Se, dunque, la delega legislativa era, all'epoca, lo strumento principale col quale si dava attuazione alla normativa comunitaria, si deve rilevare come questo strumento fosse "utilizzato in modo peraltro del tutto improprio e cioè per interi pacchetti di direttive e senza predisposizione di principi e criteri direttivi"<sup>15</sup>.

A causa di questa "assoluta disorganicità"<sup>16</sup>, si intervenne dapprima con la c.d. "legge Fabbri" (legge 16 luglio 1987, n. 183) e poi con la c.d. "legge La Pergola"<sup>17</sup> (legge 9 marzo 1989, n. 86), con la quale fu introdotta la legge comunitaria, che da quel momento diventò lo strumento principe per il recepimento delle direttive europee nell'ordinamento interno.

La legge comunitaria poteva inserirsi in quel tipo di procedimenti che autorevole dottrina ha definito "legislativi duali"<sup>18</sup>. Questi si caratterizzano, infatti, dal "concorrere di due centri di autonomia normativa: da un lato, quella del Parlamento che converte, approva, indirizza, delega, coordina; dall'altro quella di altri soggetti (il Governo, le regioni, le istituzioni comunitarie) che producono il nucleo normativo originario sul quale le Camere intervengono o che dalle Camere vedono di volta in volta aperto e definito il loro spazio normativo"<sup>19</sup>. Nel caso della legge comunitaria (e, oggi, della legge di delegazione europea), i soggetti coinvolti si moltiplicano: l'Unione europea crea le norme; il Parlamento indirizza e delega al Governo per il recepimento; il Governo, che adotta i decreti legislativi. Al processo potranno poi prendere parte anche le autonomie territoriali, in un procedimento tipicamente "a cascata". Se consideriamo anche il ruolo degli Stati e in particolare quello dei Parlamenti nazionali al processo di formazione della norma in sede comunitaria e

---

<sup>12</sup> Quest'ultimo sancisce, infatti, che mentre il regolamento "è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri", la direttiva "vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi". Il regolamento è a tutti gli effetti una fonte produttiva di norme giuridiche, mentre la direttiva si indirizza allo Stato "chiedendo l'adempimento di determinati obblighi e, quindi, la produzione di determinati risultati" (in Paolucci P. M., *Il sistema di recepimento della normativa comunitaria: prospettive e proposte*, Roma, Master edizioni, 2004, p. 33). Poiché il regolamento è direttamente applicabile, a questo non si deve dare attuazione. Per le direttive, invece, l'attuazione è un obbligo dello Stato membro: infatti, qualora non si dia attuazione ad una direttiva, non solo si incorre nella procedura c.d. di "infrazione", che può comportare l'irrogazione di una sanzione pecuniaria a carico dello Stato inadempiente. Peraltro, la direttiva assume lo stesso valore tra lo Stato inadempiente e i suoi cittadini, visto l'ormai "consolidato riconoscimento dell'esistenza dell'obbligo dello Stato membro di risarcire – a determinate condizioni – il danno eventualmente subito dal singolo cittadino proprio a causa del mancato recepimento della normativa comunitaria" (in Paolucci P. M., *Il sistema di recepimento della normativa comunitaria*, cit., p. 36; per una completa analisi della responsabilità dello Stato per violazione degli obblighi comunitari, si veda: Bifulco R., *Responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione europea*, voce in *Digesto disc. pubbl.*, IV aggiornamento, Torino, 2010).

<sup>13</sup> Astone F., *Il processo normativo dell'Unione Europea e le procedure nazionali per l'esecuzione degli obblighi comunitari*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 193.

<sup>14</sup> Celotto A., *L'esperienza applicativa della "legge comunitaria"*, in *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, a cura di A. Vignudelli, Roma, Giuffrè, 2009, p. 77.

<sup>15</sup> Caretti P., *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le regioni*, n. 5-6, 2012, p. 839.

<sup>16</sup> Astone F., *Il processo normativo dell'Unione Europea e le procedure nazionali per l'esecuzione degli obblighi comunitari*, cit., p. 193.

<sup>17</sup> Dal nome dell'allora Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie Antonio La Pergola; legge che sarà poi più volte modificata: da ultimo con le leggi n. 96/2010 e n. 234/2012.

<sup>18</sup> Manzella A., *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 339 e seguenti.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 340.

ai nuovi poteri dei Parlamenti nazionali, ecco che si delinea una nuova "concezione di parlamentarismo diffuso"<sup>20</sup>, che concorre a creare le norme dell'Unione europea.

Questo evidenzia ancora una volta, laddove ce ne fosse bisogno, che da istituzione centrale e "sola" qual era, il Parlamento è oggi istituzione "di mezzo"<sup>21</sup>. Invero, nella attuale forma di governo, la centralità del Parlamento è attaccata da più parti: nella funzione legislativa<sup>22</sup> dalle Regioni e dall'Unione europea<sup>23</sup>. In senso più ampio, una serie di "macro-fattori"<sup>24</sup> ha determinato un cambiamento nel ruolo dei parlamenti probabilmente senza precedenti nella storia di queste istituzioni: in particolare il sempre più accentuato carattere multilivello degli ordinamenti giuridici, specie nell'Unione europea; la globalizzazione economica; il diffondersi delle autorità indipendenti<sup>25</sup>; e, ancora, la crisi dei partiti, la personalizzazione e la giuridicizzazione della politica, per non parlare, a livello italiano, del passaggio a sistemi elettorali maggioritari, che tanto ha inciso sulla forma di governo vigente.

La legge comunitaria era lo specchio e la dimostrazione di questa serie di cambiamenti: con questa legge, infatti, il Parlamento "in parte provvede direttamente alle modifiche della legislazione nazionale imposte dalla normativa comunitaria e che richiedono il ricorso allo strumento legislativo, in parte funge da riferimento normativo generale per tutti gli altri soggetti (il Governo, attraverso l'istituto della delega o il ricorso alla fonte regolamentare; le Regioni, attraverso le leggi regionali), a vario titolo coinvolti nel processo di attuazione della normativa comunitaria"<sup>26</sup>. La legge comunitaria, quindi, oltre a modificare direttamente parte della legislazione nazionale adeguandola al diritto comunitario, faceva ricorso anche ad altri strumenti, come la delega legislativa, i regolamenti governativi, la delegificazione, nonché dettava disposizioni di principio qualora si trattasse di materie di competenza regionale. Non si trattava, dunque, se non in parte, di una legge di produzione, ma di una legge sulla produzione<sup>27</sup>: ciò significa che attuava direttamente gli atti comunitari solo in minima parte, "dato che il suo scopo principale è quello di "fare il punto" con cadenza annuale sulla situazione di adeguamento degli obblighi comunitari"<sup>28</sup>. Con la legge Buttiglione, la legge comunitaria diventava strumento ormai "maturo", trasformandosi definitivamente in "moderno hub di distribuzione fra i diversi livelli di Governo e fra Governo e Parlamento del traffico normativo europeo in entrata nel territorio nazionale"<sup>29</sup>.

<sup>20</sup> Manzella A., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali in un sistema costituzionale a più livelli*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di Eduardo Gianfrancesco e Nicola Lupo, Roma, Luiss University Press, 2007, p. 233.

<sup>21</sup> *Ivi*.

<sup>22</sup> Sulla crisi del Parlamento come corpo legislativo si v., almeno, Lupo N., *The Trasformation of Parliamentary Functions: Are Parliaments Still Legislative Bodies?*, in *Managing Parliaments in 21st century*, a cura di P. Falconer, C. Smith, C. W. R. Webster, Amsterdam-Berlin-Oxford-Tokio-Washington, Ios Press, 2001; per un confronto tra la produzione normativa della XVI legislatura e i corrispondenti periodi della XIII e della XIV legislatura e con i ventiquattro mesi della XV legislatura, cfr.: Camera dei deputati, *L'attività parlamentare e la produzione normativa. La Camera dei deputati nella XVI legislatura nel confronto con le tre legislature precedenti*, 20 dicembre 2012, pp. 15 e ss.

<sup>23</sup> Per un'analisi di quanta produzione normativa proviene dell'Unione europea, cfr.: House of Commons, *How much legislation comes from Europe?*, Research paper 10/62, 13 ottobre 2010.

<sup>24</sup> L'espressione è di Lupo N., *Il ruolo delle burocrazie parlamentari alla luce dei mutamenti dell'assetto istituzionale, nazionale e sovranazionale*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2012, p. 70.

<sup>25</sup> *Ivi*.

<sup>26</sup> Caretti P., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 3.

<sup>27</sup> Celotto A., *L'esperienza applicativa della "legge comunitaria"*, cit., p. 78.

<sup>28</sup> Baroncelli S., *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona. Un'analisi delle fonti del diritto nell'ottica della fase ascendente e discendente*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 246. Peraltro, la legge comunitaria, adeguando l'ordinamento italiano a quello europeo, garantisce anche il primato del diritto dell'Unione europea e in questo senso, "si può dire che le disposizioni delle leggi comunitarie che attuano direttamente il diritto UE, nonché i singoli atti di recepimento che esse in vario modo autorizzano, sono protetti da una copertura costituzionale che altro non è che il riflesso del principio del primato del diritto comunitario" (Baroncelli S., *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona*, cit., p. 246). Pertanto, le leggi comunitarie non possono essere abrogate o modificate, neanche da fonte costituzionale, né sottoposte a referendum abrogativo.

<sup>29</sup> Conte G., *Parlamento e Unione europea*, in *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di F. Bassanini e A. Manzella, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 113.

Il disegno di legge comunitaria<sup>30</sup> doveva essere presentato dal Ministro per le politiche europee al Parlamento entro il 31 gennaio di ogni anno, dopo la consultazione delle varie amministrazioni competenti. Il Governo, però, aveva sempre “mostrato di interpretare come meramente ordinatorio il termine del 31 gennaio fissato dalla legge La Pergola”<sup>31</sup>. D’altro canto, neppure il Parlamento si era “distinto per celerità e speditezza nell’esame e nell’approvazione del relativo testo di legge, impiegando una media di circa 322 giorni per concludere il complessivo *iter* legislativo”<sup>32</sup>.

## 2.1. La legge comunitaria nella legislazione ordinaria e nei regolamenti parlamentari

La legge comunitaria si divideva, in genere, in tre parti. La prima parte contiene norme che abrogano o modificano direttamente le norme vigenti in contrasto con gli obblighi comunitari. La seconda parte contiene deleghe legislative al Governo per il recepimento mediante decreti legislativi delle direttive. La terza parte di autorizzazione al Governo per recepire direttive attraverso regolamenti o atti amministrativi. La legge n. 11/2005 aveva specificato meglio i contenuti della legge, cercando di tipizzarne il contenuto regolativo<sup>33</sup>, anche per incasellare meglio l’ammissibilità degli eventuali emendamenti nel corso dell’esame parlamentare, per evitare che anche la legge comunitaria si trasformasse in un provvedimento “*omnibus*”, come già era successo con la legge finanziaria<sup>34</sup>: il problema non sarebbe stato tanto quello di trovarsi di fronte ad una legge “*omnibus*”, ma il suo conseguente caricamento di contenuti “politici” che ne rendeva inevitabilmente incerti i tempi di approvazione o che li allungava vistosamente.

Il disegno di legge comunitaria era esaminato nelle due Camere con le medesime modalità. Era assegnato alle Commissioni politiche dell’Unione europea e alle altre Commissioni permanenti per le parti di relativa competenza<sup>35</sup>.

Nelle Commissioni di merito, però, l’esame era un “ibrido”, poiché “non si tratta di un’assegnazione congiunta in sede referente [...] tuttavia, non si tratta neppure di un’ordinaria sede consultiva”<sup>36</sup>. Non si tratta di esame congiunto in sede referente poiché l’esame in Commissione di merito deve concludersi entro quindici giorni con l’approvazione di una relazione, con gli emendamenti approvati allegati e in ogni caso l’esame non può ritardare in nessun modo il procedimento della Commissione politiche dell’Unione europea, che deve concludersi entro i trenta giorni successivi. Del resto non si può neanche parlare di ordinaria sede consultiva poiché la XIV Commissione ha competenza “limitata” sugli emendamenti, che si ritengono sempre accolti, a meno che non siano respinti per incompatibilità con la normativa europea o per esigenze di coordinamento generale<sup>37</sup>. È, in generale, una “procedura macchinosa, che ha prodotto difficoltà applicative, quali la necessità di garantire che la commissione di settore si pronunci sugli emendamenti che la riguardano direttamente presentati nel corso dell’esame da parte della commissione per le politiche dell’Unione

<sup>30</sup> Il disegno di legge governativo deve poi essere accompagnato da una “nota aggiuntiva” in cui si elencano le procedure di infrazione e le direttive attuate o da attuare in via amministrativa, secondo quanto previsto dalla legge comunitaria del 2007 (in particolare, dall’art. 6, comma 1, della legge n. 34 del 2008).

<sup>31</sup> Boncinelli V., *Il mancato recepimento e la violazione del diritto comunitario imputabili a comportamenti, omissioni e ritardi del Governo*, in *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell’Unione europea*, Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello, a cura di S. Baroncelli, Torino, Giappichelli, 2008, p. 212.

<sup>32</sup> *Ivi.*

<sup>33</sup> V. l’art. 9 della legge n. 11/2005.

<sup>34</sup> Come è stato notato in De Maria B., *I rapporti tra Parlamento e governo nell’attuazione delle norme comunitarie*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L’esperienza dell’Italia*, a cura di R. Dickmann e S. Staiano, Milano, Giuffrè, 2008, p. 576: “la debolezza del modello, propria di ogni sorta di autovincolo legislativo privo di fondamenti costituzionali, ne ha consentito la successiva distorsione”.

<sup>35</sup> In base all’art. 126 *ter* reg. Cam. e all’art. 144 *bis* reg. Sen.

<sup>36</sup> Manzella A., *Il Parlamento*, cit., p. 341.

<sup>37</sup> *Ivi.*

europea”<sup>38</sup>. Macchinosità derivante dall’ambiguità che, fin dall’origine, ha caratterizzato questa disciplina, definita “ondeggiate, quanto a filosofia ispiratrice, tra due esigenze: assicurare un pieno coinvolgimento di tutte le Commissioni di merito nell’esame di un disegno di legge per sua natura “trasversale” in quanto espressione di politiche legislative intersettoriali; valorizzare la funzione referente della Commissione”<sup>39</sup> per le politiche dell’Unione europea.

Il procedimento legislativo, soprattutto alla Camera, è stato frutto della prassi e della giurisprudenza parlamentare e questo è chiaramente percepibile nel percorso che ha condotto alla delimitazione dei margini di emendabilità. La riforma del regolamento parlamentare della Camera del 1999, che è intervenuta sull’art. 126-ter, introduceva un’apposita disciplina sull’ammissibilità degli emendamenti al disegno di legge comunitaria: il comma 4 prevede che i Presidenti delle Commissioni competenti per materia e il Presidente della Commissione politiche dell’Unione europea “dichiarano inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che riguardano materie estranee all’oggetto proprio della legge comunitaria, come definito dalla legislazione vigente e, che, qualora sorga questione, la decisione è rimessa al Presidente della Camera”<sup>40</sup>. Gli emendamenti che vengono dichiarati inammissibili in commissione, peraltro, non possono essere riproposti in Assemblea.

Questa disciplina sugli emendamenti<sup>41</sup> è stata introdotta proprio per garantire che la legge comunitaria “mantenga il suo carattere (il suo “contenuto proprio”) di strumento per il periodico adeguamento dell’ordinamento agli obblighi comunitari”<sup>42</sup>, senza divenire il luogo delle più svariate intrusioni “politiche”<sup>43</sup>. Tuttavia, lo sforzo fatto per evitare il sovraccarico della “vecchia” legge comunitaria poteva ritenersi fallito.

Ai tempi certi dell’esame in commissione, d’altro canto, non corrispondono tempi altrettanto certi e prestabiliti in Assemblea, che sono rimessi alla calendarizzazione generale dei lavori parlamentari<sup>44</sup>. Si è affermata, inoltre, la possibilità di “procedere all’approvazione finale del disegno di legge anche in periodo di crisi di Governo e in regime di *prorogatio* delle Camere”<sup>45</sup>. Ancora, sono ritenuti inammissibili gli strumenti incidentali, come questioni pregiudiziali, presentati durante l’esame per impedire la deliberazione dell’Assemblea<sup>46</sup>.

## 2.2. Oltre venti anni di leggi comunitarie. Meriti e mancanze: un bilancio

L’introduzione della legge comunitaria, che divenne presto il cuore delle procedure di recepimento della normativa comunitaria nell’ordinamento interno, fu una trovata piuttosto brillante, soprattutto per il momento storico in cui era introdotta: momento durante il quale era poco utilizzata una programmazione certa dei lavori parlamentari. Uno strumento a cadenza annuale che imponeva di riflettere regolarmente sugli obblighi di recepimento fu una trovata originale ed efficace<sup>47</sup>.

<sup>38</sup> Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 282-283; al Senato, invece, “l’esigenza che sottende questa complessa procedura è risolta con la prassi della presentazione a nome del relatore nella commissione di settore di puntuali emendamenti che recepiscono i rilievi della relazione”.

<sup>39</sup> Mencarelli A., *Legge comunitaria e qualità della normazione di recepimento: il contributo dell’istruttoria parlamentare*, in *Istruttoria parlamentare e qualità della legislazione*, a cura di G. Recchia e R. Dickmann, Padova, Cedam, 2002, p. 229.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 234.

<sup>41</sup> Sulla quale, diffusamente, si v. Piccirilli G., *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, CEDAM, 2008, pp. 170 e ss.

<sup>42</sup> Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 283.

<sup>43</sup> *Ivi*.

<sup>44</sup> A differenza di quanto avviene, invece, per la “sessione di bilancio”, che ha tempi certi anche in Assemblea.

<sup>45</sup> Mencarelli A., *Legge comunitaria e qualità della normazione di recepimento: il contributo dell’istruttoria parlamentare*, cit., p. 232.

<sup>46</sup> *Ivi*.

<sup>47</sup> Lupo N., *L’adeguamento del sistema istituzionale italiano al trattato di Lisbona. Osservazioni sui disegni di legge di riforma della legge n. 11 del 2005*, cit.

In dottrina, a più di vent'anni dall'introduzione della legge comunitaria, viene rilevato che, sebbene a livello conoscitivo la legge comunitaria sia stata sicuramente un successo, poiché ha rappresentato "per gli operatori, un punto di riferimento certo e stabile in ordine al reperimento delle forme di attuazione del diritto comunitario e, per tutti i cittadini, un meccanismo capace di garantire un'esauriente e completa informazione sull'attività dell'Unione europea"<sup>48</sup>, lo stesso non può dirsi a livello attuativo, dove si sono verificati ritardi ingenti, con tempi e metodi di adozione degli atti governativi lunghi e che hanno, in genere, superato ampiamente l'anno, con la "conseguenza che la legge comunitaria ha spesso finito per creare un periodo di *vacatio* della normazione comunitaria di almeno due anni"<sup>49</sup>. I ritardi ci sono stati sia nella presentazione dei disegni di legge che nella loro approvazione che nell'adozione dei decreti legislativi del Governo. I ritardi sono cresciuti anche per altre ragioni, come la stessa complessità tecnica della legge comunitaria che, "avendo contenuti trasversali, richiede la consultazione di molte commissioni parlamentari"<sup>50</sup>. Inoltre, il suo crescente caratterizzarsi come legge *omnibus* non ne ha che rallentato i tempi d'approvazione.

Le varie leggi comunitarie che si sono succedute negli anni hanno affinato gradualmente gli strumenti normativi utilizzati, svelando anche "orientamenti oscillanti in ordine alla intensità dei rapporti tra Governo e Parlamento, i quali complessivamente sembrano segnati da una progressiva espansione del coinvolgimento della sede parlamentare nella formazione degli atti di recepimento demandati al Governo"<sup>51</sup>, con una tendenza che "sembra rafforzare il ricorso allo strumento della consultazione degli organi parlamentari in peculiari ambiti [...] nella prospettiva del potenziamento degli strumenti di indirizzo e controllo parlamentare nella fase discendente dell'integrazione comunitaria"<sup>52</sup>.

Nel complesso, la legge comunitaria si è rivelata comunque strumento indispensabile rispetto alla situazione precedente. Gli obiettivi per i quali si era introdotta la legge comunitaria erano stati principalmente due: rimediare alle gravi inadempienze italiane e accrescere il ruolo del Parlamento nella fase discendente. Se il Parlamento, con questo strumento, aveva trovato più spazio, lo stesso non può dirsi per il primo obiettivo, poiché "sussistono ancora gravi motivi d'insoddisfazione per i cattivi risultati mediamente ottenuti dal nostro Stato nel fronteggiare gli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario"<sup>53</sup>. Proprio per questo, il legislatore ha ritenuto opportuno procedere ad una riforma di questo strumento (*infra, par. 4*).

### **3. L'imprescindibile legame tra l'adeguamento dell'ordinamento interno e la c.d. "fase ascendente": l'introduzione delle tabelle di corrispondenza per "cucire" le due fasi**

Le difficoltà nell'adeguamento dell'ordinamento interno, nonostante lo strumento della legge comunitaria, infatti, possono essere rintracciate anche nella scarsa partecipazione alla "fase ascendente" del diritto comunitario: una scarsa partecipazione a questa precedente fase, infatti, fa sì che "molto spesso gli organi nazionali – al momento dell'attuazione – si siano trovati a dover recepire disposizioni piovute sul nostro ordinamento, senza averne assolutamente potuto valutare in anticipo i problemi di compatibilità col sistema giuridico interno"<sup>54</sup>.

La lunghezza dei tempi parlamentari per l'approvazione della legge comunitaria aveva peraltro portato ad un effetto paradossale: proprio i tempi d'esame lunghi e l'incertezza temporale erano stati utilizzati "come motivazione per giustificare il ricorso all'adozione di decreti-legge volti a dare attuazione a direttive dell'Unione europea"<sup>55</sup>, facendo intervenire d'urgenza il governo proprio per norme che l'esecutivo stesso

<sup>48</sup> Celotto A., *L'esperienza applicativa della "legge comunitaria"*, cit., p. 78.

<sup>49</sup> *Ivi*.

<sup>50</sup> Savino M., *L'attuazione della normativa europea*, cit., p. 472.

<sup>51</sup> De Maria B., *I rapporti tra Parlamento e governo nell'attuazione delle norme comunitarie*, cit., p. 583.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 606.

<sup>53</sup> Baroncelli S., *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona*, cit., p. 246.

<sup>54</sup> Celotto A., *L'esperienza applicativa della "legge comunitaria"*, cit., p. 82.

<sup>55</sup> Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 283.

avrebbe potuto ben conoscere fin dal “momento genetico, avendo concorso nell’ambito del Consiglio dell’Unione europea alla loro approvazione”<sup>56</sup>.

Con una più efficace partecipazione alla fase ascendente si potrebbero alleviare quelle “rigidità della fase attuativa idonee a consentire una fedele rappresentazione degli interessi nazionali nel corso del negoziato comunitario e a facilitare, per tale via, un impatto meno meccanico del diritto comunitario sul diritto nazionale”<sup>57</sup>. Le criticità sono varie: “dall’incerto legame tra la fase ascendente e quella discendente al difficile coordinamento tra i diversi soggetti che intervengono nel processo decisionale; dalla disomogeneità delle norme interne rispetto a quelle comunitarie al ritardo nei tempi di attuazione”<sup>58</sup>.

Da qui nasce l’esigenza di creare strumenti di collegamento tra le due fasi, tra le quali non può non notarsi un legame imprescindibile (tanto che si contesta, in dottrina, la stessa utilità della divisione in due fasi<sup>59</sup>): migliorare la prima fase non può che rendere più agevole la successiva attuazione interna. Proprio per questo motivo è stato previsto un nuovo strumento dalla legge 234/2012: le c.d. “tabelle di corrispondenza”. Con queste si tenta di unire i due momenti della partecipazione dell’Italia (e del Parlamento) al processo decisionale europeo: il Governo, ora, insieme alla relazione tecnica con cui informa le Camere sui progetti di atti dell’Unione europea, deve trasmettere anche la tabella di corrispondenza tra i progetti e la normativa interna.

Uno degli obiettivi dell’introduzione di questo strumento è senza dubbio quello di far fare un “salto di qualità nella preparazione delle misure nazionali di recepimento e attuazione, legandola strettamente alla fase negoziale”<sup>60</sup>. Con questa, infatti, “le strutture amministrative responsabili sarebbero consapevoli sin dalla presentazione della proposta legislativa delle specifiche innovazioni da apportare alla normativa nazionale vigente [...] riducendo così fortemente i tempi di predisposizione degli schemi di atti normativi che poi attueranno o recepiranno la legislazione europea una volta adottata”<sup>61</sup>. La predisposizione di queste tavole, dunque, sembra poter essere una delle soluzioni alla lentezza con cui l’Italia recepisce le norme europee, migliorando non solo la tempestività, ma anche la qualità del recepimento.

Ad un primo sguardo sembra, comunque, che questo nuovo strumento, da solo, non possa essere sufficiente. Ad esempio, pare necessario “accelerare l’adozione dei decreti e dei regolamenti di attuazione” e “a tal fine è opportuno che i Ministeri competenti procedano alla predisposizione dei relativi schemi di decreto ben prima che l’*iter* del disegno di legge comunitaria giunga a compimento”<sup>62</sup>.

#### 4. Lo “sdoppiamento” della legge comunitaria ad opera dell’art. 29 della legge n. 234/2012

Il Capo VI della legge n. 234/2012 si occupa dell’“adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea”. L’art. 29 opera uno “sdoppiamento” della legge comunitaria, dividendola in “legge di delegazione europea” e “legge europea”. È stabilito, in particolare, che entro il 28 febbraio di ogni anno, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari esteri presenti alle Camere un disegno di legge recante il titolo: “Delega al Governo per il recepimento delle

<sup>56</sup> Falletta P., Lupo N., *L’attuazione a livello statale*, in *L’Italia inadempiente. La difficile attuazione del diritto europeo in materia ambientale*, a cura di G. Di Cosimo, Padova, Cedam, 2012.

<sup>57</sup> Astone F., *Il processo normativo dell’Unione Europea e le procedure nazionali per l’esecuzione degli obblighi comunitari*, cit., p. 208.

<sup>58</sup> *Ivi*.

<sup>59</sup> Con chiarezza, Lupo N., *L’adeguamento del sistema istituzionale italiano al trattato di Lisbona. Osservazioni sui disegni di legge di riforma della legge n. 11 del 2005*, cit., in cui si rileva come la distinzione tra fase ascendente e fase discendente “rischia di essere ingannevole: i processi decisionali, nazionali ed europei, tendono ad essere processi continui, con una opera costante di manutenzione e di correzione delle regole appena entrate in vigore”.

<sup>60</sup> Esposito A., *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, cit., p. 32.

<sup>61</sup> *Ivi*.

<sup>62</sup> Astone F., *Il processo normativo dell’Unione Europea e le procedure nazionali per l’esecuzione degli obblighi comunitari*, cit., p. 209: qui si ritiene anche che “al momento dell’approvazione definitiva del disegno di legge, lo schema di decreto dovrebbe essere già predisposto, pronto per l’eventuale passaggio al parere del Parlamento, e quindi per l’adozione”.

direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea", completato dall'indicazione "Legge di delegazione europea", seguita dall'anno a cui si riferisce. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari esteri possono poi presentare al Parlamento un disegno di legge recante il titolo: "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea", completato dall'indicazione "Legge europea", anch'essa seguita dall'anno di riferimento.

È da segnalare, fin da ora, come l'art. 29, comma 8, della legge n. 234/2012, prevede la possibilità per il Governo di presentare, entro il 31 luglio, un nuovo disegno di legge di delegazione europea "nel caso di ulteriori esigenze di adempimento di obblighi" derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

Il 31 luglio 2013 la Camera dei Deputati ha approvato in via definitiva la legge 6 agosto 2013, n. 96 (la "legge di delegazione europea" 2013) e la legge 6 agosto 2013, n. 97 (la "legge europea" 2013) per la prima volta da quando queste due leggi sono state introdotte nell'ordinamento.

Con l'approvazione delle due leggi, l'obiettivo del Governo, oltre a recepire una serie di direttive e di altri atti dell'Unione europea, punta a chiudere 19 (su un totale di 104) procedure di infrazione che risultano pendenti nei confronti dell'Italia per mancato recepimento o violazione di norme europee e 10 procedure di pre-contenzioso<sup>63</sup> che, se non risolte in tempo utile, avrebbero portato all'apertura di altrettante procedure di infrazione.

È da rilevare come sia alla Camera sia al Senato vi sia stata un'ampia convergenza di voto sulle due leggi, ben al di là della maggioranza che sosteneva il Governo<sup>64</sup> e un'iter legislativo molto rapido, di poco superiore ai due mesi<sup>65</sup>.

La legge di delegazione europea 2013 consta di 13 articoli e tre allegati; la legge europea è composta invece da 34 articoli. La legge europea riguarda in particolare la chiusura di procedure d'infrazione che erano state aperte nei confronti dell'Italia e una serie di altre attuazioni delle normative europee.

#### **4.1. I contenuti della "legge di delegazione europea" e della "legge europea" come stabiliti dall'art. 30 della legge n. 234/2012**

La legge di delegazione europea, in base all'art. 30 della legge n. 234/2012, deve contenere essenzialmente disposizioni per il conferimento di deleghe legislative al Governo per l'attuazione delle direttive europee, ma può contenere anche altri elementi<sup>66</sup>, come, ad esempio, autorizzazioni all'attuazione in via regolamentare e principi fondamentali per le materie di competenza legislativa concorrente con le Regioni. Non c'è, con questa legge, la possibilità di intervenire direttamente su altre disposizioni legislative, come invece era possibile con la legge comunitaria e come sarà possibile, ora, con la legge europea.

Per quanto riguarda la legge europea, invece, la legge n. 234/2012, all'art. 29, non specificando un termine per la presentazione del relativo disegno di legge, rende la stessa legge europea solamente eventuale e facoltativa e non obbligatoria. Lo stesso art. 30 della legge n. 234/2012 ne traccia gli eventuali contenuti: quello che la caratterizza è, ad ogni modo, la possibilità di intervenire con disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti in contrasto con gli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea o oggetto di procedure d'infrazione o di sentenze della Corte di giustizia<sup>67</sup>.

<sup>63</sup> Si tratta dei c.d. "EU Pilot": strumenti di pre-contenzioso utilizzati dalla Commissione europea al fine di assicurare la corretta applicazione della normativa europea e prevenire possibili procedure d'infrazione.

<sup>64</sup> Alla Camera la legge europea 2013 è stata approvata con 438 voti a favore e 11 contrari, e la legge di delegazione europea 2013 con 438 voti a favore e 14 contrari. Al Senato, l'approvazione è avvenuta l'8 luglio: 202 voti a favore e 15 voti contrari sulla legge di delegazione europea e 212 favorevoli e 13 contrari sulla legge europea.

<sup>65</sup> Nonostante i molti pareri richiesti alle varie commissioni permanenti; alla Camera, ad esempio, il disegno di legge di delegazione europea è stato assegnato alla XIV Commissione Politiche dell'Unione in sede referente ed è stato richiesto il parere delle Commissioni: I Affari Costituzionali, II Giustizia, III Affari Esteri, IV Difesa, V Bilancio, VI Finanze, VII Cultura, VIII Ambiente, IX Trasporti, X Attività Produttive, XI Lavoro, XII Affari Sociali e XIII Agricoltura.

<sup>66</sup> V. l'art. 30, l. n. 234/2012.

<sup>67</sup> Per tutti i possibili contenuti della legge europea si veda lo stesso art. 30 della legge n. 234/2012.

Quindi, mentre la legge comunitaria poteva contenere sia deleghe al Governo che disposizioni abrogative o modificative di disposizioni statali vigenti, ora questi due strumenti si ritrovano separati nelle due nuove leggi: le deleghe esclusivamente nella legge di delegazione europea, le disposizioni che intervengono sulla legislazione vigente solo nella legge europea.

#### 4.2. Ratio e possibili criticità di uno "sdoppiamento"

La ratio dello sdoppiamento è prevedere un primo strumento, la legge di delegazione europea, che contiene solo deleghe e che dovrebbe consentire non solo tempi rapidi d'approvazione parlamentare, ma anche la predisposizione in tempi brevi dei decreti legislativi necessari al recepimento degli atti dell'Unione europea; poi un'altra legge, quella europea, solo eventuale, con cui si può intervenire sulla legislazione in contrasto col diritto europeo e porre fine a procedure d'infrazione per mancato o scorretto recepimento della normativa comunitaria.

In questo modo si cerca anche di evitare l'eterogeneità che aveva spesso contraddistinto le varie leggi comunitarie, con tempi parlamentari di approvazione conseguentemente lunghi. Con due distinte leggi, si separano i percorsi parlamentari delle stesse con un sistema a "doppio binario"<sup>68</sup> che supera l'approccio "onnicomprendente" della legge comunitaria.

Oltre alle due citate leggi, peraltro, il legislatore prevede una serie di soluzioni con le quali si può recepire la normativa europea: si pensi alle "misure urgenti" da utilizzare quando il termine del recepimento "risulti anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge di delegazione europea o della legge europea relativa all'anno di riferimento"<sup>69</sup>; o, ancora, alla possibilità di adottare leggi di delegazione *ad hoc*<sup>70</sup> e, "in casi di particolare importanza politica, economica e sociale", di presentare un apposito disegno di legge per attuare un singolo atto normativo europeo<sup>71</sup>. Peraltro, si può ritenere che "in fondo, se il Parlamento fosse capace di seguire in modo puntuale e concreto la "fase ascendente", questo<sup>72</sup> dovrebbe essere l'ordinario canale per il recepimento, sfruttando al meglio quelle che potrebbero essere le virtù di un bicameralismo paritario capace di legiferare anche in commissione"<sup>73</sup>.

Il legislatore affronta così "alla radice il problema della sclerosi del processo decisionale imperniato su una legge comunitaria *omnibus*, sdoppiandola e affidando all'esecutivo un ventaglio di opzioni alternative che consentono, all'occorrenza, di garantire a specifiche norme di attuazione una corsia privilegiata"<sup>74</sup>.

Aver previsto uno strumento che contiene quasi esclusivamente deleghe al Governo per l'adeguamento dell'ordinamento interno a quello europeo dimostra la presa di coscienza del legislatore verso la "persistente crisi del procedimento legislativo ordinario"<sup>75</sup>, sempre meno capace di produrre leggi e contemporaneamente di rispettare le scadenze previste dall'Unione europea.

Dunque, senza dubbio, "il senso dello "sdoppiamento" della legge comunitaria è garantire un *iter* più rapido al primo dei due disegni di legge che, contenendo pressoché solo deleghe legislative, dovrebbe essere oggetto (nell'auspicio del legislatore) di un più rapido esame sia in seno al Governo, sia nelle due Camere"<sup>76</sup>.

Non sono mancati, tuttavia, elementi che hanno fatto riflettere la dottrina, come, ad esempio, la locuzione "legge europea", che pare piuttosto equivoca, poiché "a suo tempo era stato adottato dal Trattato costituzionale (al posto dei regolamenti) e che poi è stato fortunatamente abbandonato dal Trattato di Lisbona: si rischia così di riprodurre anche nell'ordinamento italiano il difetto del lessico dell'UE"<sup>77</sup>.

<sup>68</sup> Savino M., *L'attuazione della normativa europea*, cit., p. 473.

<sup>69</sup> Art. 37, comma 1, legge n. 234/2012.

<sup>70</sup> Art. 34, legge n. 234/2012.

<sup>71</sup> Art. 38, legge n. 234/2012.

<sup>72</sup> Il recepimento attraverso specifici e puntuali disegni di legge.

<sup>73</sup> Gianniti L., Lupu N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 283.

<sup>74</sup> Savino M., *L'attuazione della normativa europea*, cit., p. 473.

<sup>75</sup> Lupu N., *Tra crisi finanziaria e fine del berlusconismo. Quando le difficoltà del sistema delle fonti riflettono quelle del quadro politico-istituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2013.

<sup>76</sup> Gianniti L., Lupu N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 282.

<sup>77</sup> Lupu N., *L'adeguamento del sistema istituzionale italiano al Trattato di Lisbona*, cit., p. 6.

Inoltre, e soprattutto, per quanto riguarda la legge di delegazione europea, il “fatto di riferirsi pressoché esclusivamente ad una fonte del diritto come elemento caratterizzante rischia di rendere potenzialmente indefiniti, al tempo stesso, per eccesso e per difetto, i suoi potenziali contenuti materiali”<sup>78</sup>. Anche perché significa togliere una parte assai rilevante della legislazione nazionale<sup>79</sup> dal procedimento legislativo ordinario: “limitazione forse eccessiva”<sup>80</sup> e che rappresenta, attenuando il ruolo del Parlamento in materia, “un ritorno al passato”<sup>81</sup>.

#### **4.3. Legge di delegazione europea, legge europea e leggi comunitarie dei precedenti tre anni: un confronto?**

Appare piuttosto difficoltoso comparare le nuove leggi con le leggi comunitarie degli ultimi tre anni, a causa della mancata approvazione nella scorsa legislatura dei disegni di legge comunitaria 2011 e 2012, i cui contenuti sono stati o trasfusi in altri provvedimenti o riversati proprio in queste due nuove leggi, non solo appesantendo in parte anch'esse, ma rendendo anche impossibile un confronto tra la velocità di approvazione di queste due leggi con le classiche leggi comunitarie.

Tuttavia, allargando la visuale, pur senza ripercorrere puntualmente la storia di vent'anni di leggi comunitarie, si può notare come i tempi si andavano allungando già da qualche anno: infatti, se le leggi comunitarie degli anni 2005, 2006 e 2007 erano state approvate tra il gennaio e il febbraio dell'anno successivo, la legge comunitaria del 2008 veniva approvata il 7 luglio 2009; quella per il 2009, invece, il 4 giugno 2010; fino a giungere, come appena ricordato, alla non approvazione delle leggi comunitarie 2011 e 2012. Vista l'*impasse* e la mancata approvazione il Governo si era visto “costretto”, per evitare più gravi e dispendiose sanzioni derivanti dalle procedure d'infrazione, a emanare un decreto “salva-sanzioni”, il decreto legge 11 dicembre 2012, n. 216<sup>82</sup>. La possibilità di emanare decreti-legge era stata prevista, in modo piuttosto lungimirante, già dall'art. 10 della legge Buttiglione e ribadita ora dall'art. 37 della legge n. 234/2012.

Peraltro, il destino del decreto legge in questione non fu particolarmente felice poiché non venne mai convertito in legge dalle Camere, anche a causa delle modifiche apportate al disegno di legge di conversione. Così, per ritornare al testo originario, anziché convertire in legge il decreto, questo subì una sorte diversa e per certi versi originale: venne inserito come emendamento nella legge di stabilità un richiamo al contenuto del decreto<sup>83</sup>.

I contenuti del disegno di legge comunitaria subirono quindi un doppio “travaso”: prima furono spostati dall'Esecutivo in un decreto-legge; questo non fu mai convertito e i suoi contenuti furono trapiantati nella legge di stabilità. Sebbene i procedimenti parlamentari si prestino ad essere in parte intercambiabili, poiché

<sup>78</sup> *Ivi.*

<sup>79</sup> *Ivi.*: “una quota assai rilevante della legislazione nazionale si fonda su qualche aggancio europeo”; in particolare, se il Comitato per la legislazione nel 2010 stimava che di tutta la produzione normativa annuale circa 1/3 è legislazione di attuazione di norme UE, in un rapporto della Camera dei Comuni (House of Commons, *How much legislation comes from Europe?*, cit.) si stima una quota più bassa, che può andare approssimativamente dal 6% al 14%.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>81</sup> Così Caretti P., *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, cit., p. 839, che esprime perplessità proprio perché tale scelta “rappresenti in qualche misura un ritorno al passato e attenni di molto il ruolo del Parlamento su questo versante”.

<sup>82</sup> Recante disposizioni urgenti volte a evitare l'applicazione di sanzioni dell'Unione europea. In particolare col decreto si attuavano sei direttive, si chiudevano quattro procedure d'infrazione già avviate e si evitava l'apertura di altre due procedure d'infrazione.

<sup>83</sup> Con il comma 362 dell'art. 1 della legge di stabilità: “Salvezza degli effetti del D.L. 11 dicembre 2012, n. 216”: Restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base delle norme del decreto-legge 11 dicembre 2012, n. 216, recante: “Disposizioni urgenti volte a evitare l'applicazione di sanzioni dell'Unione europea” non convertite in legge.

polifunzionali<sup>84</sup>, non sembra essere questo il caso in cui si possa usare con disinvoltura tale polivalenza, a causa, ad esempio, del diverso regime di emendabilità del disegno di legge comunitaria e del disegno di legge di stabilità. Se, infatti, gli emendamenti al disegno di legge comunitaria possono essere respinti per motivi di compatibilità con la normativa comunitaria o per esigenze di coordinamento generale<sup>85</sup>, gli emendamenti al disegno di legge di stabilità, tenendo conto anche delle novità introdotte dalla legge n. 196 del 2010 sul suo contenuto proprio, si devono ritenere inammissibili qualora: siano privi di effetti finanziari; o se contenenti norme di delega (ivi comprese le modifiche a norme di delega già in vigore) o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio oppure interventi di natura localistica o microsettoriale (articolo 11, comma 3, legge n. 196 del 2009).

Ad ogni modo, sebbene con le criticità appena esposte, si può ritenere comunque utile aver operato una breve comparazione tra l'*iter* delle due nuove leggi e le leggi comunitarie degli ultimi anni, proprio per mostrare quanto variopinte siano state le procedure comunitarie degli ultimi anni.

Bisogna considerare, altresì, che il recepimento non si conclude con l'approvazione delle leggi, ma i tempi si estendono anche in seguito, a causa della predisposizione degli schemi normativi del Governo, dell'acquisizione dei necessari pareri delle Commissioni parlamentari su tali schemi e nella successiva adozione dei decreti legislativi.

#### **4.4. Decreti legislativi, pareri parlamentari e scadenze europee**

Conferite le deleghe legislative, il Governo dovrebbe adottare i relativi decreti legislativi. La disciplina dei termini di adozione si è andata modificando durante i successivi interventi legislativi in materia e anche ad opera delle stesse leggi comunitarie che hanno cercato, di volta in volta, di aggiustare quelle previsioni che non sembravano in grado di assecondare un tempestivo recepimento della normativa dell'Unione europea<sup>86</sup>.

Ad oggi, la fonte che disciplina la materia è la legge n. 234/2012, che all'art. 31 si occupa nel dettaglio delle procedure per l'esercizio delle deleghe legislative conferite al Governo con la legge di delegazione europea.

Il procedimento previsto per l'adozione dei decreti legislativi si rivela particolarmente complesso, a tratti macchinoso<sup>87</sup>. I decreti devono essere adottati su proposta del Presidente del Consiglio o del Ministro per gli affari europei e del Ministro con competenza prevalente in materia, e di concerto con altri ministri, come quello degli affari esteri, della giustizia e dell'economia e delle finanze e con gli altri ministri interessati in relazione all'oggetto della direttiva. I decreti legislativi devono essere altresì accompagnati da una tabella di concordanza tra le disposizioni in essi previste e quelle della direttiva da recepire, predisposta dall'amministrazione con competenza istituzionale prevalente nella materia.

La lista delle direttive da attuare è contenuta in allegati posti alla fine della legge comunitaria. La prassi ha visto suddividere le direttive in due categorie contenute in due diversi allegati. Nel c.d. "Allegato A" ci sono le direttive per le quali il Governo può esercitare la delega direttamente, senza aggravii procedurali.

<sup>84</sup> Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 151.

<sup>85</sup> Come stabilito dall'art. 126, comma 5 del regolamento della Camera e, dello stesso tenore, dall'art. 144-*bis*, comma 4 del regolamento del Senato.

<sup>86</sup> Nel 2007 il Governo cercò di modificare alcune tempistiche della delega per fare in modo che la scadenza della stessa non fosse fissata a dodici o a diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge comunitaria, come accadeva in precedenza, ma che fosse fatta coincidere con il termine di scadenza della direttiva stessa. Un'altra novità, contenuta però non nella legge n. 234/2012, ma nel disegno di legge comunitaria 2012, riguarda i tempi per il recepimento delle direttive europee: infatti, l'art. 1 stabilisce che il termine per l'esercizio della delega legislativa non coincide più con la scadenza del termine previsto in ogni direttiva per il suo recepimento, come era stato stabilito con la legge comunitaria 2007, ma è anticipato di due mesi prima della scadenza. Un metodo per cercare di perseguire ancora più efficacemente l'obiettivo di evitare anche solo l'avvio di procedure di infrazione, cosa che non era avvenuta dopo la modifica dei tempi di recepimento delle direttive del 2007.

<sup>87</sup> Come si nota in Astone F., *Il processo normativo dell'Unione Europea e le procedure nazionali per l'esecuzione degli obblighi comunitari*, cit., p. 206, alcune difficoltà si riscontrano anche a causa della "carezza di personale adeguato, qualitativamente e quantitativamente".

Nell'Allegato B", invece, ci sono le direttive che per essere attuate necessitano del parere delle commissioni parlamentari, che devono pronunciarsi entro un certo periodo di tempo. Per le direttive contenute nell'allegato B, peraltro le più numerose, dunque, "è previsto che sugli schemi dei relativi decreti siano acquisiti i pareri delle commissioni parlamentari competenti"<sup>88</sup>. La legge comunitaria del 2007, per porre un argine alla durata di questo procedimento, ha previsto che i pareri delle commissioni devono intervenire entro quaranta giorni dalla data di trasmissione, altrimenti il Governo può adottare i decreti anche senza attendere il parere. Nel caso, invece, di direttive con conseguenze finanziarie, è previsto un "doppio parere"<sup>89</sup> delle Commissioni bilancio.

Al Senato, l'art. 139-*bis* del Regolamento disciplina il procedimento in Commissione quando devono essere espressi pareri sugli atti del Governo. Alla Camera, l'art. 96-*ter* del Regolamento, per quel che riguarda il procedimento di esame degli schemi di atti normativi del Governo, richiama i contenuti dell'art. 79, che concerne la sede referente delle commissioni.

Tra le due Camere, c'è una differenza per quanto riguarda la verifica della compatibilità della disciplina proposta dal governo con la normativa dell'Unione europea. Infatti, alla Camera è la commissione competente per materia ad esercitare tale verifica; al Senato, invece, la compatibilità con la normativa comunitaria è verificata dalla XIV Commissione, in base all'art. 23, comma 2 Reg. Sen., che stabilisce che la commissione ha competenza referente sui disegni di legge comunitaria e che riguarda dunque tutti i disegni di legge e gli schemi di atti normativi del Governo tesi all'attuazione del diritto comunitario. Benché la verifica dovrebbe concentrarsi solo sulla compatibilità dello schema di decreto con la normativa comunitaria, le Commissioni di entrambe le camere "confrontano i contenuti dello schema di atto governativo loro sottoposto ai principi e criteri direttivi della delega, fondando su tale esame autonomi rilievi critici espressi attraverso le osservazioni al testo"<sup>90</sup>, tanto che è frequente "scorgere dietro le osservazioni formulate in nome della compatibilità comunitaria o della conformità ai principi e ai criteri direttivi della delega, specifiche manifestazioni di indirizzo politico che evidentemente si propongono di orientare l'ulteriore percorso del processo decisionale dislocato nella sede governativa"<sup>91</sup>.

Quello che maggiormente interessa in quest'ambito non può che essere, tuttavia, la disciplina dei termini entro i quali il Governo deve adottare tali decreti. Come ricordato, i termini non sono sempre uguali, sono, anzi, suscettibili di variazioni anche rilevanti. Infatti, come previsto ora dall'art. 31, comma 1, della l. n. 234/2012, il Governo adotta i decreti legislativi entro il termine di due mesi antecedenti a quello di recepimento indicato in ciascuna delle direttive; per le direttive il cui termine così determinato sia già scaduto alla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea, ovvero scada nei tre mesi successivi, il Governo adotta i decreti legislativi di recepimento entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge; per le direttive che non prevedono un termine di recepimento, il Governo adotta i relativi decreti legislativi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea.

La legge di delegazione europea 2013, caratterizzata da contenuti particolarmente eterogenei, contiene nell'allegato A 2 direttive, nell'allegato B, invece, 38; vi è anche un allegato C, che contiene alcune rettifiche a direttive di anni precedenti<sup>92</sup>.

---

<sup>88</sup> Boncinelli V., *Il mancato recepimento e la violazione del diritto comunitario imputabili a comportamenti, omissioni e ritardi del Governo*, cit., p. 214.

<sup>89</sup> Il modello del doppio parere parlamentare prevede che la Commissione esprima un primo parere sullo schema di atto normativo governativo, per esprimersi poi una seconda volta sul nuovo schema adottato dal Governo, verificando se le indicazioni contenute nel primo parere siano state effettivamente rispettate; per approfondire, si veda Lupo N., *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 1999.

<sup>90</sup> De Maria B., *I rapporti tra Parlamento e governo nell'attuazione delle norme comunitarie*, cit., p. 598.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 599.

<sup>92</sup> In particolare: "Rettifica della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea n. L 74 del 19 marzo 2011 (senza termine di recepimento); Rettifica della direttiva 2008/8/CE del Consiglio, del 12 febbraio 2008, che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda il luogo delle prestazioni di servizi, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea n. L 249 del 14 settembre 2012 (senza termine di recepimento); rettifica della direttiva 2008/9/CE del Consiglio, del 12 febbraio 2008, che stabilisce norme dettagliate per il rimborso dell'imposta sul valore aggiunto, previsto dalla direttiva 2006/112/CE, ai soggetti passivi non stabiliti nello Stato membro di rimborso, ma in un altro Stato membro, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea n. L

La stessa legge di delegazione europea prevede altri termini per casi specifici. In particolare: con l'art. 1, commi 1 e 3, prevede che il Governo debba adottare, entro il termine di due mesi antecedenti a quello di recepimento indicato in ciascuna delle direttive, i decreti legislativi recanti le norme occorrenti per dare attuazione alle direttive comprese negli elenchi di cui agli allegati A e B. Lo stesso art. 1, comma 1, della legge di delegazione europea, rinvia all'art. 31, comma 1, della l. n. 234/2012, laddove è previsto che entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi.

Ancora, l'art. 2 della l. n. 96/2013 delega il Governo ad adottare, ai sensi dell'art. 33 della l. n. 234/2012 e entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge (cioè entro il 4 settembre 2015) disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni di obblighi contenuti in direttive europee attuate in via regolamentare o amministrativa, o in regolamenti dell'Unione europea pubblicati alla data dell'entrata in vigore della legge, per le quali non sono già previste sanzioni penali o amministrative.

L'art. 9, invece, delega il Governo ad adottare entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge (entro il 4 settembre 2014) uno o più decreti legislativi con i quali la normativa vigente in materia di imposta sul valore aggiunto è conformata all'ordinamento dell'Unione europea.

Gli artt. 10 e 11, infine, si occupano di casi specifici, diversi dal recepimento di direttive: l'attuazione del regolamento (CE) n. 2173/2005 relativo all'istituzione di un sistema di licenze FLEGT (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade*) per le importazioni di legname nella Comunità europea, e del regolamento (UE) n. 995/2010 che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati; e il riordino e la semplificazione delle procedure di autorizzazione all'esportazione di prodotti e di tecnologie a duplice uso e dell'applicazione delle sanzioni in materia di embarghi commerciali, nonché per ogni tipologia di operazione di esportazione di materiali proliferanti. Per attuarle entrambe, il Governo deve adottare entro un anno uno o più decreti legislativi.

## **5. La legge di delegazione europea nei regolamenti parlamentari: ipotesi di riforma regolamentare presentata dal Gruppo di lavoro costituito presso la Giunta per il Regolamento nella seduta del 12 dicembre 2013**

Le Camere italiane, dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona non hanno ancora adeguato i propri regolamenti per rendere efficaci le nuove prerogative che il Trattato ha previsto per i Parlamenti nazionali<sup>93</sup>.

I regolamenti parlamentari non disciplinano neanche, dunque, le procedure per l'esame e l'approvazione della legge di delegazione europea e della legge europea, ma disciplinano, invece, la procedura di approvazione della legge comunitaria; si può ritenere, tuttavia, che la procedura per l'approvazione della legge comunitaria "si presta a essere applicata, con poche eventuali varianti, sia alla legge di delegazione europea sia alla legge europea"<sup>94</sup>.

Nella Giunta per il regolamento della Camera dei deputati, tuttavia, è stato recentemente istituito un Gruppo di lavoro con il compito di elaborare una vasta riforma regolamentare<sup>95</sup>. La prima riunione della

---

249 del 14 settembre 2012 (senza termine di recepimento); rettifica della direttiva 2009/162/UE del Consiglio, del 22 dicembre 2009, che modifica varie disposizioni della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea n. L 249 del 14 settembre 2012 (senza termine di recepimento); rettifica della direttiva 2010/45/UE del Consiglio, del 13 luglio 2010, recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto per quanto riguarda le norme in materia di fatturazione, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea n. L 249 del 14 settembre 2012 (senza termine di recepimento)".

<sup>93</sup> Sul punto, si è parlato di "zero-option", cfr. Fasone C., Griglio E., Piccirilli G., *The implementation of the Lisbon Treaty in the Parliamentary Rules of Procedures. The Italian "Zero-option" in Comparative Perspective*, Paper presented at the annual meeting of the Nineteenth Annual Conference of the Council for European Studies, Boston, USA, Columbia University, 2012.

<sup>94</sup> Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 282.

<sup>95</sup> Che potrebbe incidere, qualora dovesse avere successo l'iniziativa, su larghe parti del Regolamento, come: il procedimento legislativo e la qualità della legislazione; la questione di fiducia; l'urgenza; le attività di indirizzo e controllo; le attività conoscitive e di monitoraggio delle politiche pubbliche; l'istruttoria in vista di elezioni di competenza della Camera; l'iniziativa popolare e le

Giunta per le riforme regolamentari in questione risale al 22 maggio 2013, quando fu svolta una relazione introduttiva. La discussione, proseguita il 30 maggio, portò all'istituzione di un gruppo di lavoro costituito da otto deputati, in rappresentanza di tutti i gruppi esistenti all'epoca<sup>96</sup>, per elaborare un'ipotesi di riforma regolamentare, in linea con i compiti della Giunta stabiliti nello stesso Regolamento della Camera, all'art. 16: individuare "le modificazioni e le aggiunte al Regolamento che l'esperienza dimostri necessarie".

Nella seduta della Giunta per il regolamento del 12 dicembre 2013 è stata presentata un'ipotesi di riforma dei regolamenti parlamentari dallo stesso Gruppo di lavoro. Per la parte riguardante i rapporti con l'Unione europea è relatore l'Onorevole Pino Pisicchio.

Verrebbe innanzitutto modificato il titolo del Capo XXVIII, che attualmente è "Delle procedure di collegamento con l'attività di organismi comunitari e internazionali", diventando "Delle procedure di collegamento con l'Unione europea e con l'attività di organismi internazionali": prendendo atto, formalmente, anche nel Regolamento, dell'assoluto rilievo dell'Unione europea in confronto agli altri organismi internazionali cui l'Italia partecipa.

All'impostazione attuale del regolamento della Camera, che prende in considerazione la legge comunitaria, si apportano alcune modifiche per rendere la procedura più tempestiva, introducendo un'apposita "sessione europea". Sarebbe così introdotta una sessione europea annuale (questa volta con tempi certi anche in Assemblea), analoga alla sessione di bilancio e dedicata all'esame dei disegni di legge europea e di delegazione europea e della relazione consuntiva annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, introducendo un nuovo comma, che diverrebbe il primo dell'art. 126-ter. La sessione europea avrebbe in totale una durata di quarantacinque giorni (secondo quello che sarebbe il nuovo secondo comma dello stesso art. 126-ter) e durante tale sessione la programmazione dei lavori dell'Assemblea e delle Commissioni dovrebbe dunque essere finalizzata a garantire la conclusione dell'esame nei termini stabiliti del disegno di legge di delegazione europea, la cui votazione finale dovrà avvenire entro dieci giorni dalla conclusione dell'esame in sede referente<sup>97</sup>. Ovviamente, sarebbe poi sostituita, tutte le volte che si presenta nel Regolamento vigente, l'espressione "legge comunitaria" con quella "legge di delegazione europea".

Si modificherebbe, poi, l'attuale comma 3 dell'art. 126-ter (che diverrebbe il comma 5), portando da trenta a venti giorni il termine per l'esame del disegno di legge di delegazione europea da parte della Commissione politiche dell'Unione europea.

È da rilevare come nella prima applicazione delle due nuove leggi, la Commissione politiche dell'Unione europea del Senato ha esaminato congiuntamente i due provvedimenti, pur specificando che questo non vincolerà in futuro "la possibilità di percorrere ulteriori opzioni regolamentari"<sup>98</sup>. Su questo profilo, l'ipotesi di riforma regolamentare della Camera non fa chiarezza, poiché si limita a stabilire come "salvi i termini specificatamente fissati dalla Conferenza dei Presidenti di gruppo, le disposizioni di cui ai commi precedenti si applicano anche all'esame del disegno di legge di delegazione europea relativo al secondo semestre e al disegno di legge europea"<sup>99</sup>. Con questo comma e la recente presentazione alle Camere del disegno di legge recante "delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2013 – 2° semestre" (per il quale si v. *infra*, par. 6), sembra sempre più confermarsi l'idea che la legge di delegazione europea abbia una cadenza semestrale, piuttosto che annuale com'era prefigurato nella l. 234/2012, dove la presentazione di un secondo disegno di legge di

---

petizioni; la pubblicità dei lavori e la dematerializzazione degli atti parlamentari; la programmazione dei lavori; lo statuto dell'opposizione; l'ordine del giorno di seduta; la disciplina delle discussioni e dei tempi d'intervento; il processo verbale; i rapporti con l'Unione europea; la disciplina del Gruppo misto.

<sup>96</sup> Nei giorni in cui si scrive si è, infatti, resa necessaria una integrazione della Giunta, vista la nascita di due nuovi gruppi parlamentari.

<sup>97</sup> Camera dei deputati, *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari, Giunta per il regolamento, Ipotesi di riforma regolamentare presentata dal Gruppo di lavoro costituito presso la Giunta per il Regolamento*, Giovedì 12 dicembre 2013.

<sup>98</sup> A.S., XVII leg., 14<sup>a</sup> Commissione politiche dell'Unione europea, resoconto sommario del 28 maggio 2013.

<sup>99</sup> Eventuale nuovo comma 11, art. 126-ter del Regolamento della Camera.

delegazione europea era subordinato a "ulteriori esigenze di adempimento di obblighi" derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea<sup>100</sup>.

Inoltre, agli attuali commi 2, 3 e 6 del Regolamento, laddove si fa riferimento all'esame della relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea, verrebbe aggiunta la parola "consuntiva", mostrando così l'intento di separare la fase discendente da quella ascendente e in particolare dall'esame degli strumenti di programmazione politica e legislativa dell'Unione europea, che della fase ascendente fanno parte. Si prende atto, anche nelle norme regolamentari, dello "sdoppiamento" avvenuto nel 2010, con la legge comunitaria 2009<sup>101</sup>, della relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

Si separano definitivamente le due fasi, senza mischiare più l'approvazione della vecchia legge comunitaria con l'esame della relazione della partecipazione dell'Italia all'Unione europea, ma si abbina la relazione consuntiva all'esame della legge di delegazione europea, lasciando, invece, ad un momento successivo l'esame della relazione programmatica, come previsto nell'eventuale nuovo art. 126-*quater*: questo nuovo art. prevede, infatti, che gli strumenti di programmazione politica e legislativa delle istituzioni dell'Unione e la relazione programmatica annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea siano assegnati alla Commissione politiche dell'Unione europea; quindi, si presume in un momento diverso da quello della fase discendente, senza però stabilire una finestra temporale apposita, di cui pure, forse, ci sarebbe stato bisogno dal momento che si continua a ragionare per "sessioni".

Si creerebbe, ad ogni modo, una nuova procedura, basata sia sul ruolo della Commissione politiche dell'Unione europea che delle Commissioni di settore che sul Comitato per la legislazione.

A differenza di altre precedenti proposte di modifica del Regolamento, e in particolare quella presentata dall'Onorevole Buttiglione nel 2009, sembra esserci il merito, qui, di separare una volta per tutte la fase del recepimento dalla fase ascendente, senza mischiare l'esame della legge di delegazione europea con i documenti di programmazione delle attività dell'Unione europea, che fanno parte di una fase probabilmente anche precedente alla c.d. fase ascendente.

In base al regolamento parlamentare vigente, infatti, la relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea "viene esaminata e discussa assieme al disegno di legge comunitaria e ciò finisce col sminuire la portata di strumento di controllo dell'operato del Governo"<sup>102</sup>. La prassi presenta un'anomalia, che finisce per indebolire il ruolo del Parlamento in materia; per questo "non è fuori luogo rilevare in questa sede l'opportunità di concentrare in una sessione tutti gli adempimenti propri della fase ascendente"<sup>103</sup>.

Con la proposta si interviene, peraltro, anche sulla fase ascendente vera e propria per adeguare il Regolamento della Camera al Trattato di Lisbona e alla legge n. 234/2012, soprattutto codificando le procedure sperimentali sorte con i pareri della Giunta per il regolamento del 6 ottobre 2009 e del 14 luglio 2010; senza poter qui analizzare le novità previste per la fase ascendente, si consenta solo di notare come si continui a tralasciare, anche in questa ipotesi di riforma regolamentare, alcune prerogative che il Trattato di Lisbona espressamente rimette ai Parlamenti nazionali, come il diritto di opposizione ad una decisione di revisione semplificata e le proposte su aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali e il

<sup>100</sup> A sostegno dell'idea che le due leggi di delegazione europea non possano essere del tutto e completamente parificate si v. anche l'ultima frase dell'art. 29, comma 8, della l. n. 234/2012, che stabilisce come per il disegno di legge di una seconda legge di delegazione europea nello stesso anno "non è prescritta la relazione illustrativa di cui al comma 7".

<sup>101</sup> La legge 4 giugno 2010, n. 196 "sdoppia" la relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea: le relazioni che il Governo deve presentare alle Camere diventano due, una preventiva e una consuntiva. La prima, che deve essere presentata entro il 31 dicembre, deve indicare "gli orientamenti e le priorità che il Governo intende perseguire nell'anno successivo con riferimento agli sviluppi del processo di integrazione europea, ai profili istituzionali e a ciascuna politica dell'Unione" e "gli orientamenti che il Governo ha assunto o intenda assumere in merito a specifici progetti di atti normativi dell'Unione europea". È, questa, una relazione programmatica, che è oggetto di esame congiunto con il programma legislativo delle istituzioni europee. La seconda relazione, da presentare alle Camere entro il 31 gennaio insieme al disegno di legge comunitaria, ha lo scopo di fornire al Parlamento tutti gli elementi informativi per valutare la partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

<sup>102</sup> Nigro M. T., *Parlamento e Unione europea*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, 2009, p. 349.

<sup>103</sup> Vuolo A., *Il Parlamento nella fase ascendente della formazione del diritto comunitario*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, a cura di R. Dickmann e S. Staiano, Milano, Giuffrè, 2008, p. 539.

ricorso alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà, ritenute, nello stesso allegato all'ipotesi di riforma della Giunta per il Regolamento, "straordinarie e non fisiologiche".

Si tratta, ovviamente, di ipotesi *de jure condendo*, che potrebbero, tuttavia, aggiornare in modo significativo il Regolamento della Camera nelle procedure di collegamento con l'Unione europea.

## 6. Una seconda legge di delegazione europea per l'anno 2013 e la legge europea-bis

Un ulteriore strumento è previsto, dall'art 29, comma 8 della legge n. 234/2012, anche stavolta in maniera largamente lungimirante, qualora le altre due leggi non siano state sufficienti: infatti, all'impostazione binaria della legge di delegazione europea e della legge europea si può aggiungere un terzo strumento normativo previsto dalla legge n. 234/2012, che permette al Governo di presentare entro il 31 luglio un secondo disegno di legge di delegazione europea, che può essere utilizzato qualora sussistano esigenze ulteriori di adempimento di obblighi europei che non permettono di aspettare l'approvazione del disegno di legge di delegazione europea dell'anno successivo.

Effettivamente, già nel primo anno di applicazione della legge di delegazione europea è stato presentato alle Camere il disegno di legge recante "delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2013 – 2° semestre", dopo l'approvazione preliminare del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro per gli affari europei Enzo Moavero Milanesi.

Sempre su proposta del Ministro è stato approvato in Consiglio dei Ministri anche il disegno di legge europea 2013-bis, con lo scopo di porre fine ad alcuni contenziosi che rimangono aperti in vista del prossimo semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea.

Nella sessione del 17 ottobre 2013, durante la c.d. "sessione europea"<sup>104</sup>, la Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano ha espresso il suo parere favorevole sullo schema del disegno di legge per la seconda legge di delegazione europea del 2013 e la legge europea-bis<sup>105</sup>.

Vi è da sottolineare come, mentre una seconda legge di delegazione europea nello stesso anno era stata prevista dal legislatore dal già ricordato art. 29, comma 8 della legge n. 234/2012, lo stesso non può dirsi per una seconda legge europea che, al contrario, non era stata prevista con nessuna previsione esplicita: si scorge, qui, una delle più vistose discrepanze tra quanto previsto nella legge n. 234/2012 sui nuovi strumenti della fase discendente e la loro prima esperienza applicativa. Peraltro, si può forse tentare una riflessione sul motivo che portò il legislatore a non prevedere una legge europea-bis: se, infatti, il disegno di legge di delegazione europea deve essere presentato alle Camere entro il 28 febbraio, il che la rende obbligatoria, lo stesso non può dirsi per la legge europea, che si configura quindi come strumento facoltativo, eventuale. Il Parlamento può, dunque, prendersi tutto il tempo che desidera per approvare la legge europea, vanificando, almeno in teoria, la necessità di ricorrere ad una seconda legge europea nello stesso anno.

Probabilmente si è ritenuto opportuno ricorrere ad una seconda legge europea per porre rimedio a delle procedure di precontenzioso e di contenzioso per raggiungere l'obiettivo del Governo di presiedere il semestre europeo nel 2014 con il minor numero di procedure di infrazione possibile a carico dell'Italia. Infatti, con questo disegno di legge il Governo intende chiudere otto procedure di infrazione e 9 casi *EU pilot*; dare attuazione a una sentenza pre-giudiziale della Corte di giustizia dell'Unione europea e dare attuazione a due regolamenti e a una decisione EURATOM del Consiglio.

<sup>104</sup> Creata dall'art. 22 della l. n. 234/2012. L'art. 23 crea invece la sessione europea della Conferenza Stato – città ed autonomie locali e stabilisce che "il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei convoca, d'intesa con il Ministro dell'interno, almeno due volte l'anno, o su richiesta del presidente dell'ANCI, del presidente dell'UPI o del presidente dell'UNCCEM, una sessione speciale della Conferenza Stato – città ed autonomie locali, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse degli enti locali. Il Governo informa tempestivamente le Camere e la Conferenza delle regioni e delle province autonome sui risultati emersi durante tale sessione. La Conferenza Stato – città ed autonomie locali, in particolare, esprime parere sui criteri e sulle modalità per conformare l'esercizio delle funzioni di interesse degli enti locali".

<sup>105</sup> Il parere della Conferenza è previsto dall'art. 29, comma 4 della l. n. 234/2012.

Dopo una prima discussione a settembre in Consiglio dei Ministri e il passaggio in Conferenza Stato-Regioni, a novembre il Governo ha approvato i disegni di legge e il 5 dicembre sono stati assegnati alla Commissione politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati per l'inizio concreto dell'*iter* parlamentare.

È ragionevole ritenere che il caso di una seconda legge europea nello stesso anno, poiché non prevista dal legislatore, sia un caso isolato in vista della presidenza italiana del 2014, sebbene non si può escludere a priori che diventi un'abitudine, nonostante la lettera della legge n. 234/2012 non preveda tale possibilità.

È necessario, peraltro, considerare le possibilità che erano previste negli artt. 37 e 38 della legge n. 234/2012. In questi articoli, infatti, si erano previste altre possibilità di recepimento della normativa europea all'infuori della legge di delegazione europea e della legge europea.

Perché, dunque, non si è scelto di utilizzare questi strumenti e si è fatto ricorso, invece, ad una legge europea-*bis* non prevista dallo stesso legislatore? Si pensi, innanzitutto, ai contenuti tipici di questi strumenti normativi stabiliti dalla stessa legge n. 234/2012. L'art. 37 sulle "misure urgenti per l'adeguamento agli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea", prevede quello che può definirsi decreto-legge "europeo": per adottare quei provvedimenti necessari "qualora il termine per provvedervi risulti anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge di delegazione europea o della legge europea relativa all'anno di riferimento". L'art. 38, invece, è per attuare singoli atti normativi dell'Unione europea in casi di particolare importanza politica, economica e sociale. I disegni di legge previsti dall'art. 38, però, "non possono contenere disposizioni di delegazione legislativa, né altre disposizioni, anche omogenee per materia, che non siano in diretta correlazione con l'attuazione o l'applicazione dell'atto normativo in recepimento".

Perché, dunque, si è scelto di ricorrere ad una nuova legge europea e non a misure urgenti ex art. 37 o con legge ex art. 38 della legge n. 234/2012? Si può ragionevolmente sostenere, innanzitutto, che l'art. 38 della legge n. 234/2012 non sarebbe stato idoneo a recepire quella pluralità di atti ai quali è dedicata la legge europea-*bis* in questione. Invece, il decreto legge "europeo" previsto dall'art. 37 della legge n. 234/2012 sarebbe stato potenzialmente in grado di recepire quella pluralità di atti: d'altro canto, la tipologia di fonte probabilmente mal si prestava ad attuare quanto previsto dalla legge europea-*bis*, poiché il Governo è da tempo a conoscenza delle necessità di recepimento ancora gravanti sull'Italia, venendo a mancare, dunque, il requisito dell'urgenza che caratterizza il decreto legge in Costituzione, abusando pertanto dello strumento dell'art. 77 Cost.

Non si può poi ignorare come, nella scelta del governo di affidarsi a una legge europea-*bis* e non a un decreto-legge "europeo", abbiano probabilmente influito anche i recenti sviluppi in tema di decreti-legge e leggi di conversione<sup>106</sup>.

## **7. Conclusioni: ritorno ad una prevalente attività normativa del Governo e procedure di recepimento più veloci?**

Alcune critiche erano state avanzate in dottrina prima dell'applicazione dei due nuovi strumenti per l'adeguamento dell'ordinamento italiano a quello europeo. Con la legge di delegazione europea, infatti, si toglie una parte assai rilevante della legislazione nazionale dal procedimento legislativo ordinario; in questo modo, d'altro canto, non si fa che prendere atto della situazione che si era già instaurata nella prassi delle leggi comunitarie succedutesi negli anni. Già in quelle leggi il "grosso" delle direttive europee era recepito conferendo deleghe legislative al Governo. Dividere il momento del conferimento di queste deleghe con il momento delle disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti necessarie per risolvere procedure di infrazione in due strumenti diversi appare, ora, piuttosto funzionale, non dando neanche la possibilità di appesantire il testo con contenuti "politici" e altri rispetto alle norme europee. Lo strumento della legge europea, tuttavia, continua a permettere al Parlamento di operare le modifiche legislative che ritiene necessarie, pur senza obbligarlo ad approvare annualmente la legge.

---

<sup>106</sup> ...dalla sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale fino alla lettera del 27 dicembre del Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere in occasione del decreto c.d. "salva Roma".

Sebbene le critiche ricevute sembrano essenzialmente condivisibili, si può ragionevolmente sostenere che i due strumenti, per il momento, abbiano “funzionato”.

Analizzando la questione dal punto di vista dei rapporti tra Parlamento e Governo, si può notare un ritorno alle origini<sup>107</sup>, con un più forte intervento dell'attività normativa dell'Esecutivo.

Il bilanciamento tra due diverse e altrettanto importanti esigenze, quella di un coinvolgimento del Parlamento nel recepimento della normativa europea e quella della tempestività del recepimento stesso, anche per evitare le procedure d'infrazione, ha trovato nel tempo soluzioni differenti.

Se, inizialmente, il processo di adeguamento interno era caratterizzato da una forte asistematicità e da una forte attività normativa del Governo, con la legge comunitaria si cercò di restituire spazio al Parlamento in materia e questo portò a caricare la stessa legge comunitaria di contenuti “non propri”, allungando i tempi d'approvazione.

Oggi, per ovviare al problema e sulla spinta delle procedure d'infrazione a carico dell'Italia, si assiste, con la legge di delegazione europea, a un ritorno ad un assoluto protagonismo del Governo nel recepimento della normativa europea; tuttavia, con la legge europea si conserva la possibilità per il Parlamento di rientrare nel processo di recepimento, senza per questo legare tutto l'adeguamento al necessario passaggio parlamentare. Gli estenuanti tempi d'approvazione delle leggi comunitarie avevano reso ormai consapevole il legislatore di una necessaria modifica di questo strumento. I fatti parlamentari avevano dimostrato sostanzialmente come lo strumento della legge comunitaria aveva smesso di funzionare. D'altro canto, seppure si trasferisce con la legge di delegazione europea grande parte del recepimento all'attività normativa del Governo, si sono “notevolmente affinati gli strumenti con i quali le Camere possono influire in termini di indirizzo e controllo sull'esercizio di tale potere: ad esempio attraverso l'attività consultiva sugli schemi di decreti delegati [...] sino al *fine tuning* del doppio parere delle Commissioni di merito”<sup>108</sup>.

Un primo risultato può dirsi raggiunto giacché sono state racchiuse di nuovo le attuazioni del diritto europeo in strumenti appositamente dedicati, come non era riuscito nei due anni precedenti nei quali i contenuti delle non approvate leggi comunitarie erano stati dispersi in altri provvedimenti.

Sotto il profilo della tempistica, il risultato è certamente molto importante. Dopo due anni di mancata approvazione delle leggi comunitarie, già ad agosto sono stati invece approvati i due provvedimenti di recepimento della normativa europea. Se, da una parte, la legge di delegazione europea e la legge europea sono state approvate già ad agosto, dall'altra parte non può non rilevarsi come il Governo non abbia poi adottato tempestivamente i decreti legislativi; la lentezza sembra per ora essersi trasferita dal versante parlamentare a quello governativo.

Se l'innovazione della legge di delegazione europea sembra aver funzionato, ovviamente “l'auspicio è che si tratti di un “cambio di passo” destinato a permanere, che può trarre ulteriore alimento anche dal più attivo coinvolgimento delle Camere in sede di indirizzo e controllo dell'attività svolta dal Governo nell'Unione europea, anzitutto in seno al Consiglio europeo, le cui decisioni appaiono sempre più incisive ai fini della determinazione dell'indirizzo politico interno”<sup>109</sup>.

D'altro canto, non è più possibile pensare, come spesso sembra emergere dal comune sentire dell'opinione pubblica, che l'attuazione della normativa europea consti essenzialmente di tecnicismi di dettaglio che poco o nulla modifichino nella vita “pratica” delle persone. Spesso, infatti, i contenuti delle

<sup>107</sup> In questo senso, ma criticamente, cfr. Caretti P., *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, cit., p. 839, secondo il quale questo ritorno al passato “potrebbe, nella prassi, concentrare tutta l'attenzione sulla legge di delegazione (vero motore dell'adeguamento agli obblighi europei) e destinare la legge europea, proprio quella nella quale le Camere assumono decisioni a diretto contenuto normativo, ad una sorte non dissimile da quella che è toccata all'attuale legge comunitaria (ritardi nell'approvazione, slittamenti e così via)”.

<sup>108</sup> Conte G., *Parlamento e Unione europea*, in *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, cit., p. 113: si sottolinea anche come “la possibilità di trasferire all'esame parlamentare degli schemi di atti normativi del Governo tutta la sofisticata strumentazione dell'istruttoria legislativa [...] può fare dell'intervento in sede consultiva non un mero passaggio formale, ma una fase molto “esigente” nei confronti dell'Esecutivo, nella quale le Commissioni di merito assumono il ruolo di guardiane della trasposizione del diritto comunitario secondo criteri di massima semplicità, economicità e previa valutazione di impatto”.

<sup>109</sup> Lupo N., *Tra crisi finanziaria e fine del berlusconismo. Quando le difficoltà del sistema delle fonti riflettono quelle del quadro politico-istituzionale*, cit.

direttive europee contengono importanti stimoli al riconoscimento di nuovi diritti e garanzie per i cittadini degli Stati membri. Solo per citare alcune tra le più importanti direttive presenti nella legge di delegazione europea 2013 (primo semestre), basti pensare a quella sui diritti dei pazienti riguardanti l'assistenza sanitaria transfrontaliera e sul rimborso delle spese sostenute<sup>110</sup>; a quella recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano al fine di impedire l'ingresso di medicinali falsificati nella catena di fornitura legale<sup>111</sup>; a quella concernente la durata di protezione del diritto d'autore e di alcuni diritti connessi<sup>112</sup>; la direttiva relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile<sup>113</sup>; la direttiva che estende l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale<sup>114</sup>; la direttiva sulle emissioni industriali<sup>115</sup>; o, ancora, la direttiva sui gestori di fondi di investimento alternativi<sup>116</sup> e quella sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici<sup>117</sup>. Norme in materie assolutamente decisive e provenienti dall'Unione europea, che l'Italia stessa ha contribuito a creare e che non possono più attendere le lentezze che le vicende parlamentari hanno, in passato, spesso imposto.

I due nuovi strumenti normativi, visti i risultati della loro prima esperienza applicativa, sembrano essere, per il momento, una soluzione convincente, ma necessariamente insieme ad un sempre più convinto intervento non solo del Parlamento e di una più tempestiva azione governativa, ma di tutte le istituzioni che devono essere coinvolte già dal momento formativo della normativa comunitaria, quella "fase ascendente" ancora troppo e colpevolmente trascurata dall'Italia.

## 8. Bibliografia

Armano M., *Il Parlamento italiano e le dinamiche di rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali nei processi di formazione degli atti comunitari*, in *Studi sulle fonti del diritto. Vol. 1: Le relazioni tra Parlamento e Governo*, a cura di S. Pajno e G. Verde, Milano, Giuffrè, 2010.

Astone F., *Il processo normativo dell'Unione Europea e le procedure nazionali per l'esecuzione degli obblighi comunitari*, Torino, Giappichelli, 2008.

Auel K., Benz A., *The Politics of Adaptation: The Europeanisation of National Parliamentary Systems*, in *Journal of Legislative Studies*, vol. 11, n. 4, 2005.

Baroncelli S., *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nelle prospettive del Trattato di Lisbona. Un'analisi delle fonti del diritto nell'ottica della fase ascendente e discendente*, Torino, Giappichelli, 2008.

Baroncelli S., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'evoluzione dinamica dell'Unione Europea*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Torino, Giappichelli, 2010.

Bifulco R., *Responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione europea*, voce in *Digesto disc. pubbl.*, IV aggiornamento, Torino, 2010.

---

<sup>110</sup> Direttiva 2011/24/UE.

<sup>111</sup> Direttiva 2011/62/UE.

<sup>112</sup> Direttiva 2011/77/UE.

<sup>113</sup> Direttiva 2011/93/UE.

<sup>114</sup> Direttiva 2011/36/UE.

<sup>115</sup> Direttiva 2010/75/UE.

<sup>116</sup> Direttiva 2011/61/UE.

<sup>117</sup> Direttiva 2010/63/UE.

Boncinelli V., *Il mancato recepimento e la violazione del diritto comunitario imputabili a comportamenti, omissioni e ritardi del Governo*, in *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, a cura di S. Baroncelli, Torino, Giappichelli, 2008.

Brouard S., Costa O., König T., *The Europeanization of Domestic Legislatures. The empirical implications of the Delors' myth in nine countries*, Springer, 2012.

Camera dei deputati, *L'attività parlamentare e la produzione normativa. La Camera dei deputati nella XVI legislatura nel confronto con le tre legislature precedenti*, 20 dicembre 2012.

Camera dei deputati, *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari, Giunta per il regolamento, Ipotesi di riforma regolamentare presentata dal Gruppo di lavoro costituito presso la Giunta per il Regolamento*, Giovedì 12 dicembre 2013.

Cannizzaro E., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto di L. Elia*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, n. 2, 2009.

Capuano D. A., *Il Senato e l'attuazione del Trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 2011.

Capuano D. A., *The role of national parliaments in the legislative process of the EU. A view from inside the Italian Parliament*, in *Democracy and subsidiarity in the EU. National Parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, a cura di M. Cartabia, N. Lupo e A. Simoncini, Bologna, Il Mulino, 2013.

Caretti P., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2010.

Caretti P., *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le regioni*, n. 5-6, 2012.

Cartabia M., Violini L., *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, n. 4, 2005.

Casalena P. G., Fasone C., Lupo N., *Commentary on the Protocol No. 1 Annexed to the Treaty of Lisbon (On the Role of National Parliaments in the European Union)*, in *Commentary on the Treaty of European Union*, a cura di H. J. Blanke e S. Mangiameli, Berlin-Heidelberg, Springer, 2013.

Celotto A., *Legge comunitaria*, in *Enc. Giur.*, XVIII, Roma, 1995.

Celotto A., *La nuova legge comunitaria 2007. Tendenze attuali nella fase ascendente e discendente del processo comunitario*, in *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, a cura di S. Baroncelli, Torino, 2007.

Celotto A., *L'esperienza applicativa della "legge comunitaria"*, in *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, a cura di A. Vignudelli, Roma, Giuffrè, 2009.

Conte G., *Parlamento e Unione europea*, in *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di F. Bassanini e A. Manzella, Bologna, Il Mulino, 2007.

De Maria B., *I rapporti tra Parlamento e governo nell'attuazione delle norme comunitarie*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, a cura di R. Dickmann e S. Staiano, Milano, Giuffrè, 2008.

Di Martino A., *La responsabilità civile dei magistrati: verso una soluzione?*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 16 gennaio 2014.

Donà A., *L'europizzazione del sistema di governo: il caso della legge comunitaria*, in *L'europizzazione dell'Italia: l'impatto dell'Unione europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, a cura di S. Fabbrini, Roma-Bari, Laterza, 2003.

Esposito A., *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2009.

Esposito A., *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 2, 2013.

Fabbrini S., *L'europizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, in *L'europizzazione dell'Italia. L'impatto dell'Unione Europea nelle istituzioni e le politiche italiane*, a cura di S. Fabbrini, Roma-Bari, Laterza, 2003.

Falletta P., Lupo N., *L'attuazione a livello statale*, in *L'Italia inadempiente. La difficile attuazione del diritto europeo in materia ambientale*, a cura di G. Di Cosimo, Padova, Cedam, 2012.

Fasone C., *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2010.

Fasone C., *Quale è la fonte più idonea a recepire le novità del Trattato di Lisbona sui parlamenti nazionali?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2010.

Fasone C., Griglio E., Piccirilli G., *The implementation of the Lisbon Treaty in the Parliamentary Rules of Procedures. The Italian "Zero-option" in Comparative Perspective*, Paper presented at the annual meeting of the Nineteenth Annual Conference of the Council for European Studies, Boston, USA, Columbia University, 2012.

Fragola M., *Osservazioni sul Trattato di Lisbona tra Costituzione europea e processo di "decostituzionalizzazione"*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 1, 2008.

Gianniti L., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2010.

Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2013.

Héritier A. et al., *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*, Lanham, Md, Rowman & Littlefield Publishers, 2001.

House of Commons, *How much legislation comes from Europe?*, Research paper 10/62, 13 ottobre 2010.

Kiiver P., *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, in *Maastricht*

*Journal of European and Comparative Law*, n. 1, 2008.

Lupo N., *Il parere parlamentare sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 1999.

Lupo N., *The Trasformation of Parliamentary Functions: Are Parliaments Still Legislative Bodies?*, in *Managing Parliaments in 21st century*, a cura di P. Falconer, C. Smith, C. W. R. Webster, Amsterdam-Berlin-Oxford-Tokio-Washington, Ios Press, 2001.

Lupo N., *Qualcosa incomincia a muoversi sul fronte delle modifiche ai regolamenti parlamentari?*, in *Osservatorio sulle fonti online*, [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2009.

Lupo N., *L'adeguamento del sistema istituzionale italiano al trattato di Lisbona. Osservazioni sui disegni di legge di riforma della legge n. 11 del 2005*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), 2011.

Lupo N., *Il ruolo delle burocrazie parlamentari alla luce dei mutamenti dell'assetto istituzionale, nazionale e sovranazionale*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2012.

Lupo N., Perniciaro G., *Riforma del regolamento del Senato: un approccio bipartisan ma ancora non sufficientemente organico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2012.

Lupo N., *Tra crisi finanziaria e fine del berlusconismo. Quando le difficoltà del sistema delle fonti riflettono quelle del quadro politico-istituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2013.

Lupo N., *National parliaments in the European integration process: re-aligning politics and policies*, in *Democracy and subsidiarity in the EU. National Parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, a cura di M. Cartabia, N. Lupo e A. Simoncini, Bologna, Il Mulino, 2013.

Lupo N., *National and Regional Parliaments in the EU Decision-Making Process, after the Treaty of Lisbon and the Euro-Crisis*, in *Perspectives on Federalism*, Vol. 5, Issue 2, 2013.

Manzella A., *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003.

Manzella A., *Principio democratico e integrazione europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2006.

Manzella A., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali in un sistema costituzionale a più livelli*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di Eduardo Gianfrancesco e Nicola Lupo, Roma, Luiss University Press, 2007.

Manzella A., *I parlamenti nazionali nella vita dell'Unione*, in *L'Unione europea nel XXI secolo. "Nel dubbio, per l'Europa"*, a cura di S. Micossi e G.L. Tosato, il Mulino, Bologna, 2008.

Manzella A., *Un Trattato necessitato*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2010.

Manzella A., *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013.

Mencarelli A., *Legge comunitaria e qualità della normazione di recepimento: il contributo dell'istruttoria parlamentare*, in *Istruttoria parlamentare e qualità della legislazione*, a cura di G. Recchia e R. Dickmann, Padova, Cedam, 2002.

Nigro M. T., *Parlamento e Unione europea*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, 2009.

Olivetti M., *I Parlamenti nazionali nella vita dell'Unione europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche, Aggiornamento*, Utet, Torino, 2012.

Paolucci P. M., *Il sistema di recepimento della normativa comunitaria: prospettive e proposte*, Roma, Master edizioni, 2004.

Piccirilli G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, CEDAM, 2008.

Raunio T., Wiberg M., *How to Measure the Europeanisation of a National Legislature?*, in *Scandinavian Political Studies*, n. 1, 2010.

Rivosecchi G., *La riforma dei regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona: un'occasione mancata*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 3, 2009.

Rivosecchi G., *Il ruolo del Parlamento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, vol. 19, fasc. 5, 2013.

Savino M., *L'attuazione della normativa europea*, in *Giornale di diritto amministrativo*, vol. 19, fasc. 5, 2013.

Sprung C., *Il processo di formazione del diritto comunitario e la sua (non) influenza nella fase di attuazione: il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Il ruolo del governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione Europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, a cura di S. Baroncelli, Torino, Giappichelli, 2008.

Violini L., *I parlamenti nazionali come fattori di incremento del principio democratico e come garanti del rispetto del principio di sussidiarietà*, in *Studi sulla Costituzione europea: percorsi e ipotesi*, a cura di A. Lucarelli e A. Patroni Griffi, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2003.

Vuolo A., *Il Parlamento nella fase ascendente della formazione del diritto comunitario*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, a cura di R. Dickmann e S. Staiano, Milano, Giuffrè, 2008.

**“Legge di delegazione europea” e “Legge europea”: obiettivi e risultati di una prima volta**  
di Luca Bartolucci

**Abstract**

Dopo oltre vent'anni dall'introduzione nell'ordinamento italiano della legge comunitaria, il legislatore ha ritenuto opportuno procedere ad uno “sdoppiamento” di questo strumento legislativo con la legge n. 234 del 2012. In questo contributo, dopo aver ripercorso brevemente quella che è stata la disciplina della legge comunitaria nella legislazione ordinaria e nei regolamenti parlamentari e avere cercato di evidenziarne i meriti ma anche le mancanze, si analizzano i due nuovi strumenti per l'adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea: la legge di delegazione europea e la legge europea. Si è cercato di analizzare, poi, la prima esperienza applicativa delle due nuove leggi, mettendone in risalto gli obiettivi per i quali erano state introdotte, i risultati raggiunti e le discrepanze tra obiettivi e risultati.

**Parole chiave**

Parlamenti nazionali, fase discendente, legge di delegazione europea, legge europea.

**Sommario**

1. Introduzione - 2. La legge comunitaria: finalità e contenuti - 2.1. La legge comunitaria nella legislazione ordinaria e nei regolamenti parlamentari - 2.2. Oltre venti anni di leggi comunitarie. Meriti e mancanze: un bilancio - 3. L'imprescindibile legame tra l'adeguamento dell'ordinamento interno e la c.d. “fase ascendente”: l'introduzione delle tabelle di corrispondenza per “cucire” le due fasi - 4. Lo “sdoppiamento” della legge comunitaria ad opera dell'art. 29 della legge n. 234/2012 - 4.1. I contenuti della “legge di delegazione europea” e della “legge europea” come stabiliti dall'art. 30 della legge n. 234/2012 - 4.2. Ratio e possibili criticità di uno “sdoppiamento” - 4.3. Legge di delegazione europea, legge europea e leggi comunitarie dei precedenti tre anni: un confronto? - 4.4. Decreti legislativi, pareri parlamentari e scadenze europee -5. La legge di delegazione europea nei regolamenti parlamentari: ipotesi di riforma regolamentare presentata dal Gruppo di lavoro costituito presso la Giunta per il Regolamento nella seduta del 12 dicembre 2013 -6. Una seconda legge di delegazione europea per l'anno 2013 e la legge europea-bis -7. Conclusioni: ritorno ad una prevalente attività normativa del Governo e procedure di recepimento più veloci? -8. Bibliografia

## **European Legislative Act Of Delegation (“Legge Di Delegazione Europea”) And European Legislative Act (“Legge Europea”): Objectives And Results Of A First Application**

di Luca Bartolucci

### **Abstract**

More than twenty years after the introduction of community legislative act (“legge comunitaria”) into the Italian legal system, the legislature has deemed it appropriate to proceed with a “dissociation” of this legal instrument with Law n° 234/2012. After having briefly reviewed what the framework of community legislative act was in ordinary legislation and parliamentary rules of procedure and tried to highlight both its merits and also its shortcomings, an analysis is made in this contribution of two new instruments aimed at adapting legislative act to the obligations deriving from the participation of Italy in the European Union: European legislative act of delegation (“legge di delegazione europea”) and European legislative act (“legge europea”). An attempt has been made to analyse the first applicative experience of the two acts, highlighting the objectives for which they were introduced, the results achieved and the discrepancies between the objectives and the results.

### **Keywords**

National parliaments, descending phase, European legislative act of delegation, European legislative act.

### **Summary**

1. Introduction - 2. Community legislative act (“legge comunitaria”): objectives and contents - 2.1. Community legislative act in ordinary legislation and parliamentary regulations - 2.2. Over twenty years of community legislative act. Merits and shortcomings: an assessment. - 3. The essential link between adapting domestic law and the so called “ascending phase”: the introduction of correspondence tables to “sew together” the two phases. - 4. The “dissociation” of community legislative act as envisaged in article 29 of Law n° 234/2012 - 4.1. The contents of the “European legislative act of delegation” (“legge di delegazione europea”) and the “European legislative act” (“legge europea”) in compliance with that established in article 30 of law n° 234/2012 - 4.2. The reasoning of the law and possible critical issues in a “dissociation” - 4.3. European legislative act of delegation, European legislative act and community legislative act over the previous three years: a comparison? - 4.4. Legislative decrees, parliamentary opinions and European deadlines. -5. The European legislative act of delegation in parliamentary rules of procedure: hypothesis of rules of procedure reform presented by the Working Group set up at the Committee for the Regulation during the session on 12 December 2013 - 6. A second European legislative act of delegation for the year 2013 and the second European legislative act. -7. Conclusions: a return to the prevailing regulatory activities of the Government and faster implementation procedures? -8. Bibliography.