



L'EUROPA DELLE REGIONI 20 ANNI DOPO  
27 MARZO 2020

Strumenti tecnici ad alto potenziale  
sistematico: tabelle «di corrispondenza»  
e «di concordanza» nel ciclo di  
produzione del diritto UE

di Giovanni Piccirilli  
Ricercatore di Diritto costituzionale  
LUISS Guido Carli – Roma

# Strumenti tecnici ad alto potenziale sistematico: tabelle «di corrispondenza» e «di concordanza» nel ciclo di produzione del diritto UE\*

**di Giovanni Piccirilli**

Ricercatore di Diritto costituzionale  
LUISS Guido Carli – Roma

**Abstract [It]:** La dottrina italiana sul rapporto tra livello nazionale ed europeo si basa su una distinzione tra fase ascendente e fase discendente della formazione degli atti europei. È una distinzione estremamente efficace, specie sotto il profilo didattico, ma rischia di essere assai poco esplicativa, nonché di confondere in qualche modo i piani di analisi, perpetuando una idea di separazione tra livelli che non trova riscontro nelle modalità concrete di partecipazione delle istituzioni nazionali al contesto europeo, specie del Governo che è parte integrante del Consiglio. La necessità di una lettura integrata e combinata tra i due momenti può venire dall’osservazione delle prassi amministrative, ora anche codificate nella legge n. 234 del 2012 di predisporre analisi di concordanza al momento della presentazione della proposta di atto normativo dell’Unione, progressivamente affinate fino al momento del recepimento dell’atto adottato. Questa visione sistemica permette di cogliere meglio l’integrazione strutturale tra ordinamento nazionale ed europeo, utile anche al fine di una migliore imputazione delle responsabilità in caso di cattiva attuazione del diritto UE.

**Abstract [En]:** The Italian literature widely based its reconstruction of the participation to the EU on a distinction between an “ascending” and a “descending” phase in the formation and implementation of EU legal acts. It is an extremely effective distinction, especially from the didactic point of view, but it risks being very little explanatory, as well as somehow confusing, as it perpetuates an idea of separation that is not reflected in the concrete participation of national institutions to the European context. For example, the Government is both a national institution and a full integral part of the Council. There is a need for a more integrated and combined reading and it can come from the administrative practices, now also codified in the Law no. 234 of 2012. As it states, the preparatory stage and the implementing one develop on the same basis, by constructing table of correspondence between the draft EU act, the national law in force and the perspective modifications to be made to the latter. This systemic vision allows to better understand the structural integration between national and European systems, which is also useful in order to better attribute responsibility in the event of bad implementation of EU law.

**Sommario:** 1. La distinzione tra fasi “ascendente” e “discendente” e i suoi limiti. – 2. L’origine regionalista della distinzione tra le due fasi. – 3. Il progressivo cambio di approccio ai rapporti tra Italia e Unione europea nella successione delle leggi di sistema. – 4. Le tabelle «di corrispondenza» e «di concordanza»: strumenti prettamente tecnici, ma dalle notevoli implicazioni sistematiche.

## 1. Premessa. La distinzione tra fasi “ascendente” e “discendente” e i suoi limiti.

Il presente contributo vuole sottolineare la valenza sistematica di alcuni strumenti prettamente tecnici quali le c.d. tabelle «di corrispondenza» e «di concordanza», utilizzate nel “ciclo” di produzione normativa connessa all’appartenenza dell’Italia all’Unione europea e ora esplicitamente previste dalla legge n. 234 del 2012. Preliminarmente (e strumentalmente) alla loro analisi, sembra opportuno svolgere alcune

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

considerazioni relative alle categorie mediante le quali si è soliti ricostruire, nel dibattito dottrinale, l'atteggiamento dell'Italia nei confronti dell'integrazione europea. Ciò si ritiene opportuno perché le tabelle di corrispondenza sembrano offrire spunti utili a un generale ripensamento di quelle categorie o, almeno, al chiarimento di alcuni limiti della valenza esplicativa della “narrazione”, ancorché consolidata, del modo in cui interagiscono reciprocamente i processi di normazione interni e quelli europei.

È noto che la ricostruzione del rapporto tra livello nazionale e UE nella produzione del diritto europeo sia tradizionalmente ricondotta a una bipartizione, in senso temporale e “direzionale”, tra “fase ascendente” e “fase discendente”, rispettivamente relative alla partecipazione degli organi statali (e regionali) alla formazione del diritto europeo e alla loro attività di recepimento e attuazione dello stesso, una volta in vigore<sup>1</sup>.

Tale distinzione può, appunto, essere considerata ormai “tradizionale” e consolidata, tanto da essere stata in qualche modo interiorizzata non soltanto nel dibattito scientifico, ma nello stesso lessico istituzionale<sup>2</sup>. Eppure, si ritiene che la sua valenza esplicativa finisca per essere in qualche modo limitata, come del resto dimostra il fatto che essa sia stata percorsa pressoché soltanto dalla dottrina italiana e, al più ripresa nelle sole esperienze che guardano all'Italia per vicinanza linguistica o di modello istituzionale, come la Spagna<sup>3</sup>. Si badi, non può che riconoscersi come la distinzione tra fasi “ascendente” e “discendente” risulti certamente efficace a fini didattici, rendendo immediatamente l'idea di un flusso informativo e di indirizzi che “sale” dal livello nazionale a quello europeo e uno inverso che poi “scende” sotto forma di normativa da attuare. Allo stesso tempo, però, essa si ritiene che sia per più versi imprecisa.

In particolare, partendo dall'impostazione sistematica presupposta in quella distinzione, sembrano generarsi non poche confusioni ove la si assumesse non solo come (e)semplificazione delle dinamiche di interazione tra livelli diversi, ma anche come descrizione del complessivo quadro istituzionale, finendo

---

<sup>1</sup> Limitando i riferimenti agli studi monografici che, in piena coerenza con l'impostazione prevalente, specificamente si rifanno a tale distinzione sin nella loro struttura fondamentale v. S. BARONCELLI, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona. Un'analisi sulle fonti del diritto nell'ottica della fase ascendente e discendente*, Torino, 2008; F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea. Le prospettive delle regioni italiane nella fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2012.

<sup>2</sup> V. la denominazione delle due sottocommissioni della 14<sup>a</sup> Commissione del Senato, relative ai pareri per la «fase ascendente» e la «fase discendente».

<sup>3</sup> Cfr. R. IBRIDO, *Formulating and Implementing EU Law and Policies: 'Ascending' and 'Descending' Phases and Beyond*, in *The Italian Parliament in the European Union*, a cura di N. Lupo e G. Piccirilli, Oxford, 2017, p. 55 s., spec. p. 65: «In the comparative law, Italy is the only country which knows the distinction between 'descending' and 'ascending' phases. Indeed, with the exception of some Spanish authors who have directly dialogued with the Italian scholarship, these categories have not influenced the European debate about the integration process in a significant way», riportando come esempio di dottrina spagnola attenta a tale distinzione J. TUÑÓN, *Cómo las regiones influyen en el proceso decisional comunitario? Mecanismos de activación ó n ascendente de las entidades sub-estatales europeas*, UNISCI Discussion Papers 17/2018, p. 151, nonché J.A. GONZÁLEZ-AURIOLES, *El federalismo alemán ante la integración europea*, in *Revista de Derecho constitucional europeo*, 2006, p. 195 s.

addirittura per risultare discutibile a fini euristici<sup>4</sup>. Devono esserne quindi riconosciuti i limiti, sotto diversi profili. Anzitutto perché, seguendola, sembrano porsi sullo stesso piano due processi che sono tutt'altro che simmetrici e differenziati solo per il “verso” in cui, rispettivamente, si proiettano: la fase “ascendente” è, infatti, in ogni caso solo eventuale, ossia da intendersi come possibilità per il livello nazionale di contribuire con propri indirizzi e apporti informativi al decisore europeo; al contrario, la fase “discendente” – ove sia configurabile<sup>5</sup> – non è soltanto obbligatoria, ma correlata a sanzioni in caso di parziale o incompleta adesione da parte degli attori nazionali.

Inoltre, da tale separazione tra fasi distinte sembra discendere anche una qualche differenziazione tra i soggetti chiamati a parteciparvi: al contrario, non esistono due Regioni diverse (o due Stati), una chiamata a partecipare e una tenuta ad attuare; è sempre lo stesso soggetto a intervenire in “fase ascendente” e in “fase discendente”, e il coinvolgimento in entrambe innesca ovvi collegamenti tra i due momenti, ingenerando processi di connessione e di “apprendimento”, tanto da disporli non solo e non tanto in successione temporale, quanto piuttosto in correlazione strumentale reciproca. Altrettanto, tale ricostruzione rischia di perpetuare l'idea di una separazione netta tra i livelli europeo e nazionale, posti in relazione secondo le modalità previste da ciascuna fase, e così agevolando la possibilità del classico ricorso al *blame shifting*. Al contrario, va rimarcata la piena partecipazione degli organi nazionali, fin dal punto di vista soggettivo<sup>6</sup>, ai procedimenti decisionali dell'Unione europea, reciprocamente influenzando le logiche di funzionamento dei due livelli e fino addirittura a smarrire le linee di demarcazione tra procedimenti propriamente interni e procedimenti esclusivamente europei<sup>7</sup>. Anzi, la ricostruzione che si ritiene più

---

<sup>4</sup> Specie alla luce delle novità, in coerenza con il Trattato di Lisbona, apportate dalla l. 234 del 2012, sostiene l'opportunità di superare la distinzione tra le fasi (e la stessa idea di distinguere “fasi”) C. FASONE, *La distinzione tra “fase ascendente” e “fase discendente”, e il suo superamento*, in *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, a cura di E. Moavero Milanesi e G. Piccirilli, Bari, 2018, p. 103 s., spec. p. 108 e 111, ove si sottolinea l'assenza di qualsiasi esplicito riferimento a quel lessico nel testo della nuova legge “di sistema”, a differenza che nelle sue precorritrici, nonché il fatto che sia «proprio l'idea di “fase” del procedimento decisionale [a risultare] superata dall'impostazione della nuova legge».

<sup>5</sup> Si consideri che la “fase discendente” non deve essere intesa come unicamente finalizzata al recepimento delle direttive, benché questo ne costituisca parte cruciale e, forse, preponderante. Non deve dimenticarsi infatti che anche gli atti dotati di immediata applicabilità, come i regolamenti, possono richiedere interventi di adeguamento dell'ordinamento interno, al fine di assicurare la piena coerenza tra questo e la normativa europea. Come esempio in questo senso, basti considerare l'adozione del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 (sulla base della delega contenuta nella l. 25 ottobre 2017, n. 163), finalizzato all'«adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni» del GDPR.

<sup>6</sup> Non si dimentichi che il Consiglio dell'Unione, nelle sue diverse configurazioni, è fisicamente composto dai componenti dei governi nazionali, che dunque partecipano in prima persona alle riunioni dell'organo e alle decisioni che questo assume.

<sup>7</sup> In questo senso v. le analisi raccolte nel volume *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, a cura di R. Ibrido e N. Lupo, Bologna, 2018, e in particolare l'introduzione dei curatori, dal titolo «Forma di governo» e «indirizzo politico»: *la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, p. 9 s. In senso contrario, v. la recente ricostruzione del ruolo e della figura del Presidente del Consiglio dei Ministri proposta da I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, 2018, che prescinde completamente dall'analisi del suo ruolo “europeo”.

convincente in relazione alla mutua interazione tra livello statale e livello europeo è quella che propone un inquadramento dell'integrazione continentale europea come evoluzione della statualità, mediante una serie di deleghe al livello sovranazionale per la condivisione dei problemi e l'individuazione di soluzioni comuni<sup>8</sup>.

## 2. L'origine regionalista della distinzione tra le due fasi.

La prima traccia dell'utilizzo della distinzione sembra risalire addirittura alla metà degli anni '70. Le circostanze e i protagonisti di quella menzione, per altro, non appaiono casuali. Il primo a ricorrere alla distinzione sembra essere stato Fidia Arata, storico protagonista della vita politica regionale toscana, in occasione del convegno di Torino del 1976 incentrato proprio sul rapporto tra le regioni italiane e l'Europa<sup>9</sup>. Dunque, l'introduzione della distinzione tra fasi "ascendente" e "discendente" è giunta non (direttamente) da parte della dottrina, ma dai protagonisti delle istituzioni e, in specie, delle istituzioni regionali; con l'obiettivo, quindi, di procedimentalizzare la ricostruzione del rapporto tra livelli di governo e ricavare una specifica prospettiva regionale in questo ambito.

Da questo punto di vista, sembra potersene individuare una *ratio* tesa al recupero di un ruolo regionale all'interno dell'integrazione europea rispetto a una impostazione di fondo che – almeno all'epoca, e comunque fino a tempi recenti – non ha mai tenuto in grande considerazione l'articolazione interna agli Stati membri, fino a veder teorizzata una vera e propria «cecità federale» dell'impianto comunitario<sup>10</sup>.

La distinzione tra fasi "ascendente" e "discendente" sembra poi essere stata sviluppata, in particolare, dalla scuola fiorentina degli studiosi internazionalisti e del diritto dell'integrazione europea, negli studi relativi al ruolo internazionale delle regioni. Ciò è percepibile, in particolare, negli studi di Strozzi, che sin dalla metà degli anni '80 denunciavano la particolare inadeguatezza dei meccanismi previsti per il un

---

In prospettiva comparata, nel senso accolto in questa sede v. K.M. JOHANSSON-J. TALLBERG, *Explaining Chief executive empowerment: EU summitry and domestic institutional change*, in *West European politics*, 2010, p. 208 s.

<sup>8</sup> In questo senso, v. la lettura – con una espressione che, in realtà, non risulta felicissima per il lettore italiano, ma che, nel contesto in cui è utilizzata, assume un senso completamente diverso – nel senso di individuare nell'UE un «supranational system of administrative governance», proposta da P.L. LINDSETH, *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford-New York, 2010, p. 225, ma v. *passim*.

<sup>9</sup> F. ARATA, *Partecipazione delle regioni alle scelte della politica comunitaria e loro attuazione all'interno dell'ordinamento*. Intervento presso il convegno sul tema "Le regioni italiane e l'Europa", svoltosi a Torino il 22-24 aprile 1976, in *Stato e regione*, 1976, fasc. 2, p. 79 s.

<sup>10</sup> Il riferimento è, ovviamente, all'iconica espressione (*Landesblindheit*, in tedesco) dovuta a H.-P. IPSEN, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in *Probleme des Europäischen Recht. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, a cura di E. von Caemmerer, H.J. Schlochauer e E. Steindorff, Frankfurt, 1966, p. 248 s. Il concetto è stato comunque utilizzato ampiamente nella letteratura successiva, per cui si v., tra gli altri, S. WEATHERILL, *The challenge of regional dimension in the European Union*, in *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, a cura di S. Weatherill e U. Bernitz, Oxford, 2005, p. 1 s., nonché, criticamente, alla luce dell'evoluzione del diritto dell'Unione europea nel periodo più recente, M. FINCK, *Subnational Authorities in EU Law*, Oxford, 2017. Nella dottrina italiana v. A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in ID., *L'Italia verso il "federalismo"*. *Taccuini di viaggio*, Milano, 2001, p. 253 s., spec. 260 s.

coinvolgimento regionale sugli affari europei, almeno in relazione alle materie di competenza concorrente<sup>11</sup>.

Nel periodo successivo, altri risultano essere i motivi di interesse per tale distinzione. Con l'approvazione della legge n. 86 del 1989, in particolare, giunge a compimento un processo, durato quasi un lustro, di sistematizzazione dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento europeo, che già aveva visto un parziale compimento nella precedente legge n. 183 del 1987. La legge del 1989, tuttavia, più che la precedente, intervenne con precise disposizioni sia in relazione all'attuazione diretta del diritto comunitario (art. 9), sia relativamente alla possibilità, per la Conferenza Stato-Regioni, di esprimere pareri sugli «indirizzi generali relativi all'elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali» (art. 10). Inoltre, alla legge del 1989 seguirono, con finalità "attuative" e di completamento, le modifiche dei regolamenti parlamentari di inizio anni '90, tese a dare "gambe" procedurali al raccordo tra Parlamento e istituzioni europee<sup>12</sup>.

È però dalla fine degli anni '90 che la distinzione prende decisamente piede in dottrina, anche in coincidenza con il ricco dibattito a commento delle progressive evoluzioni dei trattati europei e delle innovazioni recate in quelle sedi anche in relazione al principio di sussidiarietà. Inoltre, ciò accade parallelamente alle riforme interne (riuscite o tentate) del regionalismo e della forma di Stato, facendo procedere di pari passo il collegamento tra livello nazionale e livello europeo, da un lato, e tra quello statale e quello regionale, dall'altro<sup>13</sup>.

### **3. Il progressivo cambio di approccio ai rapporti tra Italia e Unione europea nella successione delle leggi di sistema.**

Quanto detto in via generale rispetto all'opportunità di superare la tradizionale distinzione tra fasi ascendente e discendente sembra avere una qualche conferma nello stile seguito nell'intitolazione delle leggi "di sistema" che, dal 1989, hanno regolato la partecipazione dell'Italia all'integrazione continentale. Prendendo in considerazione la legge n. 234 del 2012 come "punto di arrivo"<sup>14</sup> di un processo destinato

<sup>11</sup> Cfr. G. STROZZI, *Recenti sviluppi nella disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni in materia internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1988, p. 344 s., spec. p. 353, mentre invece lo stesso A. non aveva fatto ricorso alla dizione in *Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, 1983, v. spec. p. 126 s.

<sup>12</sup> Cfr. V. GUIZZI, *Parlamento italiano e Comunità europea nelle nuove norme del Regolamento della Camera*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1-3/1993, p. 85 s.

<sup>13</sup> *Ex multis*, R. BIFULCO, *Forme di Stato composto e partecipazione dei livelli regionali alla formazione della volontà statale sulle questioni comunitarie*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1997, p. 101 s.; L. VIOLANTE, *Raccordo legislativo fra Unione europea e Parlamenti nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, p. 725 s.; A. PIZZORUSSO, *L'attuazione degli obblighi comunitari: percorsi, contenuti e aspetti problematici di una riforma del quadro normativo*, in *Il foro italiano*, 1999, pt. 5, p. 225 s.

<sup>14</sup> V. in questo senso la Parte II del volume *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, cit., p. 77 s.



a proseguire a partire dalle innovazioni da essa apportate, si deve anzitutto sottolineare come in essa si persegua una scelta terminologica che in realtà riflette un significativo cambio di approccio alla comprensione del ruolo del livello nazionale nelle dinamiche di interazione con l'Unione europea.

Già dalla formulazione dei titoli, si evince il passaggio a una prospettiva maggiormente integrata rispetto al quadro precedente, caratterizzato dalla mera giustapposizione tra la «partecipazione» riferita (unicamente) «al processo normativo [comunitario/dell'Unione europea]» e le «procedure di esecuzione degli obblighi» (in senso, evidentemente, pressoché solo passivo). Se infatti nella legge del 1989 e in quella del 2005 i titoli (tra loro sostanzialmente identici<sup>15</sup>) ripercorrevano quello schema, la legge del 2012 fa proprio un approccio diverso, riferendosi alla «partecipazione» dell'Italia tanto alla «formazione» quanto alla «attuazione della normativa e delle politiche» dell'UE. Insomma, anche la parte attuativa rientra in una nozione unica di partecipazione, che si lega alla formazione degli atti e delle politiche europee in un ciclo, appunto, integrato.

Inoltre, non è di secondaria importanza come dal titolo della legge “di sistema” sia scomparso il termine «obblighi» (comunitari/europei, benché la dizione resti comunque presente diffusamente nel testo<sup>16</sup>), e come nel suo articolato non sia più presente un tentativo di loro elencazione e tipizzazione<sup>17</sup>, prima riportato in entrambi gli articoli 1 sia della legge n. 86 del 1989<sup>18</sup> che della legge n. 11 del 2005<sup>19</sup>. Inoltre,

---

<sup>15</sup> Rispettivamente: «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari» nel 1989 e «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari» nel 2005.

<sup>16</sup> Su questo specifico aspetto, sia consentito il rinvio a G. PICCIRILLI, *La ridefinizione dell'oggetto proprio delle leggi europea e di delegazione europea*, in *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia...*, cit., p. 89 s.

<sup>17</sup> Art. 1, legge n. 234 del 2012: “La presente legge disciplina il processo di partecipazione dell'Italia alla formazione delle decisioni e alla predisposizione degli atti dell'Unione europea e garantisce l'adempimento degli obblighi e l'esercizio dei poteri derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, in coerenza con gli articoli 11 e 117 della Costituzione, sulla base dei principi di attribuzione, di sussidiarietà, di proporzionalità, di leale collaborazione, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica”.

<sup>18</sup> Art. 1, comma 1, legge n. 86 del 1989 (nel testo vigente al momento dell'entrata in vigore della legge n. 11 del 2005): «Con i procedimenti e le misure previste dalla presente legge, lo Stato garantisce l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee che conseguono: a) all'emanazione di regolamenti, direttive, decisioni e raccomandazioni (CECA) che, in conformità alle norme dei trattati istitutivi della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica, vincolano la Repubblica italiana ad adottare provvedimenti di attuazione; b) all'accertamento giurisdizionale, con sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, della incompatibilità di norme legislative e regolamentari con le disposizioni dei suddetti trattati».

<sup>19</sup> Art. 1, commi 1 e 2, legge n. 11 del 2005, (nel testo vigente al momento dell'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012): «1. La presente legge disciplina il processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea e garantisce l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, sulla base dei principi di sussidiarietà, di proporzionalità, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica. 2. Gli obblighi di cui al comma 1 conseguono: a) all'emanazione di ogni atto comunitario e dell'Unione europea che vincoli la Repubblica italiana ad adottare provvedimenti di attuazione; b) all'accertamento giurisdizionale, con sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, della incompatibilità di norme legislative e regolamentari dell'ordinamento giuridico nazionale con le disposizioni dell'ordinamento comunitario; c) all'emanazione di decisioni-quadro e di decisioni adottate nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale».

nella legge del 2012, si rinviene un atteggiamento decisamente più proattivo, per cui non ci si limita alla formazione della posizione italiana, ma ci si riferisce – in senso ben più ampio – al ruolo della legge come relativo a disciplinare la «partecipazione» dell'Italia alla formazione delle decisioni europee. Permane, come si accennava, un richiamo agli «obblighi» europei, che tuttavia non risultano più tipizzati nelle disposizioni «inaugurali». Infine, entra significativamente nel testo della legge un richiamo all'esercizio dei «poteri»<sup>20</sup> derivanti dalla «appartenenza» (e non dalla sola «partecipazione») all'UE.

L'idea di «poteri» nazionali derivanti dall'appartenenza all'UE (poteri che, per altro, sono anzitutto del Parlamento nazionale, nonché, in qualche misura, esercitati in raccordo con le Regioni<sup>21</sup>) sembra essere del tutto alternativa all'idea di una distinzione per fasi e per “verso” (ascendente/discendente) del rapporto con le istituzioni europee, proprio alla luce di una più chiara identificazione strutturale degli organi nazionali come organi, a tutti gli effetti, europei. È certamente il caso dei Parlamenti nazionali, ai quali è dedicato uno specifico articolo del Trattato (l'art. 12 TUE), che ne chiarisce il «contributo» attivo al «buon funzionamento» dell'UE. Non è dunque lontano dalla realtà individuare in capo ai Parlamenti nazionali una serie di funzioni derivanti direttamente dal diritto dell'Unione europea, sfuggente al riparto tradizionale delle “fasi” di partecipazione/esecuzione e per di più legata alla parte vitale del «funzionamento» dell'Unione, al quale non a caso è dedicato il “secondo” Trattato<sup>22</sup>.

#### **4. Le tabelle «di corrispondenza» e «di concordanza»: strumenti prettamente tecnici, ma dalle notevoli implicazioni sistematiche.**

Venendo specificamente alle c.d. tabelle «di corrispondenza», queste si caratterizzano per essere uno schema di raffronto tra le disposizioni del progetto di atto UE e le norme nazionali vigenti. Sono dunque redatte dall'amministrazione con competenza istituzionale prevalente in quella che, nel lessico tradizionale, sarebbe chiamata “fase ascendente”, al fine di individuare quali disposizioni di diritto interno verrebbero a essere interessate dall'eventuale approvazione del progetto di atto europeo in discussione. Le tabelle di corrispondenza sono previste espressamente all'art. 6, comma 5, della legge n. 234 del 2012 come parte integrante degli obblighi informativi del Governo nei confronti del Parlamento. Si dispone infatti che la tabella accompagni la relazione che il Governo è tenuto a trasmettere alle Camere entro venti giorni dalla trasmissione di un progetto di atto legislativo UE<sup>23</sup>. Dunque, riassumendo, al fine di

<sup>20</sup> Cfr. C. TOVO, *Art. 1. Finalità*, in *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234. “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea”*, a cura di L. Costato, L.S. Rossi e P. Borghi, Napoli, 2013, p. 1 s., spec. p. 3.

<sup>21</sup> In questo senso, v. l'art. 6 del Prot. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

<sup>22</sup> Sul collegamento tra art. 12 TUE e intitolazione del TFUE v. A. MANZELLA, *Introduzione. Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di A. Manzella e N. Lupo, Torino, 2014, p. 1 s.

<sup>23</sup> V. il precedente comma 4.



istruire il procedimento parlamentare di esame di un progetto di atto normativo europeo, sia che questo rientri all'interno del controllo di sussidiarietà, sia che si limiti al più generale “dialogo politico” con la Commissione europea, il Governo è tenuto non soltanto a predisporre una relazione, per così dire, discorsiva, ma anche a individuare le disposizioni nazionali che eventualmente verrebbero a essere interessate. Nella stessa sede si prevede che le tabelle di corrispondenza siano predisposte sulla base di quanto indicato da un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in concreto adottato il 17 marzo 2015. Tale dPCM risulta in realtà assai scarso, limitandosi a richiedere una elencazione – seguendo la sistematica del progetto di atto normativo UE – delle disposizioni di quest'ultimo, affiancandole alla corrispondente normativa vigente in Italia (primaria o secondaria) e a una ulteriore colonna di “commento”, in relazione ai seguenti punti: *i)* rango delle norme interne vigenti corrispondenti; *ii)* riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni; *iii)* oneri finanziari; *iv)* impatto sull'ordinamento; *v)* oneri amministrativi aggiuntivi; *vi)* amministrazioni coinvolte; *vii)* individuazione del tipo di intervento richiesto. Come si intuisce, le tabelle di corrispondenza sono uno strumento meramente tecnico, anzi, un allegato documentale a una relazione di accompagnamento di un progetto di atto normativo, prodotte quindi a livello nazionale al fine di istruire l'analisi dell'impatto tecnico-normativo sull'ordinamento interno da parte delle proposte di atti europei ancora da discutersi. Tuttavia, la loro funzionalità sembra estendersi ben oltre l'adempimento dell'obbligo informativo da parte del Governo nei confronti delle Camere in questa fase così preliminare del processo di produzione del diritto UE. La individuazione “precoce” delle norme interne vigenti interessate dal progetto di atto europeo, infatti, consente un immediato raccordo con la predisposizione degli strumenti di attuazione da adottarsi al livello nazionale, avviando già il lavoro preparatorio e identificando le aree di intervento richiesto, così anche da avviare l'impostazione delle opzioni sistematiche da sciogliere in quella che tradizionalmente viene identificata come “fase discendente”.

Le tabelle «di corrispondenza», infatti, costituiscono il presupposto per le tabelle «di concordanza» (ulteriormente previste, sempre dalla legge n. 234 del 2012, all'art. 31, comma 2), al fine di esplicitare, in sede di esercizio delle deleghe legislative conferite al Governo con la legge di delegazione europea, l'aderenza tra «le disposizioni in essi previste e quelle della direttiva da recepire». Anche in questo caso, le tabelle di concordanza sono predisposte dall'amministrazione con competenza istituzionale prevalente nella materia, una volta, appunto, che il ciclo viene a compiersi, passando dalla partecipazione all'adozione dell'atto normativo europeo alla partecipazione alla sua piena effettività, completandone l'attuazione al livello nazionale.

L'inserimento nella legge di sistema dell'uso delle tabelle di corrispondenza e di concordanza appare un elemento molto interessante, prettamente tecnico ma appunto di grande impatto sistematico, che aiuta

in una direzione che si ritiene fondamentale come il superamento della distinzione tra fasi “ascendente” e “discendente”. Esse, infatti, evidenziano il raccordo strumentale tra i vari momenti nei quali il livello statale interviene all’interno del ciclo di costruzione e attuazione delle politiche UE. Non solo: per loro tramite possono essere messi in evidenza alcuni elementi di criticità dell’ordinamento nazionale che, essendo anticipati rispetto alla formazione della posizione nazionale sul tema, potrebbero venire discussi e risolti già nel quadro del negoziato sull’adozione dell’atto europeo. Infine, per tale via possono essere poste le basi per una attività di trasposizione non soltanto completa e tempestiva (obiettivi cui hanno efficacemente risposto le scelte dello sdoppiamento del veicolo normativo periodico e lo sganciamento delle deleghe dall’attuazione diretta<sup>24</sup>), ma soprattutto corretta (specie delle direttive), agevolando e snellendo il processo e, riducendo conseguentemente il rischio di incorrere in procedure di infrazione per errato o parziale recepimento.

In conclusione, il processo di apprendimento progressivo costituito dalla successione delle diverse leggi “di sistema” che hanno regolato nel corso degli ultimi trent’anni la partecipazione dell’Italia all’Unione europea sembra aver condotto a una visione integrata di questo processo, ispirata non più a interventi episodici su singoli provvedimenti (slegati tra il momento di formazione e quello di attuazione), quanto piuttosto a una generalizzata presa di coscienza della natura continua e composita dei procedimenti normativi euro-nazionali. Gli spunti offerti da strumenti quali quelli analizzati in questa sede suggeriscono dunque di ripensare le categorie che, da tempo, hanno guidato la comprensione del rapporto tra Italia e Unione europea, proponendone una visione in termini maggiormente ciclici e permanenti, coerentemente con l’ottica di piena «appartenenza» all’Unione europea che la stessa legge n. 234 del 2012 ha ribadito sin dal suo *incipit*.

---

<sup>24</sup> Sul punto, S. BARONCELLI, *Lo sdoppiamento della “legge comunitaria”: una scelta avveduta?*, in *Attuare il diritto dell’Unione europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall’entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, cit., p. 119 s., nonché *amplius* M. ROSINI, *Legge di delegazione europea e legge europea. Contributo allo studio dell’attuazione del diritto dell’Unione europea nel più recente periodo*, Napoli, 2017, spec. p. 39 s.