

I. Tenuto conto che la prima delle proposte di legge (la n. 2854)¹ risale al 23 ottobre 2009, ci sono voluti oltre tre anni per approvare la L. n. 234 del 24 dicembre 2012 (recante *“Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea”*)² e chiudere finalmente il cerchio dell’iter parlamentare: un tempo infinito, se si considera che, come emerge chiaro dai lavori delle Camere, a parte l’inevitabile competizione tra i due rami del Parlamento³, non c’è stata alcuna parte politica che abbia remato contro questo provvedimento⁴, nella evidente consapevolezza che, con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁵, non era più procrastinabile la modifica della legge 4 febbraio 2005, n. 11⁶ (dovendosi non solo aggiornare i riferimenti ai trattati, alle istituzioni e agli atti della Unione, ma anche e soprattutto tenere conto del maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali⁷ nell’ambito delle procedure decisionali europee). Gli obiettivi esplicitati nelle relazioni illustrative delle proposte di legge (successivamente confluite nel testo approvato, in prima lettura, dalla Camera dei Deputati) erano sostanzialmente comuni e diretti a consentire gli *“adattamenti linguistici resi necessari dalla successione dell’Unione europea alla Comunità europea e dai mutamenti relativi alla denominazione delle istituzioni”*, nonché ad aggiornare la normativa interna, tenuto conto del *“coinvolgimento diretto dei Parlamenti nazionali ... nel controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle proposte di atti legislativi dell’Unione”*, della *“nuova ripartizione degli atti dell’Unione tra atti legislativi, atti delegati e atti di esecuzione”* e della *“accelerazione prevista delle procedure d’infrazione per mancato recepimento delle direttive o per inadempimento a precedenti sentenze di condanna della Corte di giustizia dell’Unione europea”*⁸.

Nel contempo, partendo dai suggerimenti derivanti *“dall’esperienza pra-*

¹ le altre sono la n. 2862 del 27.10.2009 (primo firmatario l’On. Stucchi), la n. 2888 del 5.11.2009 (primo firmatario l’On. Gozi), la n. 3055 del 16.12.2009 (primo firmatario l’On. Pescante) e la n. 3866 del 16.11.2010 (ad iniziativa del Governo)

² pubblicata sulla Gazz. Uff. n. 3 del 4 gennaio 2013 ed entrata in vigore 19 gennaio 2013

³ per certi versi auspicabile, specie quando, come nella specie, serve a migliorare il testo di una legge

⁴ prova ne è che le proposte di legge sono confluite in un testo unificato, sul quale tutti i gruppi parlamentari hanno lavorato in maniera effettivamente *bipartisan*

⁵ avvenuta il 1° dicembre 2009

⁶ recante *“Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”*

⁷ chiamati ad intervenire direttamente nel processo formativo delle decisioni europee e ad esercitare un ruolo di indirizzo e di controllo sui rispettivi Governi

⁸ Così, testualmente, la relazione al Disegno di legge n. 3866, presentato dal Governo il 16 novembre 2010

tica maturata durante” il “quinquennio di applicazione della ... legge” n. 11/2005, non si poteva perdere l’occasione “di modificare o di semplificare sotto più di un aspetto le norme e i meccanismi” previsti dalla stessa, “sia per quanto” riguardava “le procedure di formazione della posizione italiana da sostenere a Bruxelles nel processo decisionale europeo, sia per quel che” concerneva “gli strumenti di attuazione degli obblighi posti dal diritto dell’Unione europea”.

Ebbene, se questi obiettivi siano stati effettivamente perseguiti, (almeno) oggi è veramente difficile dirlo: solo il tempo, con il suo carico di successi ed insuccessi, potrà consentire un primo bilancio e dar conto del se il risultato finale della legge sia all’altezza dell’ambizione che ha mosso legislatore o se non sia necessario – come molto spesso accade – intervenire con delle correzioni.

II. Passando ai contenuti - senza pretesa di completezza ed anzi con l’annotazione che non tutta la legge sarà esaminata in queste brevi note, ma solo le disposizioni (e nemmeno tutte) di maggiore impatto⁹ - come emerge chiaro sin dal primo articolo, le finalità perseguite dalla L. 234/2012 sono, nella sostanza, riconducibili alla necessità, dopo il Trattato di Lisbona, di regolamentare “il processo di partecipazione dell’Italia alla formazione delle decisioni e alla predisposizione degli atti dell’Unione europea” (c.d. fase ascendente) e di garantire “l’adempimento degli obblighi ... derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea” (c.d. fase discendente), “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”.

Rispetto al testo dell’art. 1, co. 1, dell’abrogata L. 4 febbraio 2005, n. 11¹⁰, le novità più rilevanti non sono tanto (e solo) il richiamo e l’aggiunta dei principi di “attribuzione” e di “leale cooperazione”¹¹ e degli articoli 11 e 117 Cost., quanto (anche e soprattutto) il fatto che, anziché di “processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti ...”, si parli finalmente di “processo di partecipazione dell’Italia alla formazione delle decisioni e alla predisposizione degli atti ...”: la differenza, com’è di tutta evidenza, non è di poco conto e, soprattutto, non è solo terminologica, in quanto è tesa a segnalare che gli Stati membri (e fra questi l’Italia), dopo il Trattato di Lisbona, non si limitano più (e solo) a rappresentare la loro “posizione” in ordine alle decisioni da assumere in sede di Unione, ma ne diventano parte attiva.

⁹ com’è facile intuire, infatti, il commento completo della novella richiederebbe ben altro impegno

¹⁰ che l’art. 1 della L. 234/2012 ha inteso chiaramente riprodurre

¹¹ che pure sono punti qualificanti della riforma e meriterebbero un approfondimento a parte

Tanto è confermato dal fatto che, significativamente, l'art. 1 cit. si preoccupa di precisare che una delle finalità della legge è anche quella di garantire all'Italia "l'esercizio dei poteri derivanti dalla" sua "appartenenza ... all'Unione europea".

In sostanza, come in molti hanno sottolineato, finalmente (e più correttamente) "il problema tra ordinamento europeo e ordinamento nazionale non si pone (più) in termini di estraneità dell'uno rispetto all'altro, ma di integrazione-adequamento di quest'ultimo all'interno del primo"¹².

III. Chi, poi¹³, debba farsi carico di portare avanti questo processo, lo indica sin da subito la legge di riforma, potenziando – così come richiesto dal Trattato di Lisbona – il ruolo delle Camere e definendo puntualmente gli innumerevoli obblighi informativi a carico del Governo.

"Il Parlamento partecipa al processo decisionale dell'Unione europea", recita senza arzigogoli, né giri di parola, il primo comma dell'art. 3 (quasi a voler mettere subito in chiaro che non è più pensabile tenere le Camere fuori dal campo di produzione normativa dell'Unione)¹⁴, preoccupandosi di aggiungere, al secondo comma, che "le Camere, in coordinamento con il Governo, intervengono nella fase di formazione delle normative e delle politiche europee" e, al terzo comma, che "il Governo assicura, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, l'assistenza documentale e informativa della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea agli uffici della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica presso le istituzioni europee, secondo modalità stabilite d'intesa tra il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Presidenti delle Camere".

Nella sostanza, questa norma (che non è l'unica, essendo semmai solo la prima di una lunga e successiva serie di disposizioni del medesimo segno), dopo aver riconosciuto al Parlamento un ruolo determinante nell'ambito del procedimento di produzione normativa dell'Unione, onde consentirgli di rispondere efficacemente alle nuove sfide cui è

¹² per L. MOCCIA, in sede di audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato (seduta del 7.7.2011), "l'attuazione della normativa europea opera attraverso un processo intrinsecamente dinamico ed evolutivo, a flusso continuo, ..., di integrazione-adequamento dell'ordinamento nazionale in quanto ordinamento interno dell'Unione, rispetto al quale la stessa distinzione-separazione concettuale fra fase ascendente e fase discendente di formazione degli atti legislativi europei, nella specie delle direttive, in quanto legata a una visione internazionalistica caratterizzata ancora da una forte impronta di nazionalismo metodologico, che tende a concepire la normativa adottata a livello europeo come fosse un corpo estraneo prima di essere recepita al livello del singolo ordinamento nazionale (o sub-nazionale), perde di valore".

¹³ e questo è uno degli aspetti più importanti della riforma

¹⁴ Non è senza rilievo il fatto che tale disposizione – del tutto assente nei testi licenziati in prima lettura dalla Camera e dalla 1^a Commissione Permanente del Senato – sia stata inserita, peraltro tra i principi generali, solo in sede di discussione in Aula al Senato

chiamato a partecipare, punta tutto (o, comunque, punta molto) - nella consapevolezza che *“se non sai, non puoi”* e, quindi, per l'indiscutibile importanza che viene ad assumere il flusso delle informazioni, sia sotto il profilo della tempestività che sotto quello della completezza - sulla *“assistenza documentale e informativa”*, in questo caso *“della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea”*.

L'anello debole dell'art. 3 cit. appare essere il solito *refrain* del *“senza nuovi o maggiori oneri”*¹⁵, che, per quanto giustificato dalle note difficoltà in cui versa la finanza pubblica, non è da escludere che possa condizionare (ovviamente, in negativo) l'effettività della riforma.

Altrettanto significativa ed importante, a tal riguardo, è la norma contenuta nel successivo art. 4, la quale, ponendo a carico del Governo una serie di adempimenti (preventivi e successivi) obbligatori, non solo di tipo informativo, ma anche di merito, finisce per esaltare il ruolo del Parlamento.

Per effetto di questa disposizione, l'Esecutivo, *“prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo”*, deve illustrare *“alle Camere la posizione che intende assumere, la quale tiene conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati”* ed *“informa i competenti organi parlamentari sulle risultanze delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea, entro quindici giorni dallo svolgimento delle stesse”* (primo comma), *“informa tempestivamente i competenti organi parlamentari su iniziative o su questioni relative alla politica estera e di difesa comune presentate al Consiglio dell'Unione europea o in corso di esame da parte dello stesso, ...”* (secondo comma), *“trasmette tempestivamente alle Camere le relazioni e le note informative predisposte dalla Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea”*¹⁶ (terzo comma), *“informa e consulta periodicamente le Camere, nell'ambito delle procedure individuate dalla legge di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito ai sensi della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, ...”* (quarto comma), *“assicura il raccordo del Governo con il Parlamento e, in particolare, con le Commissioni parlamentari competenti per ciascuna*

¹⁵ che ritroveremo nel terzo comma dell'art. 26 e, in maniera ancor più decisa, nell'art. 60, a mente del quale *“dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione della presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente”*.

¹⁶ *“con riferimento a: a) riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea, riunioni informali a livello ministeriale, riunioni del Comitato dei rappresentanti permanenti di cui all'articolo 240 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, riunioni di comitati e gruppi di lavoro del Consiglio; b) riunioni dei triloghi tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione nell'ambito di procedure legislative; c) atti o progetti di atti adottati dalle istituzioni o organi dell'Unione europea; d) altre iniziative o questioni relative alle istituzioni o alle politiche dell'Unione europea; e) procedure di precontenzioso e contenzioso avviate nei confronti dell'Italia”*

materia, ai fini del tempestivo ed efficace adempimento degli obblighi di cui all'articolo 1" (quinto comma).

Trattasi di attività e di vincoli certamente obbligati [depongono, in tal senso, i termini impiegati dalla norma (il Governo "illustra", "informa", "trasmette", "informa e consulta", "assicura"), per di più significativamente accompagnati da una serie di avverbi e locuzioni ("prima dello svolgimento delle riunioni", "entro quindici giorni", "tempestivamente", "periodicamente")], a cui l'Esecutivo non potrà sottrarsi, senza compromettere la validità del procedimento formativo delle decisioni, neppure adducendo "gli obblighi di segreto professionale, i vincoli di inviolabilità degli archivi e i regimi di immunità delle persone", posto che, il successivo comma 7 chiarisce che non c'è riservatezza che tenga, non essendo consentito, "in ogni caso pregiudicare le prerogative di informazione e partecipazione del Parlamento"¹⁷.

In forza di queste disposizioni, viene finalmente codificato il principio (che, nel vecchio sistema, era affidato ad una semplice prassi, peraltro non sempre seguita), per cui il Governo - senza se e senza ma - è obbligato a tenere sempre informato il Parlamento (sia preventivamente che successivamente) di tutto ciò che accade in Europa, in modo da coinvolgerlo nelle (e da essere condizionato dalle sue) decisioni.

In sostanza, la legge, recependo i contenuti del Trattato di Lisbona, riconosce al Parlamento un ruolo attivo nella formazione del processo decisionale dell'Unione e pone fine a quello che, in dottrina, è stato giustamente definito come un paradosso e cioè che della sovranità a livello europeo siano rappresentanti (solo) i Governi.

Le Camere, grazie alla L. 234/2012, si riappropriano della loro sovranità in sede europea ed il Governo ne diventa il mero esecutore.

In questo senso, la fase ascendente e quella discendente diventano le due facce di una stessa medaglia e la seconda non viene (o, quantomeno, dovrebbe non essere) più vissuta come un (sofferto) adeguamento ad una decisione proveniente dall'esterno, ma come la naturale conseguenza di ciò che si è attivamente contribuito a creare.

IV. L'art. 5 ("Consultazione delle Camere su accordi in materia finanziaria o monetaria"), in perfetta coerenza con quanto appena detto, prevede che "il Governo" debba informare "tempestivamente le Camere di ogni iniziativa volta alla conclusione di accordi tra gli Stati membri dell'Unione europea che prevedano l'introduzione o il rafforzamento di regole in materia finanziaria o

¹⁷ "come riconosciute ai sensi del titolo II del Protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, allegato al Trattato sull'Unione europea, al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e al Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, e dell'articolo 13 del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, ratificato ai sensi della legge 23 luglio 2012, n. 114"

monetaria o comunque producano conseguenze rilevanti sulla finanza pubblica" (primo comma), assicurando "che la posizione rappresentata dall'Italia nella fase di negoziazione degli accordi di cui al comma 1 tenga conto degli atti di indirizzo adottati dalle Camere. Nel caso in cui il Governo non abbia potuto conformarsi agli atti di indirizzo" - aggiunge la norma - "il Presidente del Consiglio dei Ministri o un Ministro da lui delegato riferisce tempestivamente alle Camere, fornendo le appropriate motivazioni della posizione assunta".

Nella sostanza, ancora una volta (e, come vedremo, non sarà certamente l'ultima), l'Esecutivo, in questa materia, è tenuto non solo ad informare le Camere, ma anche (e soprattutto) a tenere conto dei loro "atti di indirizzo".

Con riguardo a questa norma non si può omettere di segnalare l'intrinseca contraddittorietà (che ritroveremo anche nel successivo art. 7) esistente tra la previsione dell'obbligo, a carico del Governo, di non assumere iniziative che si discostino dagli atti di indirizzo delle Camere e quella che gli consente di discostarsene, sia pure fornendo, *ex post*, al Parlamento (che si troverebbe, così, di fronte al fatto compiuto, senza un potere di replica, ma al massimo di sola critica) "le appropriate motivazioni della posizione assunta".

Probabilmente, se non altro per un fatto di coerenza del sistema - nella misura in cui si è voluto, con la riforma in commento, "parlamentizzare" le scelte dell'Unione - di fronte all'eventualità (certamente plausibile) che il Governo si possa ritrovare nell'impossibilità di tenere conto degli atti di indirizzo delle Camere (o, il che è lo stesso, nella necessità di discostarsene), meglio sarebbe stato se la norma avesse previsto un ulteriore preventivo (anche se veloce) passaggio parlamentare.

VI. Quanto alle novità introdotte dagli artt. 6 e ss. della L. 234/2012 [che si (pre)occupano di come garantire la "partecipazione del Parlamento al processo di formazione degli atti dell'Unione europea"], rispetto ai contenuti della L. n. 11/2005, a parte le correzioni terminologiche rese necessarie dopo il Trattato di Lisbona, va segnalato che:

- "i progetti di atti dell'Unione europea, gli atti preordinati alla formulazione degli stessi e le loro modificazioni", oltre ad essere, come nel passato, "trasmessi alle Camere dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per gli affari europei, contestualmente alla loro ricezione", devono essere già "accompagnati, nei casi di particolare rilevanza, da una nota illustrativa della valutazione del Governo e dall'indicazione della data presunta per la loro discussione o adozione, con segnalazione degli eventuali profili di urgenza ovvero, in caso di più atti, del grado di priorità indicato per la loro trattazione" (art. 6, primo comma);

- "entro venti giorni dalla trasmissione di un progetto di atto legislativo ..., l'amministrazione con competenza prevalente nella materia" è tenuta ad elaborare "una relazione¹⁸ che", oltre a contenere, come nel passato, "una valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali, con l'evidenziazione dei punti ritenuti conformi all'interesse nazionale e dei punti per i quali si ritengono necessarie od opportune modifiche" [art. 6, quarto comma, lett. b)] e "l'impatto del progetto, dal punto di vista sia finanziario, sia degli effetti sull'ordinamento nazionale, sulle competenze regionali e delle autonomie locali, sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e sulle attività dei cittadini e delle imprese" [art. 6, quarto comma, lett. c)], deve dar conto del "rispetto da parte del progetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica, e la conformità dello stesso ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità" [art. 6, quarto comma, lett. a)];

- "la relazione" deve essere "accompagnata da una tabella di corrispondenza tra le disposizioni del progetto e le norme nazionali vigenti" (art. 6, comma 5) e l'informazione alle Camere, oltre a dover essere "qualificata e tempestiva", non deve esaurirsi una tantum, ma essere *work in progress* e cioè costantemente e tempestivamente aggiornata, "in relazione agli sviluppi del processo decisionale" (art. 6, comma 4);

- una volta che "i competenti organi parlamentari" abbiano adottato "sui progetti e sugli atti di cui all'articolo 6, nonché su ogni altra questione portata alla loro attenzione ..., ogni opportuno atto di indirizzo al Governo" (art. 7), quest'ultimo non può limitarsi, come nel passato, ad assicurare che "la posizione rappresentata dall'Italia in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea ovvero nelle relazioni con altre istituzioni od organi dell'Unione europea tenga conto" di quegli "indirizzi", essendo, invece, impegnato a che "la posizione rappresentata dall'Italia in sede di Consiglio dell'Unione europea ovvero di altre istituzioni od organi dell'Unione sia coerente con gli indirizzi definiti dalle Camere in relazione all'oggetto di tale posizione", fermo restando l'obbligo¹⁹, "nel caso in cui ... non abbia potuto attenersi agli indirizzi delle Camere", di riferire "tempestivamente ai competenti organi parlamentari, fornendo le adeguate motivazioni della posizione assunta".

VII. Nell'ambito delle norme intese a garantire la partecipazione delle Camere alla formazione della normativa europea non sono solo importanti la fase informativa e quella degli atti di indirizzo (di cui, sia pure sommariamente, si è già dato conto), ma anche quella della verifica del rispetto dei fondamentali principi di sussidiarietà²⁰ e di proporzionali-

¹⁸ ai sensi dell'art. 4-quater della L. 11/2005, "l'informazione ..., curata dall'amministrazione con competenza istituzionale prevalente per materia", poteva (e, quindi, non doveva necessariamente) "essere fornita in forma scritta"

¹⁹ già presente nell'art. 4 bis della L. 11/2005

²⁰ che, com'è noto, prevede che, "nei settori che non sono di sua competenza esclusiva

tà²¹, che il Trattato di Lisbona affida ai Parlamenti nazionali e che è tesa ad impedire che l'Unione europea possa, in qualsiasi modo, debordare dalle sue competenze, invadendo quella degli Stati membri.

Di ciò si occupa specificamente l'art. 8 della L. 234/2012, per il quale "ciascuna Camera" - ove lo ritenga, consultando "i consigli e le assemblee delle regioni e delle province autonome" - "può esprimere, ..., un parere motivato sulla conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea ovvero delle proposte di atti basate sull'articolo 352 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea" e, in quanto vi provveda, oltre che "ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea", è tenuto a trasmetterlo "contestualmente anche al Governo".

La norma prevede che il parere motivato venga espresso "secondo le modalità previste nel rispettivo Regolamento" parlamentare, il quale, ovviamente, quando sarà adottato da ciascuna Camera, non potrà non tenere conto di quanto previsto sull'argomento da due protocolli modificati dal Trattato di Lisbona: quello n. 1, "sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea"²² e quello n. 2, "sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità"²³.

Quanto e come l'esercizio di tale facoltà da parte dei Parlamenti degli Stati membri possa incidere sul processo formativo della normativa europea è specificato molto chiaramente nel richiamato Protocollo n. 2, il quale, dopo aver dato conto di cosa succede nell'ipotesi in cui uno o più Stati abbiano denunciato, mediante dei pareri motivati, la violazione del principio di sussidiarietà, si preoccupa di garantire a ciascuno di lo-

l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello dell'Unione" (art. 5, comma 3, della versione consolidata del Trattato sull'Unione Europea)

²¹ a mente del quale "l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti", posto che "qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri" (art. 5, comma 2, della versione consolidata del Trattato sull'Unione Europea)

²² che, all'art. 3 prevede che "i parlamenti nazionali possono inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato in merito alla conformità di un progetto di atto legislativo al principio di sussidiarietà, secondo la procedura prevista dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità"

²³ il cui art. 6 prevede che "ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell'Unione, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi"

ro la possibilità di ricorrere alla Corte di giustizia dell'Unione europea (v. art. 8, del citato protocollo).

VIII. Non meno importante - sempre nell'ambito della c.d. fase ascendente - è il contenuto dell'art. 10 della L. 234/2012, che disciplina l'istituto della "riserva di esame parlamentare".

Questa disposizione riproduce, con sostanziali ed importanti modificazioni, l'art. 4 della L. n. 11/2005.

Mentre nel testo previgente, l'inizio, da parte delle Camere, dell'esame di progetti o di atti dell'Unione europea, impediva *tout court* al Governo di "procedere alle attività di propria competenza per la formazione dei relativi atti", sino a quando tale processo non fosse giunto "a conclusione" "e comunque (fino a quando non fosse) decorso il termine di" venti giorni e gli imponeva di apporre "in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea la riserva di esame parlamentare", oggi, in forza dell'art. 10 della L. n. 234/2012, "ciascuna Camera, qualora abbia iniziato l'esame di progetti o di atti di cui all'articolo 6, comma 1, può chiedere al Governo, informandone contestualmente l'altra Camera, di apporre in sede di Consiglio dell'Unione europea la riserva di esame parlamentare sul progetto o atto in corso di esame. In tal caso il Governo può procedere alle attività di propria competenza per la formazione dei relativi atti dell'Unione europea soltanto a conclusione di tale esame, e comunque decorso il termine di cui al comma 3 del presente articolo". L'inizio dell'esame dei progetti da parte delle Camere, insomma, non è più sufficiente ad impedire al Governo di procedere oltre nelle attività di propria competenza, essendo, quest'ultimo, tenuto ad arrestarsi solo in presenza di una esplicita richiesta di apposizione di riserva parlamentare.

Ai sensi dell'art. 10, secondo comma, della L. 234/2012 rimane invariata, rispetto alla precedente disciplina, la facoltà, per l'Esecutivo, "in casi di particolare importanza politica, economica e sociale di progetti o di atti di cui all'articolo 6, comma 1", di apporre autonomamente (e cioè anche in assenza di una richiesta in tal senso da parte delle Camere) la "riserva di esame parlamentare sul testo o su una o più parti di esso. In tal caso il Governo invia alle Camere il testo sottoposto alla decisione, affinché su di esso si esprimano i competenti organi parlamentari".

In forza del successivo terzo comma, "nei casi di cui ai commi 1 e 2" (e cioè sia quando la riserva di esame parlamentare sia stata sollecitata da una delle Camere e sia quando l'iniziativa sia stata presa autonomamente dal Governo), dopo che "il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei" avrà comunicato "alle Camere di aver apposto una riserva di esame parlamentare in sede di Consiglio dell'Unione europea", il Governo - "decorso il termine di trenta giorni dalla predetta comunicazione" - potrà "procedere alle attività dirette alla formazione dei relativi atti dell'Unione europea anche in mancanza della pronuncia parlamentare".

Nella sostanza, il legislatore ha previsto che il procedimento della riserva di esame parlamentare possa anche concludersi con una sorta di "silenzio-assenso": sbocco, questo, che, se può avere un senso nel caso in cui la richiesta di riserva consegua ad un'iniziativa del Governo (potendo,

la stessa, anche non essere condivisa dalle Camere), certamente non lo ha allorquando a richiederla siano state direttamente queste ultime.

Com'è facile intuire, tale previsione normativa finisce per indebolire l'impostazione complessiva della riforma, posto che non si può, per un verso, assegnare - nel processo di formazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea - un ruolo attivo al Parlamento, e, per altro verso, mettere già in conto che lo stesso possa anche non essere in grado di rendere un pronunciamento formale, nei termini assegnatigli dalla legge.

In questo senso, sarebbe stato certamente preferibile che, quantomeno per l'ipotesi disciplinata dal primo comma dell'art. 10, il legislatore avesse previsto, sempre e comunque, l'adozione di un atto formale da parte delle Camere, non potendo il Parlamento essere trattato alla stregua di una pubblica amministrazione periferica, incapace di pronunciarsi per tempo.

Diciamolo pure, dal punto di vista dell'immagine, il meccanismo del silenzio-assenso non è proprio il massimo del risultato, in quanto dà l'idea di un Parlamento incapace di decidere per tempo o, peggio ancora, di assumersi la responsabilità politica di una posizione "deliberata".

Insomma, è come se, con la previsione del silenzio-assenso, la legge avesse espresso un atto di sfiducia sulla (e/o certificato la in)capacità delle Camere di esprimere una posizione sugli atti europei in discussione.

La speranza, ovviamente, è che a questo "scivolone" del legislatore ponga rimedio il Parlamento, evitando - almeno quando sia stato lui a richiedere l'apposizione "in sede di Consiglio dell'Unione europea (del)la riserva di esame parlamentare sul progetto o atto in corso di esame" - di rimanere colpevolmente silente.

Se è vero - e lo è certamente - che "è quasi esclusivamente nella <fase ascendente> che, come hanno capito da subito gli Stati membri più sospettosi nei confronti del processo di integrazione europea, ci sono i margini per concorrere (ovviamente in un gioco complesso e a molteplici attori) a sagomare in un senso o nell'altro le discipline in itinere e a bilanciare i diversi interessi in campo"²⁴, ne discende che, oggi, più che nel passato, le Camere non possono permettersi il lusso di declinare l'invito, esprimendosi con un ambiguo ed inaccettabile silenzio-assenso, per definizione insufficiente a rappresentare degnamente gli interessi nazionali.

²⁴ N. LUPPO, *L'adeguamento del sistema istituzionale italiano al trattato di Lisbona. Osservazioni sui disegni di legge di riforma della legge n. 11 del 2005*, Memoria presentata nell'audizione svoltasi il 7.7.2011 presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato

IX. Per le proposte legislative aventi ad oggetto la sicurezza sociale, il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie, la cooperazione giudiziaria in materia penale ed il ravvicinamento della legislazione penale, l'art. 12 della L. n. 234/2012 ha disciplinato il c.d. "meccanismo del freno d'emergenza", che, nella sostanza, abilita (anzi, impone a) "colui che rappresenta l'Italia nel Consiglio dell'Unione europea" di "chiedere che la proposta stessa sia sottoposta al Consiglio europeo", se "entrambe le Camere adottino un atto di indirizzo in tal senso".

Lo stesso meccanismo è stato introdotto del secondo comma dell'art. 12, per i casi nei quali è previsto che il Consiglio europeo deliberi a maggioranza qualificata²⁵: in queste ipotesi, "colui che rappresenta l'Italia nel Consiglio dell'Unione europea è tenuto ad opporsi ad una decisione per specifici e vitali motivi di politica nazionale ove entrambe le Camere adottino un atto di indirizzo motivato in tal senso".

Onde consentire al Parlamento di adottare (e/o di valutare se adottare) l'atto di indirizzo motivato, il Governo è tenuto a trasmettere "tempestivamente alle Camere" dette proposte e, solo "decorso il termine di trenta giorni" potrà "esprimere un voto favorevole ...anche in mancanza della pronuncia parlamentare" (art. 12, terzo comma).

X. Indipendentemente dagli adempimenti previsti per i singoli progetti di atti legislativi dell'Unione europea, la fase ascendente (ed in particolare l'art. 13 della L. n. 234/2012) prevede, inoltre, che l'Esecutivo si faccia carico di presentare alle Camere, una relazione programmatica "entro il 31 dicembre di ogni anno" ed una di rendiconto "entro il 28 febbraio di ogni anno".

La disposizione *de qua* riproduce sostanzialmente l'art. 15 della L. n. 11/2005.

Sempre sul piano dell'informazione, l'art. 14, primo comma, della L. 234/2012 - così come, in precedenza, l'art. 15-bis della L. n. 11/2005 - impone al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei di trasmettere "ogni tre mesi alle Camere, alla Corte dei conti (ed oggi anche) alle regioni e alle province autonome un elenco, articolato per settore e materia:

a) delle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea relative a giudizi di cui l'Italia sia stata parte o che abbiano rilevanti conseguenze per l'ordinamento italiano;

b) dei rinvii pregiudiziali disposti ai sensi dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea da organi giurisdizionali italiani;

c) delle procedure d'infrazione avviate nei confronti dell'Italia ai sensi degli articoli 258 e 260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, con in-

²⁵ art. 31, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea

formazioni sintetiche sull'oggetto e sullo stato del procedimento nonché sulla natura delle eventuali violazioni contestate all'Italia;

d) dei procedimenti di indagine formale avviati dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea”.

Ai sensi del secondo comma, “il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari europei, trasmette ogni sei mesi” (e non più ogni tre mesi, come previsto in precedenza) “alle Camere e alla Corte dei conti informazioni sulle eventuali conseguenze di carattere finanziario degli atti e delle procedure di cui al comma 1”.

Il successivo art. 15, al primo comma, con specifico riferimento alle “procedure d'infrazione” avviate contro l'Italia, impone al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei di darne comunicazione alle Camere, contestualmente alla ricezione della relativa notifica da parte della Commissione europea.

“Della comunicazione” – prosegue la norma – “viene informato il Ministro con competenza prevalente, nonché ogni altro soggetto pubblico il cui comportamento sia messo in causa dal ricorso o dalla procedura d'infrazione di cui al primo periodo” e, “entro venti giorni dalla comunicazione ..., il Ministro con competenza prevalente è tenuto a trasmettere alle Camere una relazione che illustra le ragioni che hanno determinato l'inadempimento o la violazione contestati con la procedura d'infrazione, indicando altresì le attività svolte e le azioni che si intende assumere ai fini della positiva soluzione della procedura stessa. La relazione è trasmessa contestualmente al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei. Le Camere possono assumere al riguardo tutte le opportune deliberazioni in conformità ai rispettivi Regolamenti”.

In forza del terzo comma dell'art. 15 cit., infine, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei sono tenuti ad informare “senza ritardo le Camere e la Corte dei conti di ogni sviluppo significativo relativo a(lle sole) procedure d'infrazione basate sull'articolo 260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea”²⁶.

²⁶ a mente del quale: “1. Quando la Corte di giustizia dell'Unione europea riconosca che uno Stato membro ha mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù dei trattati, tale Stato è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta. 2. Se ritiene che lo Stato membro in questione non abbia preso le misure che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta, la Commissione, dopo aver posto tale Stato in condizione di presentare osservazioni, può adire la Corte. Essa precisa l'importo della somma forfettaria o della penalità, da versare da parte dello Stato membro in questione, che essa consideri adeguato alle circostanze.

La Corte, qualora riconosca che lo Stato membro in questione non si è conformato alla sentenza da essa pronunciata, può comminargli il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità. Questa procedura lascia impregiudicate le disposizioni dell'articolo 259.

XI. Saltando a piè pari l'esame delle norme di cui ai Capi III²⁷, IV²⁸ e V²⁹ e passando direttamente a quelle di cui al Capo VI (che si occupa dell'Adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea"), va ricordato - come premessa - che, nella c.d. fase discendente, l'Italia è sempre stata il fanalino di coda.

Lo dimostrano sia il ritardo con cui, ogni volta, ha provveduto a dare attuazione, nell'ordinamento interno, alle regole e alle direttive europee e sia il gran numero di procedure d'infrazione avviate a suo carico³⁰,

3. La Commissione, quando propone ricorso dinanzi alla Corte in virtù dell'articolo 258 reputando che lo Stato membro interessato non abbia adempiuto all'obbligo di comunicare le misure di attuazione di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa, può, se lo ritiene opportuno, indicare l'importo della somma forfettaria o della penalità da versare da parte di tale Stato che essa consideri adeguato alle circostanze.

Se la Corte constata l'inadempimento, può comminare allo Stato membro in questione il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità entro i limiti dell'importo indicato dalla Commissione. Il pagamento è esigibile alla data fissata dalla Corte nella sentenza".

²⁷ che si occupa del "coordinamento della partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea", affidandolo al "Dipartimento per le politiche europee" (già Dipartimento per le politiche comunitarie) (art. 18), individua la composizione e le competenze del "Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea" (art. 19), abilita le amministrazioni statali, "al loro interno" e "nei limiti delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente e senza prevedere l'istituzione di nuove strutture organizzative", ad individuare "uno o più nuclei di valutazione degli atti dell'Unione europea" (art. 20) e disciplina, infine, la figura degli "esperti nazionali distaccati" (art. 21), modificando la disciplina dell'art. 32 del D. Lgs. 165/2001

²⁸ che si occupa della "partecipazione delle regioni, delle province autonome e delle autonomie locali al processo di formazione degli atti dell'Unione Europea", dettando norme sulla "Sessione europea della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano" (art. 22) e sulla "Sessione europea della Conferenza Stato-città ed autonomie locali" (art. 23), sulla "Partecipazione delle regioni e delle province autonome alle decisioni relative alla formazione di atti normativi dell'Unione europea" (art. 24), sulla "Partecipazione alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle assemblee, dei consigli regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano" (art. 25), sulla "Partecipazione degli enti locali alle decisioni relative alla formazione di atti normativi dell'Unione europea" (art. 26) e sulle "Modalità di nomina dei membri italiani presso il Comitato delle regioni" (art. 27)

²⁹ che si occupa della "Partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive al processo di formazione degli atti dell'Unione europea" e, a tal riguardo, all'art. 28, dispone "il più ampio coinvolgimento" - da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per gli affari europei - "delle parti sociali e delle categorie produttive nella fase di formazione della posizione italiana su iniziative dell'Unione europea", anche organizzando, "in collaborazione con il CNEL, apposite sessioni di studio ai cui lavori possono essere invitati ... le associazioni nazionali dei comuni, delle province e delle comunità montane e ogni altro soggetto interessato"

³⁰ che, per quanto diminuite rispetto a quelle pendenti all'inizio della 16^a Legislatura, la vedono ancora "primeggiare" in Europa. Alla data del 6 novembre 2012, infatti, le procedure di infrazione pendenti ai danni dell'Italia sono 101 (certamente inferiori a quelle degli anni precedenti, ma che non per questo possono considerarsi poche)

per il fatto di non averle recepite e/o di non averlo fatto per tempo e/o di averlo fatto in maniera assolutamente incompleta e/o errata.

Sotto questo profilo, l'obiettivo (o, comunque, uno degli obiettivi più importanti) della riforma appare essere certamente quello legato alla dettatura di nuove regole, finalizzate a ridurre il contenzioso legato all'attuazione della normativa dell'Unione.

Sul punto, però, non può sottacersi che non sempre il mancato o il ritardato o l'errato recepimento delle regole europee da parte dell'ordinamento interno è legato alla complessità e alla inadeguatezza dei meccanismi procedurali interni o all'incapacità dell'ordinamento, per ragioni organizzative, di farvi fronte, trovando, di contro, molto spesso, origine nelle resistenze "politiche" opposte dalle "parti" che ritengono di essere, in qualche modo, danneggiate da quelle regole.

Ovviamente, la L. 234/2012 - con i contenuti che di qui a poco, sia pure sommariamente, andremo ad esaminare - ha cercato (né poteva essere diversamente) di porre rimedio solo alle inadeguatezze formali interne, non potendo certo farsi carico di risolvere l'irrisolvibile e cioè le problematiche legate ai ritardi dovuti alle opposizioni (meglio sarebbe dire alle contrapposizioni) delle parti portatrici di interessi contrari.

Fatta questa (opportuna) precisazione, va detto che, nel disciplinare la fase discendente, il legislatore del 2012, innovando rispetto al passato, ha sdoppiato la legge comunitaria in due provvedimenti, distinti per contenuti ed obiettivi: la "legge di delegazione europea" e la "legge europea".

La "legge di delegazione europea" (il cui progetto, in forza dell'art. 29, quarto comma, deve essere presentato dal Governo alle Camere entro il 28 febbraio di ogni anno e che, in "caso di ulteriori esigenze di adempimento di obblighi", può essere ripresentato "entro il 31 luglio di ogni anno")³¹, contiene, ai sensi dell'art. 30, secondo comma:

"a) disposizioni per il conferimento al Governo di delega legislativa volta esclusivamente all'attuazione delle direttive europee e delle decisioni quadro da recepire nell'ordinamento nazionale, esclusa ogni altra disposizione di delegazio-

³¹ Ai sensi dell'art. 38, "in casi di particolare importanza politica, ..., tenuto conto anche di eventuali atti parlamentari di indirizzo, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri interessati, presenta alle Camere un apposito disegno di legge recante le disposizioni occorrenti per dare attuazione o assicurare l'applicazione di un atto normativo emanato dagli organi dell'Unione europea riguardante le materie di competenza legislativa statale" (primo comma) e, ove ciò avvenga, "i disegni di legge ... 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, salvo che la natura o la complessità della normativa le rendano indispensabili" (secondo comma).

ne legislativa non direttamente riconducibile al recepimento degli atti legislativi europei;

b) disposizioni per il conferimento al Governo di delega legislativa, diretta a modificare o abrogare disposizioni statali vigenti, limitatamente a quanto indispensabile per garantire la conformità dell'ordinamento nazionale ai pareri motivati indirizzati all'Italia dalla Commissione europea ai sensi dell'articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea o al dispositivo di sentenze di condanna per inadempimento emesse della Corte di giustizia dell'Unione europea;

c) disposizioni che autorizzano il Governo a recepire in via regolamentare le direttive, sulla base di quanto previsto dall'articolo 35;

d) delega legislativa al Governo per la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi dell'Unione europea, secondo quanto disposto dall'articolo 33;

e) delega legislativa al Governo limitata a quanto necessario per dare attuazione a eventuali disposizioni non direttamente applicabili contenute in regolamenti europei;

f) disposizioni che, nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome, conferiscono delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi recanti sanzioni penali per la violazione delle disposizioni dell'Unione europea recepite dalle regioni e dalle province autonome;

g) disposizioni che individuano i principi fondamentali nel rispetto dei quali le regioni e le province autonome esercitano la propria competenza normativa per recepire o per assicurare l'applicazione di atti dell'Unione europea nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione;

h) disposizioni che, nell'ambito del conferimento della delega legislativa per il recepimento o l'attuazione degli atti di cui alle lettere a), b) ed e), autorizzano il Governo a emanare testi unici per il riordino e per l'armonizzazione di normative di settore, nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province autonome;

i) delega legislativa al Governo per l'adozione di disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi emanati ai sensi dell'articolo 31, commi 5 e 6".

La legge europea, invece, ai sensi del successivo terzo comma, reca:

"a) disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti in contrasto con gli obblighi indicati all'articolo 1;

b) disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti oggetto di procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica italiana o di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea;

c) disposizioni necessarie per dare attuazione o per assicurare l'applicazione di atti dell'Unione europea;

d) disposizioni occorrenti per dare esecuzione ai trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea;

e) disposizioni emanate nell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, in conformità ai principi e nel rispetto dei limiti di cui all'articolo 41, comma 1, della presente legge".

Così, mentre la "legge di delegazione europea" si preoccupa delle deleghe da attribuire al Governo per il recepimento delle direttive, la "legge europea", invece, è chiamata a modificare direttamente le norme interne.

In maniera assai veloce, si ritiene opportuno segnalare che – benché in sede di audizioni al Senato ci sia stato chi³² ha sostenuto l'opportunità che la legge europea si occupasse di dar seguito "non solo" alle sentenze "della Corte di Giustizia, ma anche della Corte europea dei diritti dell'uomo (specie in vista dell'adesione dell'UE al Consiglio d'Europa), offrendo così un canale privilegiato ad un'esigenza sempre più avvertita" - tale sollecitazione non è stata raccolta dal legislatore, il quale l'ha lasciata cadere nel nulla.

XII. In linea con l'idea di fondo della riforma, secondo cui le Camere, per poter esprimere al meglio una loro posizione e partecipare effettivamente "al processo decisionale dell'Unione europea", devono poter contare sulla tempestività e completezza dei flussi informativi da parte del Governo, il settimo comma dell'art. 29 prevede che il disegno di legge di delegazione europea debba contenere una relazione illustrativa, aggiornata al 31 dicembre dell'anno precedente, nella quale il Governo:

a) dà conto delle motivazioni che lo hanno indotto all'inclusione delle direttive dell'Unione europea in uno degli allegati, con specifico riguardo all'opportunità di sottoporre i relativi schemi di atti normativi di recepimento al parere delle competenti Commissioni parlamentari;

b) riferisce sullo stato di conformità dell'ordinamento interno al diritto dell'Unione europea e sullo stato delle eventuali procedure d'infrazione, dando conto, in particolare, della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea relativa alle eventuali inadempienze e violazioni da parte della Repubblica italiana di obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea;

c) fornisce l'elenco delle direttive dell'Unione europea recepite o da recepire in via amministrativa;

d) dà partitamente conto delle ragioni dell'eventuale omissivo inserimento delle direttive dell'Unione europea il cui termine di recepimento è già scaduto e di quelle il cui termine di recepimento scade nel periodo di riferimento, in relazione ai tempi previsti per l'esercizio della delega legislativa;

e) fornisce l'elenco delle direttive dell'Unione europea recepite con regolamento ai sensi dell'articolo 35, nonché l'indicazione degli estremi degli eventuali regolamenti di recepimento già adottati;

f) fornisce l'elenco dei provvedimenti con i quali nelle singole regioni e province autonome si è provveduto a recepire le direttive dell'Unione europea nelle materie di loro competenza, anche con riferimento a leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle regioni e dalle province autonome. L'elenco è predisposto dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome e trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee in tempo utile e, comunque, non oltre il 15 gennaio di ogni anno.

³² N. LUPU, *L'adeguamento del sistema istituzionale italiano al trattato di Lisbona. Osservazioni sui disegni di legge di riforma della legge n. 11 del 2005*, cit.

L'art. 31 della L. 234/2012 si occupa delle "procedure per l'esercizio delle deleghe legislative conferite al Governo con la legge di delegazione europea" ed impone al Governo, "in relazione alle deleghe legislative conferite con la legge di delegazione europea per il recepimento delle direttive", di adottare "i decreti legislativi entro il termine di due mesi antecedenti a quello di recepimento indicato in ciascuna delle direttive" e per quelle il cui termine così determinato fosse, nel frattempo, "già scaduto alla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea, ovvero scada nei tre mesi successivi", "entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge".

"Per le direttive che non" prevedessero "un termine di recepimento", i decreti legislativi devono, invece, essere adottati "entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea" (art. 31, primo comma).

XIII. Il successivo art. 32, nell'occuparsi dei "principi e criteri direttivi generali di delega per l'attuazione del diritto dell'Unione europea", stabilisce opportunamente che gli atti di recepimento di direttive dell'Unione europea - fatti "salvo gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge di delegazione europea e in aggiunta a quelli contenuti nelle direttive da attuare" - "non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse, ...".

Trattasi della traduzione - peraltro alquanto discutibile - del cosiddetto *gold plating*, teso ad impedire che, al momento del recepimento della normativa dell'Unione, vengano introdotti adempimenti, obblighi ed oneri che non siano strettamente necessari alla sua attuazione o che amplino il suo campo di applicazione, introducendo o mantenendo sanzioni più gravose e procedimenti più complessi rispetto a quelli strettamente necessari per la sua attuazione.

Questa disposizione - che, lo ripetiamo, non risulta scritta nel migliore dei modi - trova la sua giustificazione nel fatto che, molto di frequente, le direttive dell'Unione sono solo il pretesto per giustificare dei trattamenti (penalizzanti), che, in realtà, trovano la loro ragion d'essere in ben altri ambiti.

Rispetto alla "clausola di non regresso" (l'accertamento della cui violazione richiede, per la rigorosa giurisprudenza della Corte di Giustizia, un esame complessivo del provvedimento legislativo), il *gold plating* - essendo stato inserito tra i "principi e criteri direttivi generali di delega per l'attuazione del diritto dell'Unione europea" - ha il pregio, una volta per tutte, di rendere "illegittimo", in sede di attuazione della direttiva dell'Unione, qualsiasi modificazione dell'ordinamento interno che non abbia un collegamento diretto con quest'ultima.

XIV. Il primo comma dell'art. 39 ("Relazioni sul mancato o ritardato recepimento di direttive europee"), prevede che, "nel caso in cui il provvedimento di recepimento di una direttiva dell'Unione europea non sia stato adottato alla scadenza del termine da essa previsto, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei, al fine di evitare l'apertura di una procedura d'infrazione", chieda "ai Ministri con competenza prevalente nella materia le motivazioni del mancato esercizio della delega ovvero della mancata o ritar-

data adozione dei decreti ministeriali o dei regolamenti di recepimento e trasmette alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica una relazione che dà conto dei motivi adottati dalle rispettive amministrazioni a giustificazione del ritardo nel recepimento”.

Sempre in forza del primo comma dell’art. 39, “il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei ogni sei mesi informa altresì la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sullo stato di recepimento delle direttive da parte delle regioni e delle province autonome nelle materie di loro competenza”.

XV. Quanto ai “poteri sostitutivi dello Stato”, l’art. 41, al primo comma, riproducendo il contenuto dell’art. 11, ottavo comma, della L. n. 11/2005, stabilisce che “i provvedimenti di attuazione degli atti dell’Unione europea possono essere adottati dallo Stato nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome al fine di porre rimedio all’eventuale inerzia dei suddetti enti nel dare attuazione ad atti dell’Unione europea. In tale caso, i provvedimenti statali adottati si applicano, per le regioni e per le province autonome nelle quali non sia ancora in vigore la relativa normativa di attuazione, a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l’attuazione della rispettiva normativa dell’Unione europea e perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore dei provvedimenti di attuazione di ciascuna regione e provincia autonoma. I provvedimenti statali recano l’esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute. I predetti atti normativi sono sottoposti al preventivo esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano”.

Nella sostanza, per l’ipotesi in cui le Regioni e le Province autonome, nelle materie di rispettiva competenza legislativa, tardino a dare attuazione alla normativa europea, per evitare l’esposizione dell’Italia a procedure di infrazione, viene attribuito allo Stato un potere normativo “sostitutivo”, per il tempo, però, strettamente necessario a che quei soggetti vi provvedano, cercando, così, di (e riuscendo a) conciliare - nel segno di una sorta di avanzato equilibrismo giuridico - il principio costituzionale del riparto delle competenze con l’esigenza di porre rimedio all’inattività dei legislatori “territoriali”.

Nel successivo secondo comma - questa volta riproducendosi sostanzialmente il contenuto dell’art. 10, terzo comma, della L. n. 11/2005 - è stabilito che, “nei casi di cui all’articolo 37” (e cioè quando si tratti di provvedimenti “necessari a fronte di atti normativi dell’Unione europea o di sentenze della Corte di giustizia dell’Unione europea ovvero dell’avvio di procedure d’infrazione nei confronti dell’Italia che comportano obblighi statali di adeguamento, 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”), “qualora gli obblighi di adeguamento ai vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea riguardino materie di competenza legislativa o amministrativa delle regioni e delle province autonome, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei informa gli enti interessati assegnando un termine per provvedere e, ove neces-

sario, chiede che la questione sia sottoposta all'esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per concordare le iniziative da assumere. In caso di mancato tempestivo adeguamento da parte dei suddetti enti, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei propone al Consiglio dei Ministri le opportune iniziative ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui agli articoli 117, quinto comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, ai sensi del comma 1 del presente articolo e delle altre disposizioni vigenti in materia".

Queste disposizioni vanno lette - per evidenti ragioni di connessione - in uno al successivo art. 43 ("Diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea"), il quale non solo stabilisce, al primo comma, che, "al fine di prevenire l'instaurazione delle procedure d'infrazione ... o per porre termine alle stesse, le regioni, le province autonome, gli enti territoriali, gli altri enti pubblici e i soggetti equiparati adottano ogni misura necessaria a porre tempestivamente rimedio alle violazioni, loro imputabili, degli obblighi degli Stati nazionali derivanti dalla normativa dell'Unione europea" e "sono in ogni caso tenuti a dare pronta esecuzione agli obblighi derivanti dalle sentenze rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, ...", ma, nei successivi commi, per un verso, impone allo Stato di esercitare "nei confronti dei soggetti di cui al comma 1, che si rendano responsabili della violazione degli obblighi derivanti dalla normativa dell'Unione europea o che non diano tempestiva esecuzione alle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, i poteri sostitutivi necessari, secondo i principi e le procedure stabiliti dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e dall'articolo 41 della presente legge" e, per altro verso, gli dà diritto di rivalersi nei loro confronti per le "regolazioni finanziarie operate a carico dell'Italia a valere sulle risorse del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e degli altri fondi aventi finalità strutturali" e "degli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea".

Lo Stato - aggiunge, infine, il decimo comma dell'art. 43 - "ha altresì diritto, ..., di rivalersi sulle regioni, sulle province autonome, sugli enti territoriali, sugli altri enti pubblici e sui soggetti equiparati, i quali si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, e dei relativi Protocolli addizionali, degli oneri finanziari sostenuti per dare esecuzione alle sentenze di condanna rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato in conseguenza delle suddette violazioni".

XVI. L'art. 42, al primo comma, prevede che "le decisioni riguardanti i ricorsi alla Corte di giustizia dell'Unione europea o gli interventi in procedimenti in corso davanti alla stessa Corte, a tutela di situazioni di rilevante interesse nazionale, sono adottate dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per gli affari europei, in raccordo con il Ministro degli affari esteri e d'intesa con i Ministri interessati" e, al terzo comma, stabilisce che - come "agente del Governo italiano previsto dall'articolo 19 dello Statuto della Corte di Giustizia dell'Unione europea" - sia nominato "un avvocato dello Stato", in modo che non sia più necessario che quest'ultimo, ai fini della difesa

dello Stato dinanzi alla Corte di Giustizia, debba interfacciarsi con altri soggetti.

Ai sensi del quarto comma, infine, *“il Governo presenta senza ritardo alla Corte di giustizia dell'Unione europea i ricorsi deliberati dal Senato della Repubblica o dalla Camera dei deputati avverso un atto legislativo dell'Unione europea per violazione del principio di sussidiarietà, conformemente all'articolo 8 del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea”*.

XVII. Portando velocemente a conclusione questa rapida (ed incompleta) carrellata delle norme che compongono la L. 234/2012 - e senza, peraltro, dar conto delle norme del Capo VIII (artt. 44-52)³³ e del Capo IX³⁴ - non ci rimane che un auspicio: e cioè che non si ripeta domani quanto è già accaduto ieri con la L. 4 febbraio 2005, n. 11 (le cui disposizioni, molto spesso, non hanno trovato l'attuazione che meritavano).

L'esperienza insegna che non sempre è sufficiente fare una buona legge (e la L. n. 234/2012 - seppur con i limiti che, in minima parte, abbiamo segnalato e con quelli che certamente il tempo non mancherà di fare emergere - lo è certamente), essendo anche necessario che chi è chiamato a rispettarla (e a farla rispettare), vi provveda.

In un campo come questo, nel quale l'architettura del *“potere”* è stata sostanzialmente ridisegnata, non è difficile immaginarsi che i soggetti *“ridimensionati”* possano avere la tentazione di sottrarsi ai *“nuovi”* doveri imposti loro dalla legge, magari accampano scuse anche plausibili (come, per esempio, la complessità, la molteplicità e la novità degli adempimenti richiesti dall'ordinamento interno, che non sempre sono compatibili con la necessità, nel contesto europeo, di assumere una decisione coerente con gli atti di indirizzo e di farlo in tempo reale).

Per evitare che ciò avvenga, sarà necessario che tutti i soggetti (nessuno escluso) chiamati a partecipare al processo di formazione e di attuazio-

³³ che si occupa degli *“Aiuti di Stato”*

³⁴ che reca disposizioni sulla *“Parità di trattamento”* (art. 53), sulla *“Lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea”* (art. 54), sui *“punti di contatto europei”* (art. 55) e sulle *“Competenze istituzionali del Ministero degli affari generali”* (art. 56) e detta *“norme transitorie”* (art. 57) ed aventi ad oggetto le modalità di *“Modifica, deroga, sospensione o abrogazione della presente legge”* (art. 58), rinvia, per quanto riguarda le *“Regioni a statuto speciale e province autonome”* a *“quanto previsto nei rispettivi statuti speciali e nelle relative norme di attuazione”* (art. 59), dispone che *“dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”* e che le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione della presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente” (art. 60) e, all'art. 61, dispone l'abrogazione dell'articolo 57 della legge 6 febbraio 1996, n. 52, della legge 4 febbraio 2005, n. 11, dell'articolo 42-ter del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, nonché talune altre modifiche

ne della normativa e delle politiche dell'Unione europea acquisiscano la piena consapevolezza dell'importanza del ruolo che la L. 234/2012 ha assegnato loro e che si dotino di un'organizzazione che si dimostri all'altezza dei contenuti di questa legge, preferendo le decisioni ragionate e motivate ai comodi silenzi-assensi (espressione di uno Stato che non sa decidere).

Insomma, la farina c'è: si tratta solo di rimboccarsi le maniche e di farla diventare pane!³⁵

³⁵ Non a caso, GIANNINI (*Il ruolo dei Parlamenti nazionali dopo il trattato di Lisbona: un'opportunità o un problema?*, in ASTRID, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, 2° ed. riveduta e aggiornata, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Il Mulino, Bologna, 2010, 161 ss.), dopo aver ricordato che, in virtù del Trattato di Lisbona, "i parlamenti nazionali divengono interlocutori diretti delle istituzioni dell'Unione, acquisendo un ruolo formalmente indipendente dal Governo dello Stato membro cui appartengono", causticamente segnala che ciò "potrebbe finalmente spingere i Parlamenti a piegarsi al duro compito di contribuire alla costruzione del diritto europeo senza dare carta bianca al Governo nei negoziati che segnano la fase ascendente, salvo poi svegliarsi e inutilmente al momento del recepimento o peggio ancora della risposta da dare (necessariamente a rime obbligate) a procedure di infrazione"