

Chiara Favilli

---

**ANCORA UNA RIFORMA DELLE  
NORME SULLA PARTECIPAZIONE  
DELL'ITALIA ALLA FORMAZIONE E  
ALL'ATTUAZIONE DELLE  
POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA**

---

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

ANCORA UNA RIFORMA DELLE NORME  
SULLA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA ALLA FORMAZIONE  
E ALL'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE  
DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Le ragioni di una riforma organica. — 2. La tradizionale funzione di controllo e di indirizzo politico del Parlamento sul Governo. — 3. Gli innovativi poteri attribuiti ai parlamenti nazionali dai Trattati: il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà. — 4. *Segue: a)* il dialogo politico. — 5. *Segue: b)* la partecipazione nelle procedure di revisione dei Trattati e le c.d. clausole passerella. — 6. *Segue: c)* la richiesta di attivazione del c.d. freno d'emergenza. — 7. *Segue: d)* le valutazioni. — 8. I flussi di informazioni dal Governo al Parlamento: le relazioni periodiche e l'informazione su singoli atti e documenti. — 9. *Segue: a)* le valutazioni di impatto. — 10. *Segue: b)* la nomina dei membri italiani degli organi dell'Unione Europea. — 11. L'attuazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea: lo sdoppiamento della legge comunitaria nella legge di delegazione europea e nella legge europea. — 12. *Segue: a)* le tecniche e le procedure per garantire l'attuazione del diritto UE. — 13. *Segue: b)* i principi e i criteri direttivi generali di delega. — 14. *Segue: c)* l'attuazione degli atti delegati e degli atti di esecuzione. — 15. *Segue: d)* l'attuazione al di fuori della legge di delegazione e della legge europea. — 16. *Segue: e)* l'obbligo della parità di trattamento a favore dei cittadini italiani. — 17. Il ruolo delle Regioni e degli enti locali nella fase ascendente del diritto UE. — 18. Il potere/dovere delle Regioni e delle Province autonome di attuare le direttive.

1. L'esigenza di modificare il sistema della partecipazione italiana al processo d'integrazione europea è sorta principalmente in ragione delle numerose innovazioni contenute nel Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009 <sup>(1)</sup>. Tuttavia la legge 234/2012 va ben al

---

<sup>(1)</sup> La legge 24 dicembre 2012 n. 234 è il frutto di un intenso lavoro parlamentare che ha visto le sue origini in quattro proposte di modifica della legge 2005 n. 11, presentate da deputati appartenenti a diversi schieramenti politici tra il 23 ottobre 2009 e il 16 dicembre 2009, ossia nell'imminenza dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. L'intensità del lavoro parlamentare ha cambiato decisamente passo dopo che il Governo ha presentato un proprio disegno di legge, non più di mera modifica della legge 2005 n. 11, bensì di riforma organica della materia. L'innesto tra il disegno di legge governativo e i quattro progetti di legge già giacenti in Parlamento ha prodotto un testo unificato approvato in data 16 marzo 2011 sul quale si sono concentrate le attività degli organi competenti di Camera e Senato, arrivando all'approvazione finale il 27 novembre 2012 di un testo con un numero di articoli lievitato dai quarantotto

di là del mero adeguamento ai Trattati e reca sostanziali modifiche alle procedure relative sia alla fase ascendente sia alla fase discendente del diritto dell'Unione Europea. Essa abroga la legge 11/2005, le cui disposizioni sono in gran parte riprodotte e riformulate in un quadro che risulta ora più articolato e sistematizzato <sup>(2)</sup>. Ciò vale soprattutto per il ruolo delle Regioni e degli enti locali, già ampiamente riconosciuto dagli interventi normativi precedenti e ora confermato e precisato, anche con riferimento al potere sostitutivo, eventualmente esercitabile dallo Stato in caso di mancata attuazione.

Tra gli aspetti più innovativi spicca quello relativo al ruolo dei parlamenti nazionali, i quali sono ora inseriti espressamente nel complesso sistema della *governance* europea <sup>(3)</sup>. Tale inserimento avviene attraverso l'attribuzione delle seguenti funzioni: il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà; l'intervento nelle procedure di revisione dei Trattati; l'opposizione ad alcune procedure legislative in casi particolari e l'associazione ai meccanismi di valutazione. A queste si aggiunge anche la partecipazione al c.d. « dialogo politico », non previsto dai Trattati ma strutturato in via di prassi a partire dal 2006.

---

dell'iniziale proposta governativa ai sessantuno del testo definitivo; promulgata il 24 dicembre 2012, la legge è stata poi pubblicata in *G.U.* 4 gennaio 2013 n. 3, p. 1 ss. Si veda ROSSI, *Una nuova legge per l'Italia nell'UE*, [www.affarinternazionali.it](http://www.affarinternazionali.it), 18 febbraio 2013.

<sup>(2)</sup> Sulla legge 11/2005 si veda CANNIZZARO, *La riforma della legge « La Pergola » e le competenze di Stato e Regioni nei processi di formazione e di attuazione di norme dell'Unione europea*, *Rivista*, 2005, p. 153 ss.; CONTALDI, *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della riforma della legge « La Pergola »*, *Diritto dell'Unione Europea*, 2005, p. 517 ss.

<sup>(3)</sup> ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea. Parte I - Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, *Federalismi.it*, 2013, 2, pp. 1-74; GIANNITI, *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona* (a cura di Bassanini e Tiberi), Bologna, 2010, pp. 171-190; MASTROIANNI, *La procedura legislativa e i parlamenti nazionali: osservazioni critiche*, *ibidem*, pp. 191-199; CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, *Osservatorio sulle fonti*, 2010, n. 3, pp. 1-11. Varie sono le disposizioni del Trattato sull'Unione Europea relative ai principi democratici, che riguardano i parlamenti nazionali: l'art. 5, par. 3, 2° comma, relativo al principio di sussidiarietà, integrato dal Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; l'art. 10 che pone la democrazia rappresentativa quale base per il funzionamento dell'Unione (par. 1), attraverso il suffragio universale diretto dei membri del Parlamento europeo (par. 2, 1° comma) e il controllo democratico esercitato dai cittadini sui governi nazionali direttamente o attraverso i parlamenti nazionali (par. 2, 2° comma); l'art. 12 che riassume in sintesi le prerogative riconosciute ai parlamenti nazionali per concorrere al « buon funzionamento dell'Unione »: informazione; controllo del rispetto del principio di sussidiarietà; partecipazione ai meccanismi di valutazione; partecipazione alle procedure di revisione dei Trattati e alle domande di adesione di nuovi Stati; partecipazione alla cooperazione interparlamentare.

In effetti una buona parte dei sessantuno articoli della nuova legge sono dedicati a consentire al Parlamento italiano di svolgere pienamente il nuovo ruolo che ad esso assegnano i Trattati e a disciplinare il flusso di informazioni dal Governo al Parlamento (4).

Questa innovativa funzione di partecipazione nell'ambito delle procedure per l'adozione degli atti dell'Unione Europea si affianca a quella tradizionale che vede il Parlamento agire nei confronti del Governo, in modo da determinare le posizioni da esso assunte all'interno del Consiglio europeo e del Consiglio. Tale attività di indirizzo era già stata disciplinata dalla legge 5/2011, anche con riguardo al coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali e viene confermata, sistematizzata e complessivamente rafforzata ad opera dei capi II e IV della legge 234/2012.

Le modifiche alle procedure, relative sia alla fase ascendente sia alla fase discendente del diritto UE, sono state introdotte allo scopo di rimediare alle criticità emerse nella prassi degli ultimi anni. Si spiegano così in questi termini le norme in materia di aiuti di Stato, con un intero capo della legge, l'ottavo, ad essi dedicato, con disposizioni del tutto inedite rispetto al quadro normativo previgente (5). Analogamente si spiegano le norme relative alla fase dell'attuazione del diritto UE in Italia, che pongono la legge 234/2012 nel solco di tutti i provvedimenti che hanno regolato la materia dell'attuazione del diritto UE in Italia, a partire dal primo, la c.d. legge Fabbri del 1987 fino alla legge 11/2005, più volte modificata e ora abrogata. Sempre presente, e mai soddisfatta evidentemente, è l'esigenza di garantire una migliore efficienza nell'attuazione del diritto UE. I diversi interventi normativi che si sono succeduti negli anni non hanno però mai modificato nella sua struttura essenziale il sistema di attuazione, introdotto dalla legge 186/1989 e costituito dall'approvazione di una legge comunitaria annuale. La modifica di tale sistema si è resa però necessaria alla luce del suo « naufragio », avvenuto nel corso degli anni 2010-2013 quando, dopo

---

(4) Altra esigenza di innovazione deriva dall'adeguamento delle procedure di partecipazione del Parlamento italiano alla nuova *governance* economica, rivoluzionata nel corso degli ultimi anni e che richiede una stretta compenetrazione e coordinamento tra gli atti adottati a livello nazionale e quelli di livello UE, nel quadro del c.d. « semestre europeo ».

(5) Come si evince dalla relazione illustrativa al disegno di legge n. 3866, la previsione di una minima previsione legislativa in materia si è resa necessaria per far fronte agli obblighi imposti agli Stati e per superare le criticità emerse nella gestione delle procedure da parte del Governo, onde scongiurare la condanna dello Stato al pagamento delle sanzioni pecuniarie ai sensi dell'art. 260 TFUE; si veda la relazione illustrativa al disegno di legge n. 3866, presentato alla Camera dei deputati il 16 novembre 2010, p. 14.

anni di ritardate approvazioni, la procedura si è dilatata a dismisura e anche il disegno di legge comunitaria è finito vittima di un classico « insabbiamento » parlamentare. La legge comunitaria è diventata, infatti, una delle poche leggi contenitore adottate dal Parlamento e ben presto è stata utilizzata per conseguire scopi diversi rispetto a quello della corretta e puntuale attuazione del diritto UE. Vedremo ampiamente più avanti che, proprio alla luce della prassi degli ultimi anni, la principale innovazione che si è ritenuto di dover introdurre è costituita dallo smembramento della « vecchia » legge comunitaria in due atti normativi diversi, la legge europea e la legge di delegazione europea, nei quali sono ripartite le tradizionali tecniche di attuazione del diritto UE <sup>(6)</sup>.

Sempre facendo tesoro della prassi degli ultimi anni, opportunamente la legge 234/2012 conferma alcuni significativi strumenti che hanno consentito di registrare dei miglioramenti nella *performance* di attuazione del diritto UE <sup>(7)</sup>. Molti di questi miglioramenti sono stati possibili grazie al ruolo di « pivot » svolto dal Dipartimento per le politiche europee e dal Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE già CIACE), ruolo che risulta rafforzato dalla legge 234/2012 <sup>(8)</sup>. È a tale Dipartimento, infatti, che compete la funzione di

---

<sup>(6)</sup> La denominazione « legge europea » e « legge di delegazione europea » è criticabile, come lo era del resto la precedente denominazione « legge comunitaria »: la legge, infatti, è dell'Italia, pur riguardando, ieri, la Comunità e, oggi, l'Unione Europea. Doppia errore è l'impiego dell'aggettivo « europea », dato che con quest'ultimo ci si potrebbe riferire all'Europa geopolitica, a Stati e organizzazioni internazionali regionali e non solo all'Unione Europea. Il punto è connesso alla esigenza di individuare un aggettivo sostitutivo di « comunitario » dopo che la Comunità europea è stata totalmente sostituita dall'Unione Europea. Alcuni tentativi di coniare nuovi termini, come « unionale » o « eurounitario », o l'impiego dell'aggettivo « europeo » non hanno trovato ampio riscontro né nella dottrina né nella prassi. La soluzione più pragmatica e preferibile sembra essere quella seguita dalla Corte di giustizia e dai giuristi linguisti i quali tendono ad utilizzare l'espressione « dell'Unione Europea » o « dell'Unione », senza ricorrere ad un aggettivo singolo. Anche l'impiego della sigla UE può essere un'alternativa valida e preferibile alle espressioni di nuovo conio.

<sup>(7)</sup> *Internal Market Scoreboard*, febbraio 2013, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/score/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm) dove si sottolinea più volte il progresso registrato dall'Italia, la quale nel 2012 ha conseguito una percentuale di *deficit* di attuazione dell'0,8%, raggiungendo per la prima volta l'obiettivo dell'1%. Anche nell'analisi delle ragioni di tale risultato positivo si menziona il ruolo di coordinamento svolto dal Dipartimento per le politiche europee, nonché il ruolo della Struttura di missione, sempre operante all'interno del Dipartimento per la gestione delle procedure di infrazione.

<sup>(8)</sup> Si veda l'art. 2, nonché le disposizioni del Capo III — sul coordinamento della partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'UE che articola le diverse competenze del CIAE, del Dipartimento per le politiche europee e del comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione Europea. Di rilievo e innovativo è anche il

coordinamento della formazione della posizione italiana rispetto alle politiche UE e di attuazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, fungendo da interlocutore privilegiato delle altre amministrazioni del Governo, di tutti gli altri organi dello Stato così come delle Regioni e degli enti locali. Esso inoltre è interlocutore diretto delle istituzioni UE, in particolare della Commissione europea, per la gestione delle procedure di infrazione nonché per l'esecuzione di alcuni programmi dell'Unione <sup>(9)</sup>.

L'esigenza del recupero di efficienza così come del rimedio ai guasti passati è onnipresente nel testo della legge 234/2012 e trapela soprattutto dalla disciplina particolareggiata di molti aspetti procedurali che ben avrebbero potuto essere regolati attraverso fonti sub-legislative.

Ne risulta dunque un intervento normativo organico e complesso che, auspicabilmente, dovrebbe, dopo più di sessant'anni di adesione all'Unione, consentire di conciliare le esigenze di partecipazione del Parlamento, delle Regioni e degli enti locali con la necessità di attuare in maniera corretta e tempestiva gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione.

2. Nessun ruolo o funzione specifica era attribuita ai parlamenti nazionali nei Trattati istitutivi, i quali avevano delineato un sistema di *governance* tipico delle organizzazioni internazionali, con le funzioni svolte essenzialmente dal potere esecutivo, ivi inclusa anche la funzione legislativa. Il ruolo meramente consultivo attribuito al Parlamento europeo e la scarsa pubblicità data ai lavori del Consiglio rendevano decisamente sbilanciata a favore dell'esecutivo la distribuzione dei poteri. Tale situazione era addirittura accentuata in Italia, dove anche la fase discendente del diritto UE ha visto sempre l'esecutivo svolgere il ruolo predominante come soggetto promotore dell'iniziativa legisla-

---

contenuto dell'art. 21 che valorizza l'esperienza maturata dagli esperti nazionali distaccati presso l'Unione Europea, ai fini della loro progressione di carriera o avanzamento economico all'interno dell'amministrazione italiana, potendo costituire tale esperienza titolo preferenziale.

<sup>(9)</sup> Tale funzione è svolta nel rispetto delle prerogative del Ministero degli esteri e della Rappresentanza italiana presso l'Unione Europea, le cui competenze in materia di rapporti con l'Unione sono espressamente fatte salve dall'art. 56 della legge 234/2012. Gli articoli 53 e 54 qualificano inoltre il Dipartimento come punto di contatto nazionale per la cooperazione amministrativa in materia di libera circolazione dei servizi e in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali; esso gestisce inoltre il Centro SOLVIT per l'Italia in materia di libera circolazione. Infine presso il Dipartimento è istituito il Comitato contro le frodi nei confronti dell'UE e il Nucleo della Guardia di finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE.

tiva, quasi sempre di delega, lasciando al Parlamento la funzione di approvazione della legge comunitaria e al Governo quella dell'adozione dei decreti legislativi o dei regolamenti di attuazione della normativa UE <sup>(10)</sup>.

In questo quadro l'unico ruolo significativo esercitato per decenni dai parlamenti nazionali è stato quello di controllo politico nei confronti dei propri governi, componenti il Consiglio europeo e il Consiglio <sup>(11)</sup>. La disciplina di tali forme di controllo rientra totalmente nella competenza degli Stati membri, anche all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Ciò è espressamente riconosciuto dal Protocollo n. 1 sui parlamenti nazionali, allegato ai Trattati, il quale esordisce espressamente « ricordando che il modo in cui i parlamenti nazionali effettuano il controllo sui rispettivi governi relativamente alle attività dell'Unione Europea è una questione disciplinata dall'ordinamento e dalla prassi costituzionali propri di ciascuno Stato membro ».

Ciascuno Stato e ciascun parlamento nazionale hanno interpretato diversamente tale ruolo, andando da uno scrutinio sistematico delle proposte normative, con approfondite indagini e conseguenti risoluzioni adottate nei confronti dell'esecutivo, ad un controllo solo sporadico e generico, rasantante la sostanziale indifferenza. Quegli Stati che hanno sfruttato al massimo le potenzialità date dai controlli interni hanno instaurato procedure tali da rendere le posizioni espresse in seno al Consiglio effettivamente condivise con i parlamenti nazionali e colmato anche quella mancanza di trasparenza tipica delle riunioni intergovernative.

Tale virtuoso raccordo tra Parlamento e Governo non ha riguardato l'Italia, neanche dopo che le modifiche normative e i regolamenti parlamentari espressamente hanno previsto forme e procedure perché ciò avvenisse <sup>(12)</sup>. Qualche segnale di cambiamento si è avuto verso la fine degli anni '90, grazie soprattutto all'iniziativa delle strutture di servizio di Camera e Senato che hanno avviato un'attività di scrutinio sistematico dei documenti dell'Unione Europea, alla quale è sporadi-

---

<sup>(10)</sup> Il punto è sviluppato anche in seguito, in relazione alla possibilità di adottare norme di attuazione al di fuori dei contenitori della legge di delegazione europea e della legge europea; *infra*, par. 15.

<sup>(11)</sup> Tale controllo democratico è espressamente richiamato dall'art. 10, par. 2, primo capoverso, TUE in base al quale gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato e di Governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini.

<sup>(12)</sup> Si veda GAJA, ADINOLFI, *Introduzione al Diritto dell'Unione Europea*, Bari, 2010, pp. 31-32.



camente corrisposta l'adozione di atti di indirizzo <sup>(13)</sup>. Va da sé che tutti i poteri attribuiti al Parlamento dalla legge 234/2012 saranno poca cosa se non saranno pienamente esercitati e resi strumenti di effettivo e sostanziale controllo da parte dei membri del Parlamento.

Per consentire al Parlamento di svolgere pienamente tale ruolo la legge 234/2012 pone in capo al Governo un articolato e complesso obbligo di informazione che si estende praticamente a tutti i documenti prodotti dagli organi dell'Unione. L'obbligo posto a carico del Governo in parte si sovrappone alla trasmissione dei documenti direttamente ai parlamenti nazionali da parte delle istituzioni europee, come previsto dai Trattati e in particolare dagli articoli 1 e 2 del Protocollo n. 1 <sup>(14)</sup>.

Alla trasmissione dei documenti da parte del Governo e da parte degli organi dell'Unione dovrebbe corrispondere un esame da parte delle Camere con conseguente adozione di atti di indirizzo o di pareri, come previsto dall'art. 7 della legge 234/2012, che rinvia alle disposizioni rilevanti dei regolamenti di Camera e Senato. Tra gli atti di indirizzo rivolti al Governo, rilevano per importanza quelli che concorrono a formare la posizione del Governo in seno al Consiglio. È evidente, infatti, che grazie a tale attività ispettiva, il Parlamento italiano può indirettamente partecipare alla funzione legislativa dell'Unione Europea, attraverso la posizione espressa dal proprio Governo nel Consiglio. Opportunamente, infatti, lo stesso art. 7 impone in capo al Governo un obbligo di resoconto delle riunioni del Consiglio, che deve essere « tempestivo » quando non sia stato possibile seguire l'indirizzo espresso dalle Camere, con corollario obbligo di motivazioni delle ragioni di tale evenienza da parte del Presidente del Consiglio dei ministri o del ministro competente. A quest'obbligo previsto in via generale corrisponde una specificazione per le iniziative volte alla conclusione di accordi in materia finanziaria o monetaria, conclusi nel quadro giuridico dei Trattati o al di fuori di essi. L'art. 5, par. 2, della

---

<sup>(13)</sup> I progressi, anche con riferimento al numero degli atti di indirizzo adottati, sono evidenziati da ESPOSITO, op. cit., e riportati anche nel *Dossier n. 292*, maggio 2011, pubblicato dal Senato della Repubblica. L'osservazione empirica denota una notevole discrasia tra il numero di documenti scrutinati dai competenti uffici di servizio di Camera e Senato — documentazione peraltro tutta in chiaro e reperibile direttamente dai siti internet delle due istituzioni — e gli atti di indirizzo effettivamente adottati. Ciò denota una scarsa propensione del complesso dei membri del Parlamento a svolgere l'attività loro demandata, non cogliendo appieno le occasioni loro offerte dalla struttura amministrativa al loro servizio. Si vedano ad esempio i documenti di approfondimento, di analisi e di informazione predisposti dagli uffici dedicati agli affari europei di Camera e Senato ([www.camera.it](http://www.camera.it); [www.senato.it](http://www.senato.it)).

<sup>(14)</sup> Si veda *infra*, par. 3.



legge 234/2012 ribadisce quanto già disposto in via generale dall'art. 7, ossia che la posizione del Governo italiano nel negoziato dovrà rappresentare gli indirizzi adottati delle Camere e che, nel caso in cui invece si discosti da essi, il Presidente del Consiglio dei ministri o un ministro delegato riferirà tempestivamente alle Camere fornendo « le motivazioni della posizione assunta ».

Nel contesto delle relazioni tra Parlamento italiano e Governo rispetto all'esercizio da parte di questo della funzione legislativa europea, rileva l'istituto della riserva di esame parlamentare, già previsto nella legge 11/2005 e oggi confermato con modifiche nell'art. 10. Tale riserva può essere sollevata dal Governo in seno al Consiglio su richiesta di ciascuna Camera, con obbligo di informazione dell'altra, o d'ufficio nei « casi di particolare importanza politica, economica e sociale ». L'apposizione di una riserva non può avere altri effetti se non quello di precludere al Governo di esprimersi in seno al Consiglio in attesa che le Camere abbiano compiuto il loro scrutinio sull'atto oggetto di riserva. In ogni caso tale parere deve essere reso entro trenta giorni decorrenti dalla comunicazione alle Camere da parte del Governo dell'apposizione della riserva. Decorso trenta giorni il Governo può procedere alle attività dirette alla formazione dei relativi atti UE anche in mancanza della pronuncia parlamentare <sup>(15)</sup>.

Laddove il parere sia reso, il Governo sarà obbligato a seguire il contenuto della posizione del Parlamento. L'eventuale difformità della posizione del Governo rispetto a quanto espresso dal Parlamento non potrà avere alcun effetto sulla procedura legislativa europea, ma avrà effetti solo sul piano del rapporto tra Parlamento e Governo. Semmai una tale eventualità potrebbe essere all'origine di una richiesta di ricorso per annullamento dell'atto UE eventualmente adottato, il cui contenuto risulti difforme da quanto richiesto dal Parlamento al Governo <sup>(16)</sup>. Ovviamente il ricorso per essere ammissibile dovrà basarsi solo ed esclusivamente su uno dei motivi indicati dall'art. 263 TFUE.

3. Il principio di sussidiarietà è disciplinato dall'art. 5 del TUE e integrato dai Protocolli nn. 1 e 2, allegati ai Trattati. Il Protocollo n. 1 è relativo al ruolo dei parlamenti nazionali; il Protocollo n. 2, denominato « sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporziona-

---

<sup>(15)</sup> Analogamente una riserva di esame regionale è prevista dall'art. 24, 5° comma, della legge 234/2012; v. *infra* p. 31.

<sup>(16)</sup> Come vedremo tale possibilità è espressamente prevista, con l'obbligo da parte del Governo di sollevare il ricorso nel caso si richieda l'impugnazione dell'atto UE per violazione del principio di sussidiarietà.

lità », concerne specificamente tali principi e sostituisce un precedente Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam, di contenuto radicalmente diverso <sup>(17)</sup>. Esso individua le condizioni di applicazione dei principi ed istituisce un sistema di controllo sulla loro applicazione. Sono tali procedure, oggi in parte innovate, che consentono di garantire un effettivo rispetto del principio di sussidiarietà, introducendo strumenti di controllo *ex ante* ed *ex post*, vale a dire prima e dopo che l'atto sia stato adottato <sup>(18)</sup>.

La procedura per il controllo *ex ante* esercitato dai parlamenti nazionali è data dal combinato disposto dei Protocolli nn. 1 e 2, che risultano così strettamente connessi l'uno all'altro. Il primo consente ai parlamenti nazionali di esprimersi sulla proposta di atto legislativo relativamente al rispetto del principio di sussidiarietà (art. 5); il secondo ne attribuisce il controllo, tra gli altri, ai parlamenti nazionali, ai quali sono dedicate gran parte delle sue disposizioni (articoli 6-7). In altre parole il primo individua nel controllo della sussidiarietà la principale attività dei parlamenti nazionali, mentre il secondo attribuisce soprattutto ai parlamenti nazionali la funzione di controllo del rispetto di questo principio <sup>(19)</sup>.

---

<sup>(17)</sup> Il Protocollo a sua volta costituiva una riformulazione di un accordo interistituzionale, adottato nel 1993 all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, che aveva individuato precise procedure che le istituzioni si impegnavano a seguire per rendere applicabile il principio. Prima ancora nel Consiglio europeo di Edimburgo i capi di Stato e di Governo avevano concordato gli elementi essenziali di tale accordo. Cfr. ADINOLFI, *Materiali di Diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2007, pp. 124-126.

<sup>(18)</sup> BARATTA, *Le competenze interne dell'UE, tra evoluzione e principio di reversibilità*, *Diritto dell'Unione Europea*, 2010, p. 534; FAVILLI, *Il principio di sussidiarietà nel diritto dell'Unione Europea*, *Archivio Giuridico*, 2011, n. 3, pp. 257-285.

<sup>(19)</sup> Il controllo concerne solo gli atti legislativi. Sono esclusi dunque tutti gli atti non legislativi, tra i quali rientrano gli atti adottati sulla base degli articoli 290 e 291 TFUE, vale a dire gli atti normativi delegati e quelli di esecuzione, entrambi di competenza della Commissione europea. Sull'attuazione di questi atti in Italia si veda *infra*, par. 14. La *ratio* della limitazione del controllo *ex ante* agli atti legislativi, dovrebbe essere quella di escludere quelle misure che non comportano l'esercizio di una politica dell'Unione, ma riguardano ad esempio l'organizzazione delle istituzioni o che comunque presuppongono la già avvenuta adozione di atti legislativi. È quanto avviene proprio per gli atti delegati e per gli atti di esecuzione, per i quali la competenza è già stata esercitata, dato che gran parte del contenuto è già previsto nella normativa-base e trova fondamento in quest'ultima. Ciò tuttavia non significa che gli atti di esecuzione siano esclusi dal rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, posto che l'art. 5 TUE ne afferma l'applicazione ogniqualvolta l'Unione eserciti competenze non esclusive, a prescindere dal tipo di atto adottato. Come si vedrà, la limitazione disposta dal Protocollo concerne solo l'applicazione degli strumenti di controllo in esso previsti ed in particolare gli strumenti che possiamo qualificare come *ex ante*, rimanendo invece del tutto operante il controllo *ex post* ad opera della Corte di giustizia.

Ai sensi dell'art. 4 del Protocollo n. 2, tutte le proposte di atti legislativi devono essere inviate ai parlamenti nazionali <sup>(20)</sup>. Da questo momento e per otto settimane le istituzioni europee non possono iniziare l'esame della proposta mentre ciascuna camera dei parlamenti nazionali può pronunciarsi con un parere motivato avente ad oggetto il rispetto del principio di sussidiarietà <sup>(21)</sup>. Se almeno un terzo del numero complessivo delle camere o, meglio, dei voti loro assegnati sostiene la violazione del principio, il progetto deve essere riesaminato dalla Commissione. Tale soglia di un terzo scende ad un quarto dei voti per le proposte di atti normativi relativi allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Nel caso in cui si delibere secondo la procedura legislativa ordinaria e i voti delle camere costituiscano la maggioranza semplice del totale delle camere dei Paesi membri, allora sarà necessaria una sorta di « pregiudiziale di sussidiarietà ». Consiglio e Parlamento, infatti, dovranno, prima di iniziare l'esame dell'atto, effettuare un controllo sul rispetto del principio e possono adottare una delibera che, se approvata dal cinquantacinque per cento dei membri del Consiglio e dalla maggioranza dei voti espressi dal Parlamento europeo, interrompe la procedura con il conseguente necessario ritiro della proposta.

Al controllo *ex ante* si riferisce l'art. 8 della legge 234/2012 che in gran parte rinvia a quanto disposto dal Protocollo n. 2, aggiungendo che il parere eventualmente formulato dalle due Camere viene inviato anche al Governo <sup>(22)</sup>.

Opportunamente l'art. 8, 3° comma, della legge prevede che le Camere possano consultare i consigli e le assemblee delle Regioni e

---

<sup>(20)</sup> La disposizione deve essere integrata con gli articoli 69 e 352, par. 3, TFUE. In base al primo i parlamenti vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà ai sensi di quanto disposto dal Protocollo n. 2. In base al secondo è specificato che quando viene trasmesso un atto basato su tale disposizione, la Commissione è tenuta a richiamare l'attenzione dei parlamenti nazionali su di esso.

<sup>(21)</sup> La *ratio* della limitazione del parere motivato dei parlamenti nazionali al solo profilo della compatibilità dell'atto con il principio di sussidiarietà deve essere rinvenuta nella peculiarità di tale principio. Esso infatti tutela gli Stati nel loro complesso, in particolare i parlamenti nazionali non direttamente rappresentati nelle istituzioni UE. Infatti, quando l'adozione di un atto non sia giustificata in relazione al principio di sussidiarietà, l'esercizio di quella competenza può continuare ad essere svolto a livello nazionale (centrale, regionale o locale a seconda delle articolazioni dei poteri di governo all'interno del territorio), mantenendo anche intatti il ruolo e le prerogative dei parlamenti nazionali. Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Poiras Maduro presentate il 1° ottobre 2009 nel caso *Vodafone*, C-58/08.

<sup>(22)</sup> FASONE, *Il Senato approva il primo parere negativo sul rispetto del principio di sussidiarietà*, [http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/temi\\_attualita/parlamento/0012\\_fasone.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualita/parlamento/0012_fasone.pdf).

delle Province autonome, come espressamente indicato dall'art. 6, par. 1, del Protocollo n. 2 allegato ai Trattati. La disposizione formula in proposito una facoltà in capo alle Camere che, tuttavia, dovrebbe essere un obbligo laddove la proposta di atto UE intervenga in una materia di competenza regionale, in modo che l'espressione del parere delle Camere rifletta anche la posizione delle assemblee regionali in coerenza con la nozione di sussidiarietà dell'art. 5 TUE<sup>(23)</sup>. Come noto, infatti, i livelli di governo regionali e locali sono espressamente menzionati nell'art. 5, par. 3, TUE, al fine di valorizzarne le prerogative rispetto all'esercizio delle competenze concorrenti da parte dell'Unione Europea: il principio di sussidiarietà impone infatti di verificare che l'Unione Europea sia il livello di governo più appropriato per conseguire un determinato obiettivo e ciò escludendo l'efficacia dell'azione statale sia a livello centrale sia a livello regionale e locale<sup>(24)</sup>.

Una volta che l'atto legislativo è approvato, il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà può ancora aversi *ex post*, ossia sostanzialmente attraverso lo strumento del ricorso per impugnazione alla Corte di giustizia. La violazione del principio di sussidiarietà determina infatti l'illegittimità dell'atto ai sensi dell'art. 263 TFUE. Tale circostanza, desumibile già dal sistema delle fonti nonché dalle competenze della Corte di giustizia, è anche menzionata all'art. 8 del Protocollo n. 2, che amplia il novero dei soggetti legittimati ad impugnare. È infatti espressamente previsto che lo Stato possa impugnare l'atto sotto il profilo della violazione del principio di sussidiarietà per conto del proprio parlamento o anche di una sola camera. Si deve ritenere che lo Stato sia obbligato a presentare il ricorso, altrimenti la norma del Protocollo non avrebbe aggiunto nulla a quanto già gli ordinamenti interni potrebbero disporre. Configurando invece la richiesta di impugnazione per tramite dello Stato come un obbligo, la previsione potrebbe divenire particolarmente rilevante. Nell'ipotesi in cui una camera si sia espressa con un parere negativo circa il rispetto del principio di sussidiarietà da parte di una proposta di atto legislativo, essa potrebbe poi chiedere l'impugnazione dell'atto finale approvato. Si tratta di una previsione che dovrebbe consentire di tenere in maggiore considerazione i pareri delle singole camere, anche quando non sia

---

<sup>(23)</sup> Nel caso in cui si materializzasse una riforma del Senato in senso regionale tale esigenza potrebbe essere soddisfatta attraverso delibere rese da questa Camera; una tale opzione è stata varie volte prospettata, da ultimo nel documento del gruppo di lavoro sui temi istituzionali promosso dal Presidente della Repubblica, presentato il 12 aprile 2013, [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

<sup>(24)</sup> Si veda *infra*, par. 18.

stato raggiunto il *quorum* previsto per un riesame della proposta <sup>(25)</sup>. Tale disposizione consente di instaurare dinamiche diverse rispetto a quelle che sinora hanno caratterizzato i rapporti tra parlamenti e governi in molti Paesi, tra i quali l'Italia, che non prevedevano una tale possibilità <sup>(26)</sup>. Anche sul punto si registra una positiva modifica ad opera dell'art. 43, 4° comma, della legge 234/2012, che espressamente prevede l'obbligo da parte del Governo di presentare i ricorsi deliberati dal Senato o dalla Camera ai sensi dell'art. 8 del Protocollo n. 2, allegato ai Trattati. L'art. 43, 5° comma, fa poi salvo quanto disposto dall'art. 5, 2° comma, della legge 131/2003 che prevede un obbligo analogo ma relativo ai rapporti tra Regioni e Governo <sup>(27)</sup>. In base a tale articolo lo Stato può presentare un ricorso anche su richiesta di una Regione o di una Provincia autonoma, volto a contestare qualsiasi profilo di illegittimità dell'atto. Tale possibilità si trasforma in un obbligo qualora sia richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome. La norma acquista ancora maggiore rilevanza nel contesto del controllo del rispetto del principio di sussidiarietà, poiché l'art. 5 TUE espressamente prevede che il criterio per verificare il rispetto del principio debba tener conto della inidoneità dell'azione statale a conseguire gli obiettivi previsti nel Trattato a livello sia centrale sia regionale e locale <sup>(28)</sup>.

#### 4. Si è sottolineato come il meccanismo di partecipazione nelle

---

<sup>(25)</sup> Si veda anche quanto si è affermato *supra* a proposito del mancato seguito dato dal Governo agli indirizzi del Parlamento. Una dinamica analoga si è verificata per i pareri del Parlamento europeo dopo che esso ha acquisito lo *status* di ricorrente privilegiato. Prima, infatti, il Parlamento europeo poteva impugnare solo gli atti che violassero le proprie prerogative; successivamente invece il Parlamento ha potuto impugnare qualsiasi atto a prescindere dal vizio rilevato. Si veda il caso dell'impugnazione della direttiva in materia di ricongiungimento familiare: nella procedura per la sua adozione il Parlamento esercitava un potere meramente consultivo; aveva emesso un parere con il quale chiedeva la modifica di alcune norme per supposta violazione dei diritti fondamentali. In seguito all'approvazione dell'atto da parte del Consiglio ignorando totalmente il parere del Parlamento, questo ha impugnato l'atto di fronte alla Corte di giustizia. È stato il primo ricorso del Parlamento in qualità di ricorrente privilegiato, vale a dire impugnando un atto facendo valere un vizio di legittimità che non riguardava una limitazione delle proprie prerogative. Sent. 27 giugno 2006, *Parlamento c. Consiglio*, C-540/93, *Raccolta*, 2006, p. I-5769.

<sup>(26)</sup> Si veda la sent. 9 ottobre 2001, *Paesi Bassi c. Consiglio*, C-377/98, *Raccolta*, 2001, p. I-7079, nella quale i Paesi Bassi affermano che il ricorso è stato presentato su richiesta del proprio Parlamento, punto 4.

<sup>(27)</sup> Legge 5 giugno 2003 n. 131, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, G.U. 10 giugno 2003 n. 132.

<sup>(28)</sup> Si veda *infra*, par. 17.

procedure legislative individuato dal Protocollo n. 1 allegato ai Trattati concerne essenzialmente il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà. Per tutti gli altri profili relativi in generale al contenuto degli atti normativi i Trattati non prevedono un analogo potere di interlocuzione diretta tra parlamenti nazionali e istituzioni europee. Per tali profili l'intervento dei parlamenti nazionali dovrebbe dunque avvenire attraverso il tradizionale potere di indirizzo nei confronti dei rispettivi governi. Tuttavia per prassi è stato instaurato un canale di dialogo tra parlamenti nazionali e Commissione europea che, al di là di quanto prevedono i Trattati, concerne l'esame a tutto tondo dei progetti di atti e dei documenti di consultazione adottati dalla Commissione europea. Tale prassi si deve all'iniziativa della Commissione europea volta ad anticipare l'applicazione di una parte delle disposizioni del fallito Trattato costituzionale. Così, in base alla comunicazione COM(2006)211 del 10 maggio 2006 a partire dal settembre del 2006 tutte le proposte di atti normativi e i documenti di consultazione sono stati inviati ai parlamenti nazionali affinché questi esprimessero i loro pareri. Ciò ha consentito una sorta di sperimentazione di quanto oggi previsto dall'art. 1 del Protocollo n. 1 allegato ai Trattati, in base al quale la Commissione invia direttamente ai parlamenti nazionali, nello stesso momento in cui li trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio, i documenti di consultazione, il programma legislativo annuale e gli altri strumenti di programmazione legislativa o di strategia politica. L'art. 2 poi prevede che anche « i progetti di atti legislativi indirizzati al Parlamento europeo e al Consiglio siano trasmessi ai parlamenti nazionali ». Ancora, in base all'art. 5, sono oggetto di trasmissione diretta ai parlamenti nazionali, nel momento stesso in cui sono comunicati ai governi degli Stati membri, gli ordini del giorno e i risultati delle sessioni del Consiglio, inclusi i verbali delle sessioni nelle quali si delibera su atti legislativi <sup>(29)</sup>. Sono stati così avviati dei « progetti pilota » nell'ambito della COSAC e nel sistema delle relazioni tra parlamenti nazionali e Parlamento europeo <sup>(30)</sup>. La prassi in

---

<sup>(29)</sup> Si tratta di documenti comunque pubblicati dal Consiglio, anche in virtù dell'obbligo di trasparenza come definito dagli articoli 16, par. 8, TUE e 15 TUE e dal regolamento interno del Consiglio adottato con la decisione 2009/882/UE del 1° dicembre 2009 (*G.U.U.E.*, 2009 *L* 315, p. 51). Inoltre la trasmissione dei medesimi documenti è oggetto di uno specifico obbligo anche in capo al Governo ai sensi della legge 234/2012; *infra*, par. 8.

<sup>(30)</sup> Si vedano le relazioni biennali della COSAC (Conference of Community and European Affairs Committee of Parliaments of the European Union), [www.cosac.eu](http://www.cosac.eu). Si vedano i rapporti redatti dal Directorate for relations with National Parliaments, [www.europarl.eu](http://www.europarl.eu). Di rilievo anche i rapporti annuali della Commissione europea sulle

questo contesto è molto interessante e mostra come da una prima timida reazione delle camere nazionali si sia arrivati ad una loro più attiva partecipazione con l'invio sistematico di pareri. Dai documenti di sintesi si evince anche l'evoluzione che caratterizza alcuni Paesi tra i quali l'Italia <sup>(31)</sup>.

Tale prassi è rimasta confermata anche all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e ad essa si riferisce l'art. 9 della legge 234/2012, rubricato proprio « dialogo politico ». In base a questa norma ciascuna Camera ha la possibilità di far pervenire alle istituzioni UE e contestualmente al Governo ogni documento utile alla definizione delle politiche europee, eventualmente tenendo in considerazione le osservazioni e le proposte formulate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dalle assemblee e dai consigli regionali e delle Province autonome. La disciplina in via legislativa di una prassi che non trova riscontro alcuno nei Trattati non sorprende in un sistema quale quello italiano nel quale vi è una tendenza a disciplinare per legge anche ciò che potrebbe essere disciplinato con fonti di natura regolamentare; tendenza pienamente confermata, come già notato, dalla legge 234/2012.

Si noti che un'analogia forma di « dialogo politico » sugli atti UE potrebbe essere rinvenuta tra le Regioni italiane e il Parlamento. La possibilità di inviare alle Camere pareri sugli atti UE è stata, infatti, interpretata in maniera estensiva, andando a ricomprendere anche gli aspetti di contenuto sostanziale dell'atto e non solo il rispetto del principio di sussidiarietà <sup>(32)</sup>.

5. Le procedure per la revisione dei Trattati consolidano il ruolo già riconosciuto ai parlamenti nazionali. In particolare nella procedura ordinaria di revisione i parlamenti nazionali sono informati dei progetti di riforma e coinvolti nella convenzione eventualmente convocata per discutere del progetto, poi oggetto di negoziazione in senso alla con-

---

relazioni tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali: da ultimo il rapporto del 2011, COM(2012)375 del 10 luglio 2012.

<sup>(31)</sup> Si veda in particolare l'IPEX, la piattaforma per il dialogo interparlamentare sull'Unione Europea nel sito <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do>. In particolare è stata costituita una banca dati sui pareri adottati dai singoli parlamenti nazionali, raccolti in base al documento UE al quale si riferiscono. È disponibile anche il rinvio alla normativa nazionale rilevante in materia.

<sup>(32)</sup> *Infra*, par. 17. Si veda ODONE, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, *Federalismi.it*, 2013, n. 7, pp. 1-21, dove si dà conto delle norme regionali rilevanti e della prassi più significativa avviata a partire dal 2008. Si veda anche *Dossier n. 292*, maggio 2011, pubblicato dal Senato della Repubblica, pp. 28-29.



ferenza intergovernativa. Essi poi saranno chiamati ad approvare le modifiche eventualmente concordate dalla conferenza intergovernativa.

Più significativi sono i poteri riconosciuti ai parlamenti nazionali in caso di procedure semplificate di revisione, delle quali si trova un preciso riscontro nell'art. 11 della legge 234/2012. Esse possono riguardare qualsiasi materia ed essere adottate in base a quanto disposto in generale dall'art. 48, par. 6, TUE o essere specificamente previste da talune disposizioni dei Trattati.

Per quanto riguarda le procedure di revisione semplificata adottate ai sensi dell'art. 48, par. 6, TUE, l'art. 11 richiede che l'approvazione da parte delle Camere sia data con legge, previa presentazione da parte del Governo di un apposito disegno di legge entro trenta giorni dalla presentazione della proposta di revisione semplificata del Trattato.

In relazione, invece, a tutte quelle ipotesi specifiche, nelle quali i Trattati prevedono modifiche o delibere per la cui entrata in vigore occorra la previa approvazione degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali, è sufficiente una delibera favorevole di entrambe le Camere. Il Governo deve comunque informare tempestivamente le Camere della proposta e il Consiglio europeo o il Consiglio dell'Unione Europea della delibera delle Camere.

Uniche due eccezioni sono l'approvazione della delibera sulle risorse proprie (art. 311, par. 3, TFUE) e quella sulla decisione relativa alla definizione di una politica di difesa comune (art. 42, par. 2, TUE). In entrambi i casi ed opportunamente, considerando la delicatezza delle questioni, l'approvazione della decisione deve essere data dal Parlamento con legge.

Giustamente è previsto anche dall'art. 11 che il Governo informi le Camere sullo stato di approvazione delle decisioni da parte degli altri Stati membri, dato talvolta difficile da reperire e che invece è essenziale, dipendendo l'entrata in vigore di queste misure europee dall'approvazione di tutti gli Stati membri.

L'art. 11, 5° comma, della legge 234/2012, comprende tra le procedure semplificate di modifica dei Trattati anche l'attivazione della c.d. clausola passerella. Con tale espressione, tipica del glossario europeo, si intende la possibilità di passare da una procedura legislativa speciale alla procedura ordinaria o da una delibera all'unanimità da parte del Consiglio alla delibera a maggioranza qualificata. La *ratio* è evidentemente quella di proseguire con l'estensione della procedura legislativa ordinaria e del voto a maggioranza qualificata senza tuttavia ricorrere alla revisione dei Trattati. Si tratta in effetti di una sorta di

revisione semplificata dei Trattati, nella parte relativa alla procedura prevista per l'adozione degli atti.

L'art. 48, par. 7, TUE reca una clausola passerella di tipo generale, in base alla quale il Consiglio europeo può, con una delibera approvata all'unanimità, sostituire una procedura legislativa speciale con una procedura legislativa ordinaria e la delibera all'unanimità con la delibera a maggioranza qualificata. La clausola è generale perché può concernere qualsiasi procedura speciale prevista nel TFUE e nel titolo V del TUE (azione esterna e politica estera e di sicurezza comune) <sup>(33)</sup>. Il 3° comma del par. 7 espressamente impone che ogni iniziativa volta ad attivare tale clausola sia trasmessa ai parlamenti nazionali, i quali hanno sei mesi di tempo per sollevare la propria opposizione. A questa disposizione fa eco l'art. 6 del Protocollo n. 1 in base al quale quando il Consiglio europeo intende ricorrere all'art. 48, par. 7, i parlamenti nazionali sono informati dell'iniziativa del Consiglio europeo almeno sei mesi prima che sia adottata una decisione.

È sufficiente l'opposizione di un solo parlamento nazionale per impedire l'attivazione della clausola. È evidente che la posizione del parlamento nazionale prescinde da quella assunta dal rispettivo governo. Anzi, l'autonomia riconosciuta ai singoli parlamenti diventa rilevante soprattutto quando la loro posizione è diversa da quella del rispettivo governo: in caso di contrarietà di entrambi la clausola, comunque, non potrebbe essere approvata già in virtù dell'opposizione del governo che impedirebbe la delibera all'unanimità in seno al Consiglio europeo. Tuttavia si consideri che anche in questi casi l'opposizione di un governo potrebbe essere più facilmente superata rispetto a quella del rispettivo parlamento. Le negoziazioni con gli altri Stati, spesso condotte sull'insieme dei *dossiers* oggetto di esame da parte del Consiglio europeo, potrebbero indurre infatti a superare un'opposizione inizialmente sollevata da parte di un governo. Più arduo superare l'opposizione sollevata da parte di un parlamento nazionale: in questo senso utili occasioni di confronto potrebbero essere offerte dagli strumenti del dialogo interparlamentare e del dialogo con il Parlamento europeo (articoli 9 e 10 del Protocollo n. 1 allegato ai Trattati).

Un analogo potere ai parlamenti nazionali è stato introdotto in una clausola passerella speciale prevista dall'art. 81, par. 3, TFUE in relazione all'adozione di misure relative al diritto di famiglia aventi

---

<sup>(33)</sup> Sono espressamente escluse le decisioni in materia di difesa o che abbiano implicazioni militari.

implicazioni transnazionali. Tali misure possono essere stabilite dal Consiglio deliberando secondo una procedura legislativa speciale invece che ordinaria, con l'unanimità in seno al Consiglio e la mera consultazione del Parlamento europeo. La clausola passerella è disposta dall'art. 81, par. 3, 2° comma, e consente al Consiglio di adottare, sempre attraverso la medesima procedura legislativa speciale, su proposta della Commissione, una decisione per sottoporre l'adozione di atti in questa materia alla procedura legislativa ordinaria. In base al 3° comma del medesimo paragrafo, i parlamenti nazionali devono essere informati della proposta di un tale atto normativo e hanno sei mesi di tempo per formulare un'eventuale opposizione; decorsi i sei mesi senza alcuna opposizione la decisione può essere adottata dal Consiglio. Basta dunque anche solo l'opposizione di un parlamento per bloccare la decisione di sottoporre la delibera di un atto normativo in questa materia alla procedura legislativa ordinaria <sup>(34)</sup>.

Per tutte le clausole passerella l'art. 11, 1° comma, della legge 234/2012 richiede che le Camere siano informate della proposta (ma lo sarebbero già dato che tutte le proposte di atti legislativi sono trasmesse ai parlamenti nazionali); entro sei mesi possono comunicare alle competenti istituzioni ed al Governo la loro opposizione che interrompe la procedura su tale atto in seno al Consiglio europeo per quanto riguarda l'art. 48, par. 7, TUE e in seno al Consiglio per quanto riguarda l'art. 81, par. 3, TFUE.

6. Una delle principali innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona è stata l'estensione delle ipotesi nelle quali il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, determinata dalla quasi generalizzazione dell'applicazione della procedura legislativa ordinaria, caratterizzata dall'intervento del Parlamento europeo come codecisore e dall'adozione delle delibere da parte del Consiglio a maggioranza qualificata (articoli 288, 289 e 294 TFUE). In alcuni settori ciò è stato possibile solo attraverso l'inserimento di una sorta di clausola di salvaguardia a favore degli Stati membri, detta in gergo « freno d'emergenza », che consente loro di interrompere la procedura legislativa.

Il settore nel quale più radicale è stato il mutamento delle regole procedurali applicabili per l'adozione degli atti legislativi è senz'altro quello penale. Qui, infatti, la dissolvenza dei tre pilastri ha comportato

---

<sup>(34)</sup> Potrebbero esservi casi di misure riguardanti il diritto di famiglia e altri aspetti del diritto civile o processuale civile: in questo caso sarà possibile l'applicazione di entrambe le procedure alle diverse parti della medesima misura normativa. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford, 2011, p. 612.

l'estensione delle regole procedurali ordinarie, delle norme sugli atti e sulla competenza della Corte di giustizia a tutte le materie dello « spazio di libertà, sicurezza e giustizia » <sup>(35)</sup>.

Si spiega quindi l'inserimento di tale meccanismo per l'adozione di misure di cooperazione giudiziaria e per la definizione di norme comuni in materia penale. Ogni Stato membro può attivare il freno nel caso in cui ritenga che l'atto incida su un aspetto fondamentale del proprio ordinamento giuridico penale (articoli 82, par. 3, e 83, par. 3, TFUE). Contestualmente alla sospensione lo Stato può chiedere che venga investito dell'esame della direttiva il Consiglio europeo che esaminerà tale proposta per quattro mesi. Al termine o sarà raggiunto un accordo e allora la procedura legislativa ordinaria potrà riprendere, o la procedura si blocca del tutto. Tuttavia, per agevolare l'adozione dell'atto tra quegli Stati ad esso favorevoli, è previsto che se almeno nove Stati membri desiderano instaurare una cooperazione rafforzata questi possono procedere informandone il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. Si innesca quindi sulle ceneri della procedura legislativa ordinaria una procedura di cooperazione rafforzata semplificata rispetto a quanto previsto in via generale, dato che non sarà necessario ottenere l'autorizzazione con maggioranza qualificata da parte del Consiglio altrimenti richiesta (art. 329, par. 1, TFUE).

Un altro ambito nel quale si applica il meccanismo del freno d'emergenza è la materia del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri (art. 48, par. 2, TFUE). Tale competenza appartiene, come noto, all'Unione sin dall'istituzione della Comunità, in quanto corollario della libertà di circolazione dei lavoratori. Tuttavia, per la delicatezza della materia e le differenze strutturali tra i sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri sino al Trattato di Lisbona le misure in questa materia dovevano essere adottate all'unanimità. Ora è invece prevista l'applicazione della procedura legislativa ordinaria e, quindi, la delibera a maggioranza qualificata. Anche in questo caso, al passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata, ha fatto da con-

---

<sup>(35)</sup> CAGGIANO, *L'evoluzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nella prospettiva dell'Unione basata sul diritto, Studi sull'integrazione europea*, 2007, p. 335 ss.; DRAETTA, PARISI, RINOLDI, *Lo « Spazio di libertà, sicurezza e giustizia » dell'Unione Europea. Principi fondamentali e tutela dei diritti*, Napoli, 2007; LANG, *Giustizia e affari interni, in Trattato di Diritto amministrativo europeo* (a cura di Chiti e Greco), Milano, 2007, p. 1143 ss.; NASCIBENE, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia a due anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2011, n. 4, p. 13 ss.; AFSJ, *EU Criminal Law, EU Law. Text, Cases and Materials* (a cura di Craig e De Búrca), Oxford, 2011, 923 ss.; RINOLDI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Elementi di Diritto dell'Unione Europea. Parte speciale. Il diritto sostanziale* (a cura di Draetta e Parisi), Milano, 2010, p. 1 ss.

trappeso la previsione della possibilità di bloccare la procedura. Il freno in questo contesto può essere attivato da uno Stato quando una proposta di atto legislativo leda « aspetti importanti del suo sistema di sicurezza sociale, in particolare per quanto riguarda il campo di applicazione, i costi o la struttura finanziaria, oppure ne altera l'equilibrio finanziario ». Non è contemplata in questo caso l'attivazione della cooperazione rafforzata semplificata come previsto invece in materia penale.

Infine lo stesso strumento è previsto dall'art. 31, par. 2, TUE: un membro del Consiglio può opporsi all'approvazione di una decisione che richiede la maggioranza qualificata per motivi di politica nazionale. In questo caso spetta all'Alto rappresentante cooperare con lo Stato membro interessato per individuare una soluzione accettabile e condivisa. In mancanza il Consiglio può, a maggioranza qualificata, richiedere l'intervento del Consiglio europeo affinché questo possa deliberare sulla medesima decisione all'unanimità.

L'art. 12 della legge 234/2012 è rubricato proprio « meccanismo del freno d'emergenza », codificando dunque nel nostro ordinamento un'espressione non presente nei Trattati ma mutuata dal gergo di lavoro dell'Unione. Le Camere possono chiedere al Governo di attivare il meccanismo del freno d'emergenza ed il Governo sarà obbligato ad attivarlo in caso di richiesta di entrambe le Camere.

Nei casi sia d'attivazione d'ufficio sia su istanza delle Camere, la richiesta del freno d'emergenza deve essere motivata, precisando gli aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico penale, i motivi di politica nazionale o gli aspetti importanti del sistema di sicurezza sociale intaccati dal progetto di atto europeo. Tale valutazione compete infatti allo Stato membro e dovrà essere adeguatamente argomentata in modo che anche gli altri membri del Consiglio ne siano persuasi e possano ritenere legittima la sospensione della procedura legislativa ordinaria. Ovviamente nell'interpretare questa come ogni altra norma del Trattato gli Stati devono agire nel rispetto del principio di leale cooperazione e, quindi, fare uso di questa procedura solo laddove sia effettivamente e strettamente necessario.

La conferma che l'introduzione del sistema del freno d'emergenza è stata determinata dal passaggio dalla procedura speciale a quella ordinaria con delibera del Consiglio a maggioranza qualificata è data da quanto previsto dagli articoli 86, paragrafi 2-3, e 87, paragrafi 2-3, del TFUE in relazione alla costituzione della Procura europea e all'adozione di misure sulla cooperazione tra le autorità di polizia degli Stati membri. Per l'adozione di questi atti si segue una procedura legislativa

speciale con il Consiglio che delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo. Non è previsto il meccanismo del freno d'emergenza e non si ha alcun riferimento ad esso nella legge 234/2012. Evidentemente ciò dipende dalla circostanza che la delibera dovrà essere adottata all'unanimità; il Parlamento italiano potrà dunque utilizzare gli ordinari poteri di indirizzo nei confronti del Governo e i rappresentanti dei Governi potranno eventualmente sollevare in senso al Consiglio una riserva di esame parlamentare <sup>(36)</sup>.

Tuttavia è opportuno rilevare che la disposizione sul freno d'emergenza a livello UE non è volta a tutelare i singoli parlamenti, quanto lo Stato nel suo insieme. Da questo punto di vista è difficile trovare la *ratio* che dia coerenza alla disposizione interna che rende obbligatorio ottenere un parere del Parlamento solo per quelle disposizioni in materia di cooperazione in materia penale per le quali è previsto il « freno » a livello UE. Sarebbe stato preferibile accomunare nella richiesta di parere obbligatorio del Parlamento italiano tutta la materia penale sulla base dei molti principi costituzionali che la rendono un settore diverso da tutti gli altri <sup>(37)</sup>.

7. Non vi è traccia nella legge 234/2012 del coinvolgimento dei parlamenti nazionali nelle attività di valutazione come previsto da alcune disposizioni dei Trattati in materia di giustizia e affari interni. Lo prevede l'art. 85 TFUE, istitutivo di Eurojust, che affida ad esso « il compito di sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri o che richiede un'azione penale su basi comuni ». Per definire il funziona-

---

<sup>(36)</sup> Ai sensi dell'art. 87, par. 3, 4° comma, TFUE, la procedura non si applica agli atti che costituiscono uno sviluppo dell'*acquis* di Schengen: verosimilmente deve trattarsi o di misure già contemplate nella Convenzione di Schengen o in atti esecutivi anche se riformulate in atti dell'Unione. Il Trattato prevede che, quando si raggiunga l'unanimità un gruppo di almeno nove Stati membri possono investire il Consiglio europeo del progetto di misure con la contemporanea sospensione della procedura in sede di Consiglio. Nel caso in cui all'interno del Consiglio europeo si riesca a raggiungere il consenso necessario la proposta viene rinviata al Consiglio per la ripresa della procedura legislativa speciale in vista dell'adozione dell'atto da parte del Consiglio. Se, invece, permane il disaccordo la procedura viene interrotta a meno che nove Stati membri desiderino procedere all'adozione delle misure proposte attraverso l'instaurazione di una cooperazione rafforzata. Tali Stati ne devono informare il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione ma non sarà necessario, anche in questo caso, la previa autorizzazione da parte del Consiglio a maggioranza qualificata.

<sup>(37)</sup> CUPELLI, *La nuova legge sulla partecipazione alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE*, *Diritto penale e processo*, 2013, n. 4, pp. 405-411.

mento, la struttura e i poteri di azione di Eurojust è espressamente prevista l'adozione di regolamenti da adottarsi secondo la procedura legislativa ordinaria. Gli stessi regolamenti devono prevedere anche meccanismi di valutazione nei quali sono associati il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali. Analogamente a quanto previsto per Eurojust, l'art. 88, par. 2, TFUE dispone che l'Unione possa adottare secondo la procedura legislativa ordinaria regolamenti relativi sia alla struttura sia al funzionamento di Europol. È anche qui previsto che Europol sia soggetta ad un controllo da parte del Parlamento europeo, al quale controllo sono associati i parlamenti nazionali.

Tali specifici esercizi di valutazione si affiancano al generale strumento di valutazione delle politiche del titolo V del TFUE, previsto dall'art. 70 TFUE. In base ad esso il Consiglio, su proposta della Commissione, dovrà individuare le modalità di valutazione, condotte dalla Commissione congiuntamente agli Stati membri relativamente all'attuazione delle politiche dell'Unione Europea. Si tratta di una norma volta a coinvolgere gli Stati membri nel processo di valutazione dell'attuazione al fine di favorire il principio del riconoscimento reciproco. Verosimilmente il settore privilegiato di questa valutazione sarà la giustizia civile e penale ma anche in materia di immigrazione vi sono alcuni ambiti nei quali la valutazione sarà rilevante: ad esempio in relazione al mutuo riconoscimento dei provvedimenti di allontanamento o alla circolazione dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo. Periodiche valutazioni sono ad esempio effettuate nell'applicazione dell'*acquis* di Schengen dove i singoli Stati svolgono rilevanti funzioni di controllo delle frontiere esterne nell'interesse di tutti gli Stati parti. Una valutazione condotta con il coinvolgimento diretto degli Stati membri può consentire, infatti, di rafforzare la reciproca fiducia tra gli Stati membri, fondamentale per l'applicazione del principio del mutuo riconoscimento.

8. Per garantire che il Parlamento possa esercitare in maniera efficace i propri poteri, sia quelli tradizionali sia quelli più innovativi, la legge 234/2012 contiene varie disposizioni affinché esso sia adeguatamente e sistematicamente informato.

Oltre alla consueta relazione annuale, ora sdoppiata in una relazione programmatica e una riassuntiva dell'attività svolta nell'anno precedente <sup>(38)</sup>, la legge indica analiticamente gli atti che il Governo

---

<sup>(38)</sup> Entrambe sono presentate alle Camere e trasmesse anche alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, alla Conferenza permanente per i rapporti tra



deve trasmettere al Parlamento, andando a ricomprendere quasi tutti gli atti adottabili dagli organi dell'Unione Europea <sup>(39)</sup>. A tratti l'indicazione dei documenti oggetto dell'obbligo di trasmissione è addirittura ridondante, come avviene per « gli atti o progetti di atti » menzionati sia nell'art. 4, sia nell'art. 6 della stessa legge; si consideri, tra l'altro, che gli stessi atti sono già oggetto di diretta trasmissione da parte della Commissione europea ai sensi dell'art. 1 del Protocollo n. 1, allegato ai Trattati, così come già per prassi avveniva nell'ambito del c.d. dialogo politico avviato a partire dal 2006 <sup>(40)</sup>. Inoltre la quasi totalità dei documenti, anche di quelli preparatori, è ampiamente accessibile al pubblico attraverso i registri di documenti delle singole istituzioni, i siti internet di tutti gli organi dell'Unione nonché attraverso la pubblicazione nel sito Eur-Lex e nella Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, accessibile via internet e senza alcun costo. Si consideri anche che sia la Camera sia il Senato hanno un proprio ufficio a Bruxelles che, pure, dovrebbe avere, tra le altre, la funzione di reperire documenti adottati dalle istituzioni e organi dell'Unione e che inoltre dovrà ricevere in via sistematica informazioni da parte della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione Europea (art. 3, 3° comma, della legge 234/2012). Inoltre saranno reperibili autonomamente anche documenti provenienti dal Parlamento europeo, sia attra-

---

lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali. In base all'art. 13 della legge 234/2012 la relazione programmatica deve essere presentata alle Camere entro il 31 dicembre di ogni anno. Tale relazione deve indicare: gli orientamenti e priorità del Governo italiano, con particolare riferimento alla politica estera e di sicurezza comune e alle relazioni esterne dell'UE; gli orientamenti su specifici progetti di atti o documenti di consultazione, presentati o in programma per l'anno successivo; nonché le strategie di comunicazione e di formazione del Governo sull'attività UE e sulla partecipazione dell'Italia nell'UE. Entro il 28 febbraio deve poi essere presentata una relazione recante gli sviluppi del processo di integrazione europea. Tale relazione deve dare conto della partecipazione dell'Italia alle attività dell'UE, con particolare riferimento alle singole politiche, con una valutazione di sintesi del ruolo svolto dall'Italia in termini di efficienza ed efficacia dell'attività svolta in relazione ai risultati conseguiti. In particolare dovrà essere considerata l'attuazione in Italia delle politiche di coesione, dei flussi finanziari verso l'Italia e del seguito dato alle richieste delle Camere e delle Regioni. Inoltre l'art. 16 prevede che il Governo trasmetta ogni tre mesi alle Camere e alle Conferenze in materia di rapporti con le Regioni e gli enti locali una relazione sui flussi finanziari, ripartiti per ciascuna rubrica e sottorubrica del quadro finanziario pluriennale dell'UE; tale relazione deve essere corredata anche dal dato relativo alla distribuzione e allo stato di uso delle risorse erogate a carico del bilancio dell'UE.

<sup>(39)</sup> Restando fuori dall'elenco e, quindi, dall'obbligo solo gli studi e, in generale, i documenti relativi alla fase più strettamente esecutiva delle politiche UE.

<sup>(40)</sup> *Supra*, par. 4.

verso la COSAC sia attraverso la cooperazione interparlamentare (articoli 9 e 10 del Protocollo n. 1 allegato ai Trattati).

Specifiche disposizioni sono volte a garantire una tempestiva e completa informazione da parte del Governo nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche e di bilancio e dei meccanismi di stabilizzazione finanziaria ai sensi dell'art. 81, 6° comma, Cost. come modificato dalla legge costituzionale 1/2012 <sup>(41)</sup>.

Il rischio che un documento sfugga alle Camere è dunque decisamente scongiurato. Anzi, alle Camere spetta ora una complessa attività di sistematizzazione e di classificazione, in modo da enucleare, da questo profluvio di informazioni, i documenti sui quali concentrare maggiormente la propria attenzione e stimolare l'approvazione di atti indirizzato <sup>(42)</sup>. A tal fine sarà senz'altro utile l'adempimento da parte del Governo dell'obbligo di trasmissione di quelle informazioni che potremmo definire di secondo livello e che risultano, in pratica, più rilevanti perché riservate o perché volte a dare contezza dei processi decisionali in corso, difficilmente reperibili attraverso le fonti ufficiali. Ci si riferisce in particolare alle relazioni e alle note informative predisposte dalla Rappresentanza italiana a Bruxelles (art. 4, 3° comma) e, verosimilmente, anche a quelle predisposte dalla Presidenza di turno prima delle riunioni del Consiglio. Il Parlamento dovrebbe essere così in grado di avere piena conoscenza dello sviluppo delle politiche europee, come definito dalle periodiche riunioni del Consiglio europeo, nonché di monitorare i lavori delle diverse formazioni del Consiglio sulle singole proposte di atti. In particolare, a quest'ultimo riguardo, rileva quanto disposto dall'art. 6 della legge 234/2012, in base al quale il Governo deve accompagnare la trasmissione dei progetti di atti dell'UE, degli atti prodromici e delle loro modificazioni con una « nota illustrativa » della posizione del Governo e l'indicazione della data della 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. Tale nota illustrativa è prevista per gli

---

<sup>(41)</sup> Tale documentazione include gli atti, i progetti di atti e documenti adottati dalle istituzioni dell'UE; gli obiettivi individuati in sede di cooperazione rafforzata ex art. 20 TUE e gli accordi e ipotesi di accordi intergovernativi dell'UE (art. 4, 4° comma). Inoltre ai sensi dell'art. 5 le Camere sono informate di qualsiasi iniziativa volta alla conclusione di accordi tra Stati membri per l'introduzione o il rafforzamento di regole in materia finanziaria o monetaria o comunque producano conseguenze rilevanti sulla finanza pubblica.

<sup>(42)</sup> Si veda la banca dati sui *Progetti dell'Unione Europea* predisposta dal Senato della Repubblica: <http://notes9.senato.it/web/docuorc2004.nsf/homepagediv?OpenPage>.

atti « di particolare rilevanza » (art. 6, 1° comma), potendo però ciascuna Camera richiederla anche per altri atti, addirittura di natura non normativa (art. 6, 3° comma). È espressamente previsto che il Governo assicuri « un'informazione costante e tempestiva sul procedimento legislativo, anche con riferimento agli sviluppi del processo decisionale », così da permettere al Parlamento di avere contezza dell'effettivo andamento dei negoziati relativi a singoli atti normativi.

Alla trasmissione dei progetti di atti legislativi accompagnati dalla « nota illustrativa della valutazione del Governo », dovrà poi fare seguito entro i successivi venti giorni una relazione predisposta dall'amministrazione con competenza prevalente (art. 6, 4° comma). Tale relazione dovrà in particolare contenere informazioni sul rispetto del principio di attribuzione e, quindi, sul rispetto della base giuridica e dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; dovrà recare una valutazione complessiva dell'atto e delle sue prospettive negoziali con riferimento ai punti ritenuti conformi all'interesse nazionale e a quelli che devono invece essere cambiati; infine dovrà recare una valutazione dell'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 di cittadini e delle imprese.

La relazione è trasmessa al Dipartimento per le politiche europee per l'inoltro alle Camere, corredata da una tabella di corrispondenza tra le disposizioni del progetto di atto UE e le norme nazionali vigenti, predisposta sulla base di quanto previsto da un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. L'espressa menzione dell'obbligo di redigere le tavole di concordanza già nella fase di valutazione della proposta di atto è assai positivo. Le tavole infatti consentono di evidenziare in maniera sintetica ed efficace quali sono le norme già esistenti che devono essere modificate/abrogate o che saranno disapplicate. Talvolta la redazione delle tavole di concordanza è espressamente richiesta quale corollario dell'obbligo di attuazione delle direttive. Il punto è stato oggetto di un complesso negoziato a livello UE che si è concluso con l'accordo su due dichiarazioni politiche comuni sui documenti esplicativi, entrate in vigore il 1° novembre 2011 <sup>(43)</sup>. Per la Commissione la redazione di tali tavole è molto utile nel momento in cui si trova a dover valutare il corretto adempimento dell'obbligo di

---

<sup>(43)</sup> Dichiarazioni politiche comuni sui documenti esplicativi del 28 settembre 2011 (G.U.U.E. 2011 C 369, p. 14) e 27 ottobre 2011 (G.U.U.E. 2011 C 369, p. 15); il punto è trattato nella *relazione della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione Europea* COM(2012)714 del 30 novembre 2012, pp. 13-14.

attuazione delle direttive in ogni Stato membro. La Commissione non dovrà, almeno non in prima battuta, cercare autonomamente qual è la norma di attuazione di ogni singola disposizione. Non è detto, infatti, che ogni disposizione sia attuata dagli Stati con l'adozione di una legge e, anche quando ciò avvenga, può darsi che si faccia ricorso anche a diverse leggi. In alcuni casi, poi, l'ordinamento potrebbe già essere conforme, salvo modifiche minori. In questo caso la legge di attuazione è quella che reca le modifiche minori e che sarà oggetto dell'obbligo di notifica, mentre l'attuazione vera e propria è garantita dalla legislazione già vigente; la tavola di concordanza è dunque idonea ad evidenziare la norma interna di attuazione per ogni singola disposizione, sia essa adottata in occasione dell'attuazione della direttiva o sia già vigente.

Per consentire alle amministrazioni di svolgere pienamente tale funzione ad esse assegnata, l'art. 20 prevede l'istituzione al loro interno di uno o più « nuclei di valutazione » degli atti dell'Unione Europea, i cui componenti devono poi coordinarsi con il « comitato tecnico di valutazione », organo ausiliario del CIAE con il compito di coordinare la predisposizione della posizione italiana nella fase di formazione degli atti UE, raccogliendo le istanze provenienti dalle singole amministrazioni. Alle riunioni del comitato possono poi essere invitati funzionari di Camera e Senato, rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome nonché rappresentanti delle autorità di regolamentazione o vigilanza.

Se preso sul serio, l'obbligo di redazione di questa relazione è suscettibile di rivoluzionare le modalità di partecipazione dell'Italia alla formazione del diritto UE, con positivi riflessi anche sulla fase discendente <sup>(44)</sup>.

Non a caso questo obbligo è specificamente posto a carico non della Presidenza del Consiglio o del Ministro per gli affari europei, bensì delle singole amministrazioni competenti. In un certo senso è come se imponendo un obbligo a favore del Parlamento si sia cercato di intervenire sulle procedure interne dell'amministrazione, costringendo le amministrazioni interessate ad occuparsi del negoziato UE sin dalle sue origini e in maniera quasi sistematica. Ciò può avere due effetti rilevanti: da una parte, può concorrere a formare la posizione del Governo italiano su un atto in tempi rapidi in modo da poter intervenire con efficacia sul negoziato a livello europeo; dall'altra, può agevolare l'attuazione dell'atto, una volta approvato, perché a quel punto

---

<sup>(44)</sup> Si veda l'analisi tecnico-normativa allegata alla relazione illustrativa del disegno di legge n. 3866, in particolare p. 33.

l'amministrazione competente avrà già predisposto gran parte delle attività istruttorie del caso, ivi inclusa la valutazione di impatto e la tavola di concordanza.

La stessa logica si rinviene nell'obbligo di invio al Parlamento della relazione sulle procedure giurisdizionali e di pre-contenzioso riguardanti l'Italia, che si aggiunge alla già prevista relazione che ogni sei mesi il Ministero dell'economia e delle finanze deve trasmettere alla Camere e alla Corte dei conti sulle eventuali conseguenze di carattere finanziario degli atti e delle procedure suddette <sup>(45)</sup>. Tale obbligo d'informazione sarà seguito da un innovativo controllo parlamentare sulle procedure di infrazione disposto dall'art. 15 della legge 234/2012 <sup>(46)</sup>. Il Governo dovrà trasmettere alle Camere la notifica dell'avvio di una procedura d'infrazione non appena questa sia stata ricevuta dal Governo. La stessa informazione viene comunicata all'amministrazione con competenza prevalente nonché ad ogni soggetto pubblico il cui comportamento sia messo in causa dal ricorso o dalla procedura di infrazione. A questa prima informazione deve poi seguire entro un termine decisamente breve, ossia venti giorni, una relazione sulle cause dell'inadempimento o della violazione e sulle iniziative che l'amministrazione intende prendere al riguardo. Sempre al fine di monitorare l'attuazione nei termini delle direttive l'art. 39 della legge 234/2012 prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari europei informi le Camere circa la mancata attuazione da parte del Governo indicando anche i motivi adottati dalle amministrazioni

---

<sup>(45)</sup> A questo proposito pare evidente che le conseguenze di carattere finanziario riguardano non solo la procedura di infrazione che, come noto, può comportare la condanna a sanzioni pecuniarie ma anche tutte le altre procedure. Conseguenze finanziarie, anche rilevanti, possono, infatti, derivare da sentenze rese in via pregiudiziale su questioni sollevate da giurisdizioni nazionali ma anche da giurisdizioni di altri Stati membri.

<sup>(46)</sup> Tale obbligo si sostanzia nella redazione di una relazione trimestrale contenente l'elenco delle sentenze della Corte di giustizia rilevanti per l'Italia; dei rinvii pregiudiziali sollevati ai sensi dell'art. 267 TFUE da autorità giurisdizionali italiane; delle procedure d'infrazione avviate nei confronti dell'Italia ai sensi degli articoli 258 e 260 TFUE, con una scheda sintetica sull'oggetto e sullo stato del procedimento nonché sulla natura delle violazioni eventualmente contestate all'Italia; dei procedimenti di indagine formale avviati ai sensi dell'art. 108, par. 2, TFUE in materia di aiuti di Stato. Per la prima attuazione si veda la relazione trimestrale su contenzioso, precontenzioso e aiuti di Stato presentata il 26 aprile 2013 dal Governo al Parlamento, alla Corte dei Conti, alle Regioni e Province autonome. La relazione è in pratica un insieme di quattro elenchi contenenti informazioni su: sentenze della Corte di giustizia; rinvii pregiudiziali sollevati da giurisdizioni italiane; procedure di infrazione avviate nei confronti dell'Italia; procedimenti di indagine formale in materia di aiuti di Stato; <http://www.politicheeuropee.it/comunicazione/18510/relazione-trimestrale-su-contenzioso-precontenzioso-e-aiuti-di-stato>.

competenti su richiesta dello stesso Presidente o del Ministro per gli affari europei <sup>(47)</sup>.

La previsione dell'obbligo di informazione al Parlamento associato alla produzione di una relazione da parte dell'amministrazione competente sembra avere l'obiettivo di rinforzare l'obbligo in capo a quest'ultima di attivarsi per attuare le direttive nei termini, dando conto alla Presidenza del Consiglio e al Ministro per gli affari europei nel caso in cui ciò non avvenga. L'efficacia di questo strumento dipenderà dalla capacità del Parlamento di richiedere che l'obbligo di informazione sia adeguatamente assolto.

9. Nell'individuazione del contenuto della relazione spettante all'amministrazione con competenza prevalente nella materia interessata dall'atto UE, l'art. 6, 4° comma, lett. c), contempla « 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 ». Si tratta in altri termini della redazione di valutazioni di impatto, uno strumento divenuto centrale nell'attività dell'Unione Europea per una migliore regolazione.

Tutte le proposte di atti legislativi sono infatti ormai precedute dai c.d. *impact assessments* (IA), dapprima limitati alle proposte più rilevanti ed oggi estesi a tutte le nuove proposte e divenuti uno strumento essenziale della « strategia della migliore legislazione », concordata nell'accordo interistituzionale del 2003 <sup>(48)</sup>. Nel concetto di migliore legislazione è compresa sia l'individuazione del più idoneo, perché più efficace ed efficiente, livello di governo, sia l'individuazione del più idoneo atto normativo. Tale strategia è stata affiancata dall'obiettivo della semplificazione del contesto normativo contemplato dal programma comunitario di Lisbona per la crescita economica dell'UE, che comprende anche lo stimolo della semplificazione a livello nazionale. La strategia europea ha coinvolto, infatti, anche gli Stati membri, cosa peraltro inevitabile dato l'enorme peso che nell'ordinamento giuridico dell'Unione ha l'attività normativa degli Stati membri, *in primis* per l'attuazione degli atti UE non direttamente applicabili. L'obiettivo della riduzione della burocrazia e della semplificazione della normativa deve infatti essere perseguito dall'Unione insieme ai singoli Stati membri.

---

<sup>(47)</sup> Si veda anche *infra*, par. 12.

<sup>(48)</sup> Si vedano i seguenti documenti: Accordo interistituzionale *Legiferare meglio*, G.U.U.E. 2003 C 321, pp. 1-5; *Impact Assessment Guidelines*, documento della Commissione SEC(2009)92 del 15 gennaio 2009.

Anche l'Italia ha attuato una propria strategia e si è dotata di procedure volte a conseguire l'obiettivo della semplificazione normativa. Strumenti chiave sono l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e la valutazione dell'impatto della regolamentazione (VIR). Gli stessi strumenti sono stati fatti propri anche da alcune Regioni, posto che l'obiettivo della semplificazione e del miglioramento della legislazione devono coinvolgere tutti i livelli normativi, inclusi gli enti locali.

Quanto all'attuazione della normativa UE in Italia, l'AIR era sostanzialmente esclusa rispetto al disegno di legge comunitaria in ragione della diversità dei settori coinvolti, rinviandola all'adozione dei singoli schemi di decreti legislativi di attuazione <sup>(49)</sup>. Ora, in base all'art. 6 della legge 234/2012, la valutazione di impatto è richiesta sin dalla fase di trasmissione della proposta di atto normativo dell'Unione Europea al Parlamento. Questo può comportare un notevole cambiamento della prassi delle amministrazioni interessate che, fino ad ora, elaboravano tale analisi solo al momento della predisposizione dello schema di decreto legislativo e, cioè, non solo dopo l'approvazione dell'atto a livello UE ma, addirittura, dopo l'approvazione della legge comunitaria. L'art. 6 in verità utilizza l'espressione « valutazione di impatto » e non quella di « analisi di impatto », forse proprio per evitare che attraverso quest'ultima denominazione si faccia riferimento alla normativa vigente in materia di AIR e, quindi, si perda la portata innovatrice della norma in questione. Trascurare tale portata innovativa sarebbe grave, dato che l'anticipo della valutazione di impatto può consentire di elaborare una solida posizione italiana, che rafforzerebbe la forza negoziatrice del nostro Paese in seno al Consiglio. Quegli Stati, infatti, che già si dotano di tali strumenti riescono ad avere un'influenza notevole sugli altri Stati e sulle altre istituzioni, dato che le valutazioni di impatto nazionali possono essere prese in considerazione anche da altri Stati o altre istituzioni nel corso dell'esame dell'atto al quale si riferiscono. La valutazione di impatto di atti normativi dell'UE dovrebbe essere concentrata sull'impatto nell'ordinamento italiano, così distinguendosi dalla valutazione di impatto della Commissione europea che riguarda le proposte di atti normativi UE e concerne soprattutto l'impatto nell'ordinamento dell'UE e solo in misura minore nei singoli Stati. Inoltre la valutazione d'impatto potrebbe evidenziare i costi eventualmente prodotti sia a carico della finanza pubblica in generale sia a carico dei privati e mettere in luce *ab initio* i soggetti maggior-

---

<sup>(49)</sup> Si veda il rapporto sull'Italia *Better regulation in Europe - Italy 2012*, OECD, 2012.



mente interessati, anche alla luce di un maggiore coinvolgimento degli enti regionali e locali, nonché delle parti sociali e delle categorie economiche e produttive come richiesto dall'art. 28 della legge 234/2012. Essa inoltre consentirebbe di valutare l'impatto nel tessuto normativo e l'effettivo rispetto dei valori fondamentali dell'Unione ma anche dell'ordinamento italiano, in modo da esercitare pienamente i poteri di intervento nella procedura legislativa che il Trattato di Lisbona attribuisce ai parlamenti nazionali, eventualmente utilizzando in maniera il più possibile appropriata lo strumento della riserva d'esame parlamentare.

10. Novità assoluta è il contenuto dell'informativa che deve essere resa dal Governo al Parlamento secondo quanto disposto dall'art. 17 della legge 234/2012. La norma riguarda la nomina dei membri italiani di istituzioni dell'Unione Europea, prerogativa tradizionalmente e per prassi di competenza del Governo. Sebbene la rubrica dell'articolo si riferisca solo alle istituzioni, la norma si applica anche agli organi dell'Unione la cui composizione dipende da una designazione da parte degli Stati membri. In particolare la norma si riferisce alla designazione dei membri della Commissione europea, della Corte di giustizia, del Comitato delle regioni, del Comitato economico e sociale, della Banca degli investimenti e delle agenzie dell'Unione Europea <sup>(50)</sup>.

La norma non incide sul potere di nomina che viene confermato come di esclusiva prerogativa governativa ma impone al Governo di informare le Camere all'atto della designazione dei membri.

L'informativa resa dal Governo deve essere qualificata e dare conto della « procedura seguita per addivenire alla proposta o alla designazione, delle motivazioni della scelta, nonché del *curriculum vitae* delle persone proposte o designate, con l'indicazione degli incarichi dalle stesse svolte o in corso di svolgimento ».

Per la prima volta si introduce un elemento di trasparenza in una prassi caratterizzata dalla totale informalità e opacità dei canali di selezione. L'espressa richiesta dell'indicazione della procedura seguita

---

<sup>(50)</sup> Non è incluso nell'elenco il tribunale unificato dei brevetti, istituito con l'accordo internazionale firmato a Bruxelles il 19 febbraio 2013 (G.U.U.E. 2013 C 175, pp. 1-40), successivamente all'entrata in vigore della legge 234/2012. Anche per questo sarebbe stato preferibile non indicare la lista degli istituzioni o organi ma utilizzare una clausola generale, onnicomprensiva e inclusiva anche degli organi di nuova istituzione.

potrebbe indurre il Governo ad instaurare una vera e propria procedura, il che in Italia sarebbe già un risultato straordinario <sup>(51)</sup>.

Se tale procedura fosse anche aperta e trasparente si tratterebbe tecnicamente di una rivoluzione. La prospettiva poi dell'esame da parte delle Camere dei *curricula* delle persone designate dovrebbe essere un incentivo a selezionare con il maggiore scrupolo possibile le persone, in un'ottica di scelta del miglior candidato possibile per il posto che si intende ricoprire.

L'attuazione di questa norma dovrebbe essere realizzata attraverso l'emanazione di una normativa *ad hoc*, volta ad individuare le procedure e i criteri per la selezione dei candidati. Questi, infatti, sono generalmente di competenza dei singoli Stati, nel rispetto delle norme dei Trattati che, tuttavia, laddove contengano dei criteri li enunciano in termini decisamente laschi e tali da essere soddisfatti da un numero elevato di persone. È quanto avviene ad esempio per i criteri volti ad individuare i membri della Corte di giustizia, indicati nel Trattato agli articoli 253 e 254. Tuttavia, proprio a questo proposito, un significativo mutamento si è avuto grazie al Trattato di Lisbona che ha introdotto nel TFUE una disposizione innovativa, l'art. 255, in base al quale è istituito un Comitato composto da sette membri designati dal Consiglio con l'incarico di fornire un parere sull'adeguatezza dei candidati all'esercizio delle funzioni di giudice e di avvocato generale della Corte di giustizia e del Tribunale, prima che la nomina degli Stati sia formalizzata. Il Comitato ha iniziato i propri lavori a partire dal 1° marzo 2010, dopo che sono entrate in vigore le due decisioni del Consiglio relative rispettivamente alla nomina dei suoi componenti e alla definizione delle regole di procedura <sup>(52)</sup>. Dei tre anni di attività del Comitato si ha contezza grazie soprattutto ai rapporti sull'attività da esso svolta <sup>(53)</sup>.

L'istituzione del Comitato e l'attività da esso svolta in questi tre anni ha sicuramente avuto un positivo impatto sull'ordinamento ita-

---

<sup>(51)</sup> Sul punto nella XVI legislatura è stata presentata un'interrogazione parlamentare prendendo spunto dal clamoroso ritardo maturato dal Governo in carica per la designazione del membro italiano del Tribunale dopo le dimissioni del giudice italiano per assumere le funzioni di Ministro per gli affari europei; <http://documenti.camera.it/leg16/resoconti/assemblea/html/sed0600/bt01.htm>.

<sup>(52)</sup> Il Comitato è stato nominato nel febbraio 2010 con le decisioni del Consiglio 2010/125/UE e 2010/124/UE, del 25 febbraio 2010 (G.U.U.E. 2010 L 50, pp. 18-20). Cfr. Lord Mance, *The Composition of the European Court of Justice, The text of a talk given to the United Kingdom Association for European Law on 19th October 2011*, <http://www.supremecourt.gov.uk/>.

<sup>(53)</sup> Il primo rapporto è stato pubblicato l'11 febbraio 2011, doc. Consiglio n. 6509/11; il secondo è stato pubblicato il 26 dicembre 2012, doc. Consiglio n. 5091/13.

liano e l'introduzione dell'art. 17 nella legge 234/2012 ne è la conferma, dato che il contenuto dell'informativa del Governo richiesto da tale articolo è sostanzialmente analogo a quello richiesto dal Comitato *ex art.* 255 del TFUE agli Stati designatori. Il contenuto dell'art. 17, 2° comma, della legge 234/2012 infatti, riecheggia quello dei due rapporti sull'attività del Comitato nel quale è riportato il metodo di lavoro, la documentazione addizionale richiesta agli Stati e le modalità dell'intervista ai candidati <sup>(54)</sup>. Nei due rapporti si chiarisce inoltre che la presenza di una procedura formalizzata, aperta e trasparente, per la selezione dei candidati è un fattore del quale il Comitato tiene conto nella valutazione complessiva del candidato.

L'informativa al Parlamento richiesta dall'art. 17, 2° comma, della legge 234/2012 è un ulteriore incentivo in capo al Governo affinché esso realizzi quanto sostanzialmente richiesto dall'Unione Europea per la designazione dei membri della Corte di giustizia <sup>(55)</sup>. Ancora una volta un obbligo di informazione del Parlamento può costituire un incentivo affinché il Governo instauri le procedure interne necessarie per attuare in maniera corretta gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea.

In base all'art. 17, 3° comma, le Camere possono anche richiedere l'audizione della persona nominata o designata ma solo dopo l'effettiva assunzione delle funzioni. Un'audizione *ex post* non potrà avere significativi effetti se non per instaurare un rapporto diretto tra le Camere e i membri italiani delle istituzioni; difficilmente potrà averli sulla selezione del candidato, anche se maggiore pubblicità viene garantita, anche dopo l'assunzione di servizio, e più garanzie vi sono circa la qualità della persona selezionata. Tutta la procedura si applica anche per la conferma nella carica, analogamente alla procedura di valutazione delle candidature da parte del Comitato *ex art.* 255 TFUE.

La procedura delineata dall'art. 17 dovrebbe essere generalizzata a tutte le nomine e designazioni di competenza del Governo, anche cioè a quelle non relative ad organi dell'Unione ma a qualsiasi altro ente od

---

<sup>(54)</sup> Nel suo rapporto di attività il Comitato chiarisce infatti che in conformità alle regole di procedura il Comitato può chiedere al Governo informazioni sui candidati aggiuntive rispetto a quelle già inviate dal Governo. Tra queste informazioni aggiuntive vi sono le ragioni della scelta, la lettera di motivazione e l'elenco delle pubblicazioni del candidato. Inoltre il Comitato richiede informazioni circa la procedura seguita.

<sup>(55)</sup> La stessa esigenza è maturata anche in seno al Consiglio d'Europa per la designazione dei giudici della Corte europea: Resolution no. 1646 (2009)1 *Nomination of candidates and election of judges to the European Court of Human Rights*: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta09/eres1646.htm>.

organismo sia di rilevanza internazionale o nazionale. È auspicabile, dunque, che l'effetto di *spill-over* tipico della contaminazione tra istituti di ordinamenti diversi, si produca anche in questo ambito e che si instauri una prassi positiva per qualsiasi altra procedura di nomina e di designazione di persone da parte del Governo e di qualsiasi altro ente pubblico.

11. Uno degli obiettivi perseguiti attraverso l'adozione della legge 234/2012 è il miglioramento dell'efficienza ed efficacia nell'attuazione del diritto dell'Unione, in particolare delle direttive che, a sua volta, è strumentale all'obiettivo della riduzione delle procedure d'infrazione a carico dell'Italia. Come noto, si tratta dell'esigenza immanente a qualsiasi intervento normativo in questa materia, stante le criticità riscontrate a questo riguardo dal nostro Paese, nonostante la puntuale e corretta attuazione del diritto UE sia uno dei principali obblighi derivanti dalla partecipazione all'Unione Europea. Tali criticità sono peraltro in stridente contrasto con l'adesione a tratti entusiastica del nostro Paese al sistema normativo complessivo dell'Unione Europea. Tale entusiasmo si stempera mano a mano che dall'adesione al processo di integrazione nel suo insieme si passa alla puntuale attuazione degli obblighi. Nel 1989, come noto, l'introduzione da parte della legge La Pergola (legge 186/1989) del sistema della legge comunitaria annuale fu salutato come quello che avrebbe potuto risolvere il problema dei ritardi di attuazione del diritto UE, in particolare delle direttive. Tale sistema, solo parzialmente modificato dai vari interventi legislativi che si sono succeduti, da ultimo dalla legge 11/2005, è sostanzialmente fallito dato che i ritardi nell'attuazione sono rimasti, sia per l'incapacità del Parlamento di approvare la legge comunitaria in tempi ragionevoli, sia per i ritardi nella predisposizione degli schemi di decreti legislativi da parte delle amministrazioni con competenza prevalente sia per i problemi di coordinamento con le Regioni e gli enti locali, cui talora spetta la competenza ad attuare le norme UE <sup>(56)</sup>.

Così la legge comunitaria che, come noto, reca nell'intestazione l'anno di riferimento, è stata sistematicamente approvata l'anno successivo, magari con la contemporanea presentazione del nuovo disegno di legge quando il precedente non era ancora approvato. Questa dilatazione dei tempi è addirittura aumentata nel corso degli anni fino

---

<sup>(56)</sup> Si è notato che proprio nel 2013 è stato registrato un miglioramento del tasso di recepimento delle direttive in Italia e ciò soprattutto grazie al ruolo svolto dal Dipartimento per le politiche europee; si v. *supra*, par. 1.

ad arrivare alla clamorosa situazione degli anni 2010-2013 durante i quali si è addirittura avuto un accavallamento al Senato tra l'approvazione del disegno di legge comunitaria 2011 (presentato alla Camera dei deputati il 3 agosto 2011 e trasmesso al Senato il 7 febbraio 2012) e il disegno di legge comunitaria 2012 (presentato alla Camera dei deputati il 20 gennaio 2012 e trasmesso al Senato il 3 ottobre 2012). Dall'ottobre 2012 il Senato si è trovato dunque ad esaminare contemporaneamente due disegni di legge, non riuscendo peraltro ad approvarne neanche uno a causa della fine anticipata della XVI legislatura. Tale situazione è stata determinata in gran parte a causa dell'inserimento nel corso dell'*iter* parlamentare di disposizioni integrative non strettamente attinenti all'oggetto costituito dall'adempimento degli obblighi derivanti dall'attuazione del diritto dell'Unione Europea <sup>(57)</sup>; la legge comunitaria è rimasta, infatti, l'unica « legge contenitore », utilizzata da parlamentari senza scrupoli per vedere approvate norme altrimenti difficilmente accettabili singolarmente <sup>(58)</sup>. Si spiega dunque l'art. 30 della legge 234/2012 che espressamente esclude dalla legge di delegazione europea il contenuto non attinente al « recepimento degli atti legislativi europei » (art. 30).

Lo stallo creatosi nel triennio 2011-2013 ha sancito il fallimento del sistema introdotto con la legge La Pergola e confermato dalla legge 11/2005, che è stato così per la prima volta radicalmente modificato ad opera del capo VI della legge 234/2012, volto a disciplinare le modalità di « adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'UE ». Il cambiamento consiste sostanzialmente nella sostituzione della legge comunitaria con due atti normativi diversi: la legge di delegazione europea e la legge europea. La prima dovrebbe avere cadenza

---

<sup>(57)</sup> Eclatante da questo punto di vista è la vicenda che ha interessato il disegno di legge comunitaria per il 2010, vittima di un emendamento volto ad inserire disposizioni sulla responsabilità civile dei magistrati che, approvato dalla Camera, ha poi determinato lo stallo al Senato dove lo si voleva eliminare. Un altro aspetto che ha determinato lo stallo dell'approvazione del disegno di legge comunitaria è stato il tentativo di eliminare dal disegno di legge le disposizioni limitative delle possibilità di allevamento degli animali finalizzati alla vivisezione, si veda [www.euractive.it](http://www.euractive.it), *newsletter* del 12 ottobre 2012.

<sup>(58)</sup> Il problema dell'inserimento di disposizioni non attinenti strettamente all'attuazione degli obblighi UE si è acuito negli ultimi anni a causa dell'introduzione della legge di stabilità e della conseguente eliminazione della legge finanziaria, solitamente usata per tali scopi poco ortodossi: si veda *Dossier del servizio studi*, cit., p. 31. E ciò nonostante che il limite all'inserimento di disposizioni non attinenti con il disegno di legge oggetto di approvazione si ricavi anche semplicemente dalle norme sulla buona regolamentazione, dato che la verifica dell'omogeneità delle disposizioni di un testo normativo è uno degli elementi di valutazione nell'analisi di impatto della regolamentazione.

annuale, con l'espressa indicazione del termine del 28 febbraio per l'approvazione da parte del Governo del relativo disegno di legge. La seconda, invece, dovrebbe essere approvata solo in caso di necessità, tant'è che non è assegnato alcun termine al Governo perché questi approvi il relativo disegno di legge<sup>(59)</sup>. L'obsoleta legge comunitaria viene dunque sdoppiata in due atti normativi in modo da distinguere nettamente l'attuazione diretta dall'attuazione attraverso la delega al Governo, nell'auspicio che ciò possa permettere una più celere approvazione di entrambi i provvedimenti. Sul piano logico la strategia è difficilmente comprensibile: considerando, infatti, che il punto debole del sistema incentrato sulla legge comunitaria era l'eccessiva lunghezza dell'*iter* di approvazione del disegno di legge governativo da parte del Parlamento, l'aver previsto due disegni di legge e, dunque, due *itinerari* legislativi non consente di ritenere che di per sé i problemi riscontrati sino ad oggi saranno superati. Tuttavia dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge governativo si evince che la scelta è stata giustificata dalla constatazione che i ritardi nell'approvazione della legge comunitaria si sono avuti soprattutto in relazione alle norme di attuazione diretta piuttosto che rispetto a quelle di delega; sulla base di questo ragionamento, dunque, si prospetta un *iter* più celere per il disegno di legge di delegazione europea e uno più lungo per il disegno di legge europea. Ciò può comportare un'approvazione sfalsata dei due provvedimenti, alla quale si aggiunge la possibilità in capo al Governo di presentare alle Camere, all'occorrenza, entro il 31 luglio di ogni anno un secondo disegno di legge di delegazione europea, la cui denominazione sarà identica a quella del disegno di legge approvato entro il 28 febbraio, salvo per l'aggiunta della dicitura « secondo semestre ».

Difficile valutare se all'atto pratico lo sdoppiamento o addirittura la tripartizione dei disegni di legge presentati ogni anno dal Governo potrà condurre ad una semplificazione degli strumenti e ad una loro rapida approvazione; astrattamente il quadro normativo risulta decisamente più complesso al punto che si stenta a coglierne le potenzialità di snellimento e di riduzione dei tempi delle procedure interne di attuazione. Il ruolo del Parlamento sarà ovviamente determinante e lo

---

<sup>(59)</sup> Così è spiegata questa differenza nella relazione illustrativa al disegno di legge governativo n. 3386. In sede di prima attuazione il Governo ha licenziato i due disegni di legge nello stesso Consiglio dei ministri del 18 aprile 2013: <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=70798>. La denominazione esatta degli stessi è: *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea - Legge europea 2013*; *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea - Legge di delegazione europea 2013*.

saranno, soprattutto, tutti gli strumenti innovativi di partecipazione del Parlamento nella fase ascendente nonché i correlati obblighi informativi imposti al Governo. L'efficacia dei nuovi strumenti dipenderà dunque dall'efficacia di tutto il sistema nel suo complesso e più saranno utilizzati gli strumenti della fase ascendente più sarà possibile realizzare una fase discendente in tempi ragionevoli.

Le procedure volte a predisporre i due disegni di legge, la determinazione del loro contenuto e le tecniche specificamente previste per dare attuazione al diritto UE ricalcano, pur con alcune variazioni e in un quadro complessivamente più organico e sistematico, quanto già disposto dalla legge 11/2005. Quest'ultima era stata, tra l'altro, modificata da successive leggi comunitarie che, di volta in volta, oltre a perseguire l'obbligo di attuazione del diritto UE, hanno apportato variazioni anche al sistema stesso dell'attuazione previsto nella legge 11/2005, trattandosi di fonti legislative di pari grado.

Così, quanto alla fase preparatoria dei disegni di legge, è confermata la richiesta della previa verifica da parte di tutti i soggetti astrattamente competenti ad attuare il diritto UE (Stato e Regioni) dello stato di conformità dell'ordinamento interno e degli indirizzi di politica del Governo agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE, inviando alle Camere e alle varie « Conferenze regionali » ogni quattro mesi i risultati di tale verifica. In particolare le Regioni devono inviare i risultati della loro verifica entro il 15 gennaio di ogni anno, per poter poi permettere al Governo di adottare entro il 28 febbraio il disegno di legge di delegazione europea. Tale disegno di legge deve inoltre essere corredato del previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome e di una relazione illustrativa che dia conto analiticamente dei contenuti del disegno stesso ai sensi dell'art. 30, 7° comma <sup>(60)</sup>. Né il previo parere della Conferenza né la relazione illustrativa né la scadenza del 28 febbraio, come già visto, sono richiesti per l'approvazione del disegno di legge

---

<sup>(60)</sup> La relazione illustrativa deve contenere informazioni circa le direttive inserite nei diversi allegati e ragioni della richiesta del previo parere delle commissioni competenti per materia sullo schema di disegno di decreto legislativo; lo stato di conformità dell'ordinamento italiano anche con riferimento a procedure di infrazione e alle sentenze della Corte di giustizia di condanna dell'Italia; le direttive recepite o da recepire in via amministrativa; le ragioni del mancato inserimento di direttive già scadute o che scadranno nel periodo di riferimento; le direttive recepite con regolamento ed estremi dei regolamenti già adottati; l'elenco dei provvedimenti regionali anche con riferimento alle leggi annuali di recepimento approvate dalle Regioni e dalle Province autonome, che deve essere trasmesso dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome entro il 1° gennaio di ogni anno.



europea. Entrambi i disegni di legge vengono poi trasmessi al Parlamento per l'approvazione <sup>(61)</sup>.

12. Le tecniche individuate per dare attuazione al diritto UE rimangono sostanzialmente invariate rispetto a quanto disposto dalla legge 11/2005 e sono, come noto, le seguenti: attuazione diretta, delega legislativa, regolamenti di delegificazione, regolamenti governativi e ministeriali, attuazione in via amministrativa. La prima, l'attuazione diretta, si ha attraverso l'approvazione della legge europea o attraverso leggi *ad hoc*; tutte le altre tecniche sono contenute o previste nella legge di delegazione europea. Gli articoli da 29 a 38 della legge 234/2012 hanno il pregio di articolare con precisione l'utilizzo di tali tecniche, andando molto più nel dettaglio rispetto a quanto disposto dalla legge 186/1989 e poi dalla legge 11/2005. Se da una parte ciò offre un quadro normativo più organico e sistematico, dall'altra rivela la cronica tendenza del nostro legislatore a legiferare aspetti che ben potrebbero essere rimessi a regole di diverso grado, rendendo più flessibili gli strumenti utilizzati.

Posto dunque che ai sensi dell'art. 30 della legge 234/2012 entrambe le leggi sono volte a garantire il periodico adeguamento dell'Italia agli obblighi derivanti dall'appartenenza al diritto UE, la legge di delegazione europea è volta ad attuare: le direttive e le decisioni-quadro; gli obblighi derivanti da procedure di infrazione a partire dal parere motivato ai sensi dell'art. 258 TFUE o da sentenze di condanna; i regolamenti limitatamente alla parte in cui non siano direttamente applicabili. Non sono affatto menzionate le decisioni dell'Unione che possono avere come destinatari gli Stati e che, dopo il Trattato di Lisbona, possono avere anche una portata generale, né le altre sentenze della Corte di giustizia diverse da quelle rese in una procedura di infrazione, in particolare le sentenze rese a seguito di un rinvio pregiudiziale. È verosimile che, allorquando anche da tali obblighi derivi l'esigenza di adeguamento dell'ordinamento italiano, ad essa si potrà provvedere nella legge di delegazione europea, nonostante che tali obblighi non siano espressamente menzionati. Sarebbe stato in effetti

---

<sup>(61)</sup> Si noti che i disegni di legge approvati dal Consiglio dei ministri il 18 aprile 2013 sono stati annunciati in Senato il 7 maggio 2013, senza che il relativo testo fosse reso disponibile ancora al 13 maggio 2013. Ciò è probabilmente dipeso dal ritardo nell'avvio dei lavori parlamentari, soprattutto delle commissioni permanenti; si tratta comunque di un ritardo notevole dato che i provvedimenti sono stati licenziati il 18 aprile e non il 28 febbraio come richiesto dalla legge e ancora il 7 maggio non vi è stato l'inizio dell'*iter* parlamentare. Il procedimento è incominciato dunque già con un ritardo di due mesi.

preferibile non elencare gli obblighi che possono essere oggetto di delega, stante l'obbligo di attuarli tutti, a prescindere dalla fonte che li reca. Tant'è che nella denominazione della legge di delegazione si ha in genere un riferimento a qualsiasi atto dell'Unione, tipico o atipico.

Essa inoltre può contenere disposizioni per l'introduzione di sanzioni penali nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome; disposizioni contenenti principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, 3° comma, Cost. per l'attuazione degli atti UE da parte di Regioni e di Province autonome nelle materie di competenza concorrente. Si specifica poi che tali deleghe possono richiedere l'emanazione di testi unici nonché disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi già emanati per dare attuazione ad atti UE già recepiti nei due anni precedenti.

Quanto invece al contenuto della legge europea, l'art. 30 prevede che esso sia costituito da disposizioni modificative o abrogative (di norme in contrasto con direttive o altri obblighi; di norme oggetto di procedure di infrazione, allo stadio del parere motivato o già maturate in condanne per inadempimento; di norme necessarie per dare attuazione o per assicurare l'applicazione di atti dell'UE), da disposizioni necessarie per dare attuazione ad accordi internazionali dell'UE e da disposizioni per esercitare il potere sostitutivo nei confronti delle Regioni inadempienti <sup>(62)</sup>.

Anche per la legge europea non si vede la necessità dell'elenco degli obblighi che essa si prefigge di attuare, posto che all'atto pratico gli stessi potrebbero essere inseriti nella legge di delegazione europea piuttosto che in quella europea ed è verosimile che ad orientare il Governo (che ha l'iniziativa legislativa) in tale scelta saranno considerazioni di ordine pratico piuttosto che relative alla fonte dell'obbligo. In particolare, tanto più « esteso » sarà l'intervento normativo di adeguamento, tanto più necessario sarà un provvedimento delegato; viceversa, quando saranno minori le modifiche richieste più probabile sarà l'attuazione attraverso la legge europea.

In relazione alle procedure volte ad esercitare le deleghe legislative, l'art. 31 ricalca sostanzialmente quanto già disposto dalla legge 11/2005. Una novità è prevista in relazione al termine per l'esercizio della delega. Per garantire la puntuale attuazione delle direttive, l'art. 31 prevede, infatti, che i decreti legislativi siano adottati dal Governo

---

<sup>(62)</sup> È poi riformulata una disposizione già contenuta nella legge 11/2005 in base alla quale gli oneri relativi a prestazioni e controlli sono posti a carico dei soggetti interessati secondo tariffe pubbliche e le eventuali entrate sono riassegnate alla amministrazione che effettua il controllo.

due mesi prima della scadenza del termine di attuazione fissato in ciascuna direttiva. Qualora il termine sia già scaduto o scada nei tre mesi successivi all'approvazione della legge di delegazione, i decreti legislativi sono adottati entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge di delegazione europea. Nei rari casi nei quali le direttive non prevedono un termine di recepimento il Governo adotta i decreti legislativi entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge di delegazione europea.

Questo aspetto del termine per l'esercizio della delega è tanto elementare quanto fondamentale. La previsione di un termine è infatti richiesta dall'art. 76 Cost. ed è prevista, in generale, per qualsiasi delega legislativa dalla legge 400/1988. Per anni questo termine « interno » è stato considerato prevalente su quello « esterno » previsto da ogni direttiva, con il risultato della predeterminazione di un sicuro ritardo nell'attuazione delle direttive. Si potrebbe addirittura ritenere che la previsione stessa di questa tempistica sia già in astratto contrastante con il principio di leale cooperazione ed è incredibile che per anni si sia adottato un tale sistema idoneo a generare sistematicamente un ritardo nell'attuazione: ma ciò era indice di una scarsa attenzione dell'amministrazione e del Parlamento alla legislazione europea, prendendone consapevolezza solo nell'imminenza della scadenza o, spesso, a scadenza già avvenuta. Con le ultime leggi comunitarie approvate questo termine per l'esercizio della delega è stato allineato con quello « esterno » contenuto nella direttiva. Adesso con la legge 234/2012 si è arrivati ad anticipare la scadenza per l'attuazione di due mesi rispetto a quello previsto nella direttiva. Tale impegno a rispettare i termini imposti dal diritto UE è stato determinato, più che da un rinnovato spirito di leale collaborazione, dal timore di incorrere nella condanna a sanzioni pecuniarie « solo » per il ritardo, dopo che il novellato art. 260 TFUE prevede che la mancata notifica dell'attuazione delle direttive nel termine previsto può comportare l'attivazione della procedura di infrazione da parte della Commissione con contestuale richiesta di condanna al pagamento della sanzione pecuniaria sin dalla prima sentenza.

Quanto all'emanazione dei decreti legislativi non si hanno novità di rilievo in relazione sia alla predisposizione da parte dell'amministrazione con competenza prevalente sia alla trasmissione ai competenti organi delle Camere per l'acquisizione del previo parere laddove richiesto, con possibile proroga dei termini se il parere è richiesto

nell'imminenza della scadenza <sup>(63)</sup>. Interessante è invece la previsione dell'obbligo della predisposizione di una tabella di concordanza tra il decreto legislativo e le disposizioni della direttiva da recepire, in capo all'amministrazione prevalente nella materia: sulle tavole di concordanza ci siamo già soffermati in relazione al contenuto della relazione informativa che deve essere trasmessa dall'amministrazione con competenza prevalente al Parlamento nella fase ascendente del diritto UE <sup>(64)</sup>. Ancora una volta si conferma in maniera evidente come il corretto adempimento degli obblighi posti per la fase ascendente potrà contribuire ad assolvere in maniera efficace e puntuale gli obblighi previsti nella fase discendente.

L'art. 35 della legge 234/2012 è interamente dedicato all'attuazione in via regolamentare e amministrativa. Tale modalità di attuazione consente di recepire una direttiva attraverso: regolamenti di delegificazione ai sensi dell'art. 17, 2° comma, della legge 400/1988; regolamenti ministeriali o interministeriali ai sensi dell'art. 17, 3° comma, della legge 400/1988; atto amministrativo generale da parte del ministro con competenza prevalente. Una volta individuata la modalità di attuazione, la stessa dovrà essere seguita per l'attuazione delle eventuali modifiche apportate alla direttiva-base già attuata. Presupposto comune all'attuazione attraverso regolamenti o atti amministrativi è che la direttiva verta in una competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, 2° comma, Cost. Inoltre il ricorso ai regolamenti di delegificazione si giustifica per quelle materie che non sono coperte da riserva assoluta di legge ma che sono già disciplinate con una o più leggi in vigore; analogamente i regolamenti ministeriali o gli atti amministrativi possono essere utilizzati quando la materia non è già disciplinata per legge e non esiste neanche una riserva di legge, assoluta o relativa. In relazione ai regolamenti di delegificazione è chiarito anche che le norme generali sono desunte dalle direttive europee da recepire se queste non lasciano discrezionalità in ordine alle modalità di attuazione, altrimenti sono dettate dalla legge di delegazione europea (art. 35, 5° comma, legge 234/2012). La stessa legge di delegazione dovrà indicare anche le norme vigenti da abrogare a partire dall'entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione. Inoltre sempre con la legge di

---

<sup>(63)</sup> Ai sensi dell'art. 31 i decreti legislativi sono adottati seguendo quanto disposto in generale dall'art. 14 della legge 400/1988; per taluni schemi di decreti legislativi occorrerà il previo parere dei competenti organi delle Camere che devono darlo entro 40 giorni. Nel caso in cui sia richiesto a 30 giorni dalla scadenza dei termini generali questi ultimi sono prorogati di tre mesi.

<sup>(64)</sup> Si v. *supra*, par. 8.

delegazione sono introdotte le sanzioni penali e amministrative o sono individuate le autorità pubbliche competenti per l'esercizio delle funzioni amministrative inerenti all'applicazione della nuova disciplina, aspetti che devono trovare disciplina attraverso la fonte legislativa in ottemperanza al dettato costituzionale. Risponde alla stessa esigenza la clausola che richiede che sia comunque disposta per legge la previsione di nuove spese o di minori entrate e l'istituzione di nuovi organi o strutture amministrative.

L'art. 35, 3° comma, della legge 234/2012 chiarisce che il ricorso all'attuazione tramite atto amministrativo generale può aversi solo nel caso in cui le direttive siano di contenuto non normativo. Sono poi dettati criteri generali che devono essere osservati nell'adozione dei regolamenti o degli atti amministrativi, quasi tutti tesi, nel rispetto del principio di sussidiarietà, a perseguire obiettivi di semplificazione, efficienza normativa e procedurale, congruità rispetto alle esigenze socio-economiche nazionali o locali e alla normativa di settore.

Al fine di monitorare il processo di attuazione la legge prevede l'obbligo in capo al Governo di redigere relazioni periodiche dirette al Parlamento sullo stato di recepimento delle direttive nonché sulle procedure di infrazione avviate. Una relazione *ad hoc*, semestrale, deve invece essere redatta sempre dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro per gli affari europei, per informare il Parlamento circa lo stato di attuazione delle direttive da parte delle Regioni e delle Province autonome nelle materie di loro competenza. Infine, ai sensi dell'art. 15, una specifica informazione alle Camere e alla Corte dei conti deve essere data, stavolta da parte del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per gli affari europei, in relazione alle procedure di cui all'art. 260 TFUE, stante il rischio della condanna al pagamento di sanzioni pecuniarie <sup>(65)</sup>.

13. In conformità a quanto disposto dalla Costituzione il Parlamento nel conferire la delega legislativa al Governo deve dettare, oltre al termine, anche i principi e i criteri direttivi. Questi erano, fino all'entrata in vigore della legge 234/2012, disposti da ciascuna legge comunitaria, in via specifica (per ciascuna direttiva da attuare) o in via generale (per tutte le direttive da attuare attraverso quella legge di delegazione). A tali principi e criteri direttivi si aggiungono quelli desumibili dall'intera direttiva da attuare, con tutte le sue disposizioni:

---

<sup>(65)</sup> *Ibidem* per il controllo del Parlamento collegato all'obbligo del Governo di trasmissione delle informazioni sull'attuazione del diritto UE.

è evidente infatti che il primario obiettivo del Governo è quello di rispettare l'obbligo derivante dal diritto UE come definito nella direttiva. Eventuali principi e criteri direttivi di delega non possono che intervenire soltanto nello spazio di discrezionalità riservato ai singoli Stati membri. Si aggiunga che, in caso di difformità tra un principio e un criterio direttivo specifico e una disposizione della direttiva, è quest'ultima che deve prevalere, perché la delega è preordinata alla sua attuazione e perché formalmente essa è annoverata quale insieme di principi e criteri direttivi. Questo consente di giustificare la prevalenza della direttiva sui principi e criteri specifici di delega, come già si impone sul piano logico, poiché la legge 234/2012 nel suo insieme e la legge di delegazione europea sono volte a garantire l'attuazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Inoltre l'art. 117, 1° comma, Cost., nello stabilire un obbligo in capo al legislatore di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea, conferisce una copertura costituzionale ai principi e criteri direttivi derivanti dalla direttiva rispetto a quelli, eventualmente confliggenti, contenuti nella legge di delegazione europea. Qualsiasi caso di eccesso di delega dovrebbe dunque essere valutato alla luce di tutti i principi e i criteri direttivi complessivamente intesi, tra i quali quelli contenuti nella direttiva vengono ad essere prevalenti sugli altri previsti dalla legge di delegazione. Ciò trova ulteriore conferma nella disposizione che espressamente obbliga il Governo a tener conto nell'attuazione delle modifiche dell'atto UE intervenute fino all'esercizio della delega (art. 32, lett. *f*). Quest'obbligo rende palesemente prevalente tra gli obblighi posti in capo al Governo quello di ottemperare a quanto disposto dalla direttiva pur se in ipotesi non coincidesse con quanto disposto dalla legge di delegazione europea, approvata prima dell'eventuale modifica intercorsa sull'atto UE.

L'art. 32 della legge 234/2012 detta ora principi e criteri direttivi generali di delega, sostanzialmente ripresi da quelli solitamente presenti nell'art. 2 delle ultime leggi comunitarie approvate dal Parlamento. Alcuni di questi sono volti a garantire che l'attuazione rechi una semplificazione normativa e organizzativa (art. 32, 1° comma, lett. *a*)-*c*). È inoltre ribadito che laddove possibile il Governo attui con un unico decreto legislativo le direttive che riguardano le stesse materie o che comunque comportano modifiche degli stessi atti normativi (lett. *e*): si tratta di un'ipotesi abbastanza frequente laddove l'Unione interviene con diversi atti a disciplinare singoli istituti che invece in

Italia trovano una disciplina attraverso l'adozione di una legge organica <sup>(66)</sup>.

È riprodotta nella legge 234/2012 anche la disposizione recante criteri e parametri per l'emanazione di sanzioni amministrative e penali per le infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi di attuazione delle norme UE, con una formulazione quasi identica a quella contenuta nelle ultime leggi comunitarie. A questo proposito, infatti, le direttive si limitano generalmente a prevedere l'obbligo da parte degli Stati di prevedere sanzioni effettive, proporzionali e dissuasive, lasciando liberi gli Stati circa l'esatta determinazione di tali sanzioni, sia in relazione alla loro entità sia alla loro natura, in conformità alla prassi e alle disposizioni costituzionali vigenti in ogni Stato membro. La lett. *d*) dell'art. 32 conferisce dunque linee-guida ponendo dei limiti massimi alle sanzioni e indicando le tipologie di reato alle quali applicarli <sup>(67)</sup>. I medesimi principi e criteri dovranno applicarsi per l'adozione di decreti legislativi recanti sanzioni penali o amministrative per la violazione di obblighi contenuti in direttive attuate in via regolamentare o amministrativa, possibilità disciplinata dall'art. 35 della legge 234/2012. La fonte regolamentare o amministrativa, se infatti può essere idonea ad attuare talune direttive, non può comunque mai essere idonea a recare sanzioni penali o amministrative, per le quali occorre la previsione attraverso legge o atto avente forza di legge.

---

<sup>(66)</sup> Tipico è il caso della politica di immigrazione dell'Unione, lentamente costruita attraverso l'adozione di direttive volte a disciplinare singoli aspetti della normativa sull'ingresso e sul soggiorno degli stranieri, che in Italia sono in gran parte attuate in un unico testo, il d.lgs. 286/1998.

<sup>(67)</sup> Tali limiti massimi sono individuati nell'ammenda fino a 150.000 Euro e nell'arresto fino a tre anni. Ad essi si può ricorrere solo nel caso in cui le infrazioni ledano un interesse costituzionalmente protetto; in particolare si richiede che sia contemplata la pena dell'ammenda alternativa all'arresto per le infrazioni che esponano a pericolo o danneggino l'interesse protetto; la pena dell'arresto congiunta a quella dell'ammenda per le infrazioni che rechino un danno di particolare gravità. Si richiama poi espressamente la norma in materia di sanzioni alternative e quella sulla competenza del giudice di pace. Per la lesione di interessi diversi da quelli costituzionalmente protetti si prevede invece la sanzione amministrativa da un minimo di 150 ad un massimo di 150.000 Euro. La norma si spinge fino ad indicare anche criteri per determinare l'entità della sanzione, che si sostanziano nella proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità della violazione, alle caratteristiche del colpevole nonché al vantaggio personale che la violazione può recare al colpevole, sia esso persona fisica o giuridica. Espressamente indicata è la possibilità di ricorrere a sanzioni penali e amministrative accessorie, nonché alla confisca dei beni costituenti corpo del reato o dell'illecito amministrativo. A chiusura della lett. *d*) si afferma poi che le sanzioni, anche accessorie, comminate per le violazioni di decreti legislativi di attuazione devono essere identiche rispetto a quelle già comminate per violazioni omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni delle disposizioni dei decreti legislativi.



14. Come noto, il Trattato di Lisbona è intervenuto a modificare l'assetto degli atti normativi UE. In particolare sono stati disciplinati *ex novo* gli atti delegati e gli atti di esecuzione di competenza della Commissione europea, rispettivamente in base agli articoli 290 e 291 TFUE <sup>(68)</sup>. I primi si caratterizzano per essere basati su un atto derivato legislativo del quale integrano o modificano elementi non essenziali. Ciò che potrà essere considerato tale dipenderà dall'apprezzamento delle istituzioni relativamente al contenuto di ogni atto, ma di certo gli atti in questione devono essere annoverati tra quelli normativi pur non essendo qualificati come legislativi <sup>(69)</sup>. Quanto agli atti adottati in base all'art. 291 TFUE, essi devono essere adottati dalla Commissione tutte le volte che vi sia l'esigenza di eseguire un atto normativo in maniera uniforme, essendo altrimenti la competenza degli Stati membri <sup>(70)</sup>.

Trattandosi di atti per i quali la competenza è già stata esercitata dall'Unione, dato che gran parte del contenuto è già previsto nella normativa-base e trova fondamento in quest'ultima, anche l'attuazione in Italia è in un certo senso semplificata. Così, ai sensi dell'art. 31, 6° comma, della legge 234/2012, per recepire gli atti delegati adottati ai sensi dell'art. 290 TFUE e che vanno a modificare o integrare direttive già attuate con decreti legislativi il Governo può adottare decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi già in vigore. Per tali disposizioni integrative o correttive, se adottate nel termine di ventiquattro mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo «base», non occorre delega *ad hoc*; altrimenti potranno essere adottati nel diverso termine fissato dalla legge di delegazione europea che li prevede.

Quanto invece all'attuazione di atti di esecuzione di atti dell'Unione Europea già recepiti o efficaci e che non siano di per sé autonomamente applicabili, l'art. 36 della legge 234/2012 prevede che essi siano attuati attraverso regolamenti ministeriali ai sensi dell'art. 17, 3° comma, della legge 400/1988.

15. È espressamente previsto che la legge di delegazione europea

---

<sup>(68)</sup> BARATTA, *Sulle fonti delegate ed esecutive dell'UE, Diritto dell'Unione Europea*, 2011, p. 293 ss. Si veda anche *supra*, nota 14.

<sup>(69)</sup> La Commissione europea ha pubblicato la comunicazione COM(2009)673 del 9 dicembre 2009, *relativa all'attuazione dell'articolo 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*, per contribuire a definire il quadro giuridico entro il quale tali atti delegati devono essere adottati.

<sup>(70)</sup> In attuazione dell'art. 291 è stato adottato il regolamento n. 182/2011 del 16 febbraio 2011 *che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione*, G.U.U.E. 2011 L 55, pp. 13-18.

non escluda la possibilità che la delega ad adottare decreti legislativi sia contenuta anche in altre leggi di delega. Tuttavia i decreti legislativi dovranno comunque rispettare i principi e i criteri direttivi generali previsti nella legge di delegazione europea per l'anno di riferimento (art. 34). Lo stesso vale per l'emanazione di testi unici per il riordino e l'armonizzazione di normative di settore interessate dai decreti legislativi di recepimento di direttive europee, nel rispetto delle competenze delle Regioni e delle Province autonome.

Talvolta l'esigenza di adottare provvedimenti al di fuori dei « contenitori » della legge di delegazione europea e della legge europea riposa nella necessità di anticipare l'attuazione rispetto alla tempistica prevista per tali due leggi. Tali provvedimenti possono anche essere di natura « urgente », quando l'urgenza sia determinata dall'imminente scadenza per l'attuazione di atti normativi, da sentenze della Corte di giustizia o anche dall'avvio di procedure di infrazione (art. 37). La prassi ha ormai offerto una casistica varia, accomunata da un unico comune denominatore, ossia l'incapacità del Governo e del Parlamento di attuare gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE nei termini. È evidente, infatti, che l'urgenza in questi casi è determinata quasi sempre dalla precedente inerzia del Governo e del Parlamento e più raramente dallo stesso atto UE che ci si propone di attuare. Ciò vale a maggior ragione per le sentenze della Corte di giustizia, soprattutto quelle rese al termine di una procedura di infrazione. In tali casi occorre l'iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per affari europei e un tempestivo esame parlamentare, cosa che potrà essere garantita attraverso il canale preferenziale riservato dai regolamenti parlamentari all'esame dei disegni di legge di iniziativa governativa, e in particolare di quelli di conversione dei decreti-legge.

Infine, l'attuazione al di fuori del sistema della legge di delegazione europea e della legge europea potrebbe essere determinata dalla particolare importanza politica, economica e sociale dell'atto che si va ad attuare, tenuto conto anche degli eventuali atti di indirizzo adottati dal Parlamento (art. 38). In questi casi 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 disposizioni occorrenti per dare attuazione o assicurare l'applicazione di un atto UE in materie di competenza legislativa statale. È escluso espressamente in questi casi l'inserimento nello stesso testo di disposizioni anche omogenee ma non in diretta correlazione con l'attuazione o l'applicazione dell'atto UE che si vuole recepire, salvo casi eccezionali determinati dalla natura o

dalla complessità della normativa. La possibilità di adottare provvedimenti di attuazione *ad hoc* per atti di particolare rilevanza politica, economica e sociale è da salutare positivamente considerando che con le leggi-contenitore, soprattutto di delega, il ruolo del Parlamento è senz'altro attenuato rispetto all'esercizio della funzione legislativa classica. Ciò tanto più nel settore dell'attuazione degli obblighi dell'UE, nella definizione dei quali il Governo svolge un ruolo prevalente, se non esclusivo, rispetto al Parlamento italiano.

Tale possibilità non dipende tanto dalla legge 234/2012, quanto dal rispetto della distribuzione dei poteri tra gli organi costituzionali come delineata dalla Costituzione. La necessità di menzionarla espressamente si giustifica con il ruolo predominante che ha il Governo nella *governance* europea sia nella fase ascendente sia in quella discendente. Il Governo non solo è l'organo che direttamente partecipa all'esercizio della funzione legislativa nel Consiglio ma è anche quello che « gestisce » la fase discendente nel nostro ordinamento. Se poi si considera che l'attuazione avviene soprattutto attraverso leggi di delega legislativa al Governo, adottate su iniziativa dello stesso Governo, si capisce che il ruolo del Parlamento rischia di essere meramente ancillare rispetto a quello del Governo <sup>(71)</sup>. In effetti per molti anni così è stato e più sono i provvedimenti oggetto di delega più è difficile che il Parlamento eserciti uno scrutinio attento e approfondito su ciascuno di essi. La previsione dunque dell'attuazione di atti con provvedimenti legislativi *ad hoc* consente al Parlamento italiano di riappropriarsi di una funzione che sostanzialmente negli anni non ha esercitato se non formalmente. Non sorprende che tale disposizione sia stata prevista proprio quando l'esigenza di partecipazione dei parlamenti nazionali sia stata in qualche modo sollecitata dalla stessa Unione attraverso il processo di progressivo riconoscimento ai parlamenti nazionali di un ruolo autonomo rispetto ai propri Governi. Paradossalmente di una norma del genere vi era maggiore bisogno in precedenza quando la fase ascendente non era se non marginalmente prevista.

16. Per contrastare la produzione di discriminazioni c.d. a rovescio, ossia quella particolare situazione di sfavore che si produce a carico dei cittadini c.d. sedentari al confronto con i cittadini che esercitano il diritto alla libertà di circolazione, la legge comunitaria per il 2008 aveva disposto l'introduzione nella legge 11/2005 dell'art. 14-*bis* volto a garantire la parità di trattamento dei cittadini italiani rispetto ai

---

<sup>(71)</sup> Si v. anche *supra*, par. 2.

cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea <sup>(72)</sup>. Tale articolo era costituito da due commi che ora si trovano riprodotti con formulazione pressoché identica nella legge 234/2012 in due articoli diversi: il primo comma nell'art. 32, 1° comma, lett. *i*) e il secondo nell'art. 53.

In questo modo la garanzia della parità di trattamento a favore dei cittadini dell'Unione si configura come principio e criterio direttivo generale di delega per l'attuazione dei decreti legislativi ed è ribadita tra le disposizioni transitorie e finali della legge. Pur se di analogo contenuto la funzione delle due disposizioni è diversa: nel caso dell'art. 32, 1° comma, lett. *i*), si tratta dell'individuazione di un principio e criterio direttivo generale che deve essere osservato ogni volta che si dà attuazione alle direttive UE; nel caso dell'art. 53 si tratta di una norma generale che trova applicazione sempre, ogni volta che un trattamento sfavorevole può essere praticato ad un cittadino italiano al confronto con il trattamento riservato al cittadino dell'Unione Europea dal nostro ordinamento.

L'art. 32, 1° comma, lett. *i*), non si limita a richiedere la parità di trattamento ma assicura anche che non si produca un trattamento sfavorevole a carico dei cittadini italiani. La norma, in altri termini, specifica che il principio della parità di trattamento deve essere inteso in senso sostanziale, vale a dire nel senso di vietare una discriminazione nei confronti dei cittadini italiani. Nell'art. 53 tale divieto di discriminazione è espressamente menzionato, con l'enunciazione del divieto di applicazione di norme o prassi che producano effetti discriminatori a carico dei cittadini italiani.

Nell'esercizio della delega il Governo deve dunque estendere eventuali trattamenti preferenziali riconosciuti ai cittadini UE anche ai cittadini italiani; analogamente dovrebbe anche fare chiunque, pubblica amministrazione o giurisdizione, che si trovi ad applicare una disposizione tale da produrre di fatto una discriminazione a rovescio.

17. Le realtà regionali e locali trovano espressione diretta nel Comitato delle regioni, l'organo dell'Unione Europea costituito da rappresentanti delle regioni e degli enti locali degli Stati membri <sup>(73)</sup>. In

---

<sup>(72)</sup> Tale articolo era stato introdotto con la legge 7 luglio 2009 n. 88, *G.U.* 14 luglio 2009 n.161, suppl. ord. n. 110.

<sup>(73)</sup> La nomina dei membri italiani, titolari e supplenti, del Comitato delle regioni ai sensi dell'art. 305 del TFUE deve essere proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri al Consiglio su indicazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, della Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, dell'UPI, dell'ANCI e dell'UNCEM. La stessa procedura è seguita nel caso sia necessario la sostituzione di un membro del Comitato.

virtù di tale rappresentanza diretta il Comitato è l'organo privilegiato per rappresentare il punto di vista delle realtà regionali e locali nelle diverse politiche dell'Unione, attraverso l'adozione di pareri, obbligatori o di iniziativa <sup>(74)</sup>. Il Trattato di Lisbona ha inoltre rafforzato il ruolo del Comitato, conferendogli, in base al novellato art. 263 TFUE, il potere di proporre ricorsi per annullamento degli atti dell'Unione Europea per la salvaguardia delle proprie prerogative; l'art. 8, par. 2, del Protocollo n. 2 allegato ai Trattati specifica poi che il Comitato può proporre un ricorso per annullamento avverso gli atti per i quali il Trattato espressamente prevede la consultazione obbligatoria dello stesso Comitato.

All'attività consultiva classica dal 2006 si è affiancato l'avvio di un progetto-pilota, ormai a regime, per la costituzione di una rete di soggetti, anche esterni al Comitato, e che conduce sistematici esercizi di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà sulle proposte di atti legislativi dell'Unione Europea <sup>(75)</sup>. Tale controllo si affianca a quello esercitato dalle Regioni singolarmente interloquendo direttamente con il Parlamento italiano (articoli 8, 3° comma, e 25 della legge 234/2012 e art. 6, par. 1, del Protocollo n. 2 allegato ai Trattati) nonché nell'ambito del c.d. dialogo politico (art. 9, 2° comma, della legge 234/2012) <sup>(76)</sup>. La « dimensione regionale e locale » dell'azione dell'Unione è inoltre considerata dall'art. 2 del Protocollo n. 2 sulla proporzionalità e sussidiarietà che impone alla Commissione di tenerla in debita considerazione già nella fase della predisposizione degli atti legislativi, soprattutto attraverso le consultazioni che dovranno dare modo agli enti regionali e locali di partecipare; in questi casi tale dimensione regionale e locale dovrà anche riflettersi nelle valutazioni di impatto elaborate dalla Commissione europea (art. 5). La consultazione degli enti locali e regionali dovrà, dunque, essere già avviata a partire

---

Si noti che le designazioni dei membri italiani sono sottoposte all'obbligo di informativa al Parlamento di cui all'art. 17 della legge 234/2012; su tale procedura si veda *supra*, par. 10.

<sup>(74)</sup> Rilevante è anche l'attività svolta dalle Regioni a Bruxelles attraverso i propri uffici di rappresentanza, deputati soprattutto a promuovere le attività istituzionali, economiche e imprenditoriali, nonché a facilitare la presentazione di progetti per l'ottenimento di finanziamenti di competenza della Commissione europea. L'apertura di tali sedi è prevista dall'art. 58, 4° comma, della l. 6 febbraio 1996 n. 52 (*G.U.* 10 febbraio 1996 n. 34, suppl. ord. n. 24) e disposta attraverso l'adozione di specifiche leggi regionali.

<sup>(75)</sup> Il Comitato delle regioni ha istituito il *Subsidiarity Monitoring Network*, che ha preparato un modello di scheda di valutazione in modo da agevolare il compito degli organi partecipanti agli esercizi di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, periodicamente lanciati dal Comitato: cfr. [www.subsidiarity.cor.europa.eu](http://www.subsidiarity.cor.europa.eu).

<sup>(76)</sup> Si veda sul punto *supra*, par. 4.

dalle fasi preparatorie della proposta legislativa, sollecitandone la partecipazione alle consultazioni promosse a tal fine dalla Commissione europea.

La valorizzazione delle realtà regionali e locali ad opera del Trattato di Lisbona è particolarmente felice se osservata dal punto di vista dell'ordinamento italiano, dove la loro partecipazione alla formazione degli atti normativi dell'Unione Europea e alla loro attuazione è prevista dalla stessa Costituzione, come modificata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 (art. 117, 5° comma) <sup>(77)</sup>. Anche la legge 131/2003, non abrogata né modificata dalla legge 234/2012, aveva all'art. 5 disposto norme per attuare l'art. 117, 5° comma, attraverso la partecipazione diretta di rappresentanti delle Regioni alle delegazioni italiane in seno al Consiglio quando fossero in discussione atti rientranti nella loro competenza esclusiva (art. 117, 4° comma, Cost.) e disciplinando le modalità di presentazione dei ricorsi di legittimità contro atti dell'Unione Europea su richiesta delle Regioni.

Tale riconoscimento era poi completato dalle norme della legge 11/2005, in gran parte riformulate nel capo IV della legge 234/2012 sulla partecipazione delle Regioni, delle Province autonome e delle autonomie locali al processo di formazione degli atti dell'Unione <sup>(78)</sup>.

Questa partecipazione si svolge principalmente attraverso le Conferenze già operanti in via generale nei rapporti tra lo Stato e gli enti regionali e locali, che vengono all'uopo convocate in sessioni europee: ogni quattro mesi la Conferenza per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome (art. 22) e almeno ogni sei mesi la Conferenza Stato-città e autonomie locali (art. 23). Oltre ad esprimere pareri sulle politiche UE di interesse degli enti regionali e locali, le conferenze devono esprimere pareri su come adeguare le funzioni degli enti regionali e locali in modo da rispettare gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE e sugli schemi di disegni di legge volti a dare attuazione alle direttive europee ai sensi dell'art. 29 della legge 234/2012.

---

<sup>(77)</sup> CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomie regionali*, Milano, 1979; ODONE, op. cit.; SCARLATTI, *Le regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, *Federalismi.it*, 2013, n. 8, pp. 1-9; VILLANI, *I rapporti delle Regioni con l'Unione Europea*, in *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni* (a cura di Buquicchio), Bari, 2004, p. 39 ss.; LEANZA, *Le Regioni nei rapporti internazionali e con l'Unione Europea a seguito della riforma del titolo V della Costituzione*, *La Comunità int.*, 2003, p. 211 ss.; *Le Regioni e le autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo. Atti del X convegno SIDI 2005* (a cura di Daniele), Napoli, 2006.

<sup>(78)</sup> ADAM, TIZZANO, *Lineamenti di Diritto dell'Unione Europea<sup>2</sup>*, Torino, 2010, pp. 394-397.

A tal fine al Governo spetta di trasmettere tutte le proposte di atti dell'Unione Europea, analogamente a quanto richiesto dall'art. 6, 1° comma, nei confronti del Parlamento italiano. Su tali atti le Regioni e le Province autonome possono svolgere un'attività consultiva nei confronti del Governo direttamente e in via autonoma, dandone poi comunicazione anche alle Camere, alla Conferenza delle Regioni e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative regionali e delle Province autonome. Talvolta può essere richiesta dalle stesse Regioni l'attivazione della procedura di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 281/1997, diretta a pervenire ad un'intesa sulla posizione che il Governo dovrà assumere in seno al Consiglio. Potrebbe anche essere richiesto al Governo di sollevare una riserva di esame in seno al Consiglio, in modo da consentire alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano di esprimersi con un parere entro trenta giorni dalla comunicazione dell'apposizione della riserva. Si tratta di un meccanismo identico a quello della riserva di esame parlamentare, avente la medesima finalità e, come l'altro, scandito da un rigoroso termine procedurale per consentire di salvaguardare la partecipazione delle Regioni ma anche la tempestività della formazione della posizione del Governo italiano, in modo da non ostacolare l'esame in seno al Consiglio.

A questa attività di indirizzo nei confronti del Governo corrisponde poi un obbligo da parte di questo di riferire sui risultati delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio « con riferimento alle materie di loro competenza », per le quali vi sarà stata una debita informazione precedente la data di convocazione delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio, corredata anche dalla specifica indicazione della posizione che il Governo italiano intende assumere circa gli atti rientranti nella competenza delle Regioni.

In sintesi, la partecipazione delle Regioni e degli enti locali alla formazione delle politiche dell'Unione si sviluppa essenzialmente attraverso quattro linee direttrici: partecipazione diretta al Comitato delle regioni; adozione di pareri da trasmettere direttamente alle istituzioni UE nel caso delle consultazioni prodromiche all'adozione delle proposte di atti legislativi; adozione di pareri da trasmettere ai parlamenti nazionali per il controllo del principio di sussidiarietà (art. 5 Protocollo n. 2 allegato ai Trattati) o nell'ambito del c.d. dialogo politico; adozione di atti di indirizzo al Governo volti a concorrere alla formazione della posizione da assumere in sede di Consiglio.



18. Il riconoscimento alle Regioni del potere di attuare le direttive è ormai un dato acquisito e chiaramente delineato sul piano normativo dal combinato disposto degli articoli 117 della Costituzione, 5 e 8 della legge 131/2003 e, adesso, dagli articoli 40-41 della legge 234/2012 <sup>(79)</sup>. Allo Stato rimane, come noto, il potere di dettare criteri e direttive per il soddisfacimento di esigenze di carattere unitario, per il perseguimento degli obiettivi di politica economica e per il rispetto degli obblighi internazionali; tuttavia le Regioni possono attuare le direttive senza necessità che lo Stato detti tali criteri, fermo rimanendo l'obbligo di conformarsi ad essi una volta che siano emanati <sup>(80)</sup>. Più problematico appare essere il riconoscimento di tale prerogativa come di un vero e proprio obbligo in capo alle Regioni, la cui violazione porrebbe lo Stato in una situazione di inadempimento del diritto UE e, quindi, a rischio di sanzione pecuniaria.

Si spiega perché gran parte delle disposizioni volte a disciplinare il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto UE siano tese ad individuare meccanismi per monitorare lo stato dell'attuazione da parte delle Regioni e per gestire l'eventualità, tutt'altro che remota, che esse non esercitino la loro competenza e, quindi, non diano attuazione alle direttive.

Per rendere sistematico il controllo sull'attuazione, le Regioni devono comunicare al Governo la normativa adottata, la quale deve contenere nella denominazione il numero della direttiva attuata. Attraverso tali comunicazioni il Governo deve poi redigere la relazione semestrale da trasmettere al Parlamento sullo stato del recepimento delle direttive da parte delle Regioni e delle Province autonome, relazione necessaria anche per la predisposizione dei disegni di legge europea e di delegazione europea, nonché della relativa relazione illustrativa.

In caso di mancata attuazione il Governo può agire in via sostitutiva; a tal fine, al potere sostitutivo previsto in generale all'art. 120, 2° comma, Cost. come attuato dall'art. 8 della legge 131/2003, si aggiunge quello disciplinato dall'art. 117, 5° comma, Cost., come attuato dall'art. 41 della legge 234/2012, specificamente volto a garantire l'attuazione degli atti dell'Unione Europea. L'art. 41 riformula quanto già disposto dalla legge 11/2005 in materia di adozione di atti statali di attuazione di direttive aventi natura sostitutiva e cedevole: sostitutiva perché adottati nelle materie di competenza regionale e applicabili a partire dalla scadenza del termine previsto in ciascuna direttiva nelle sole Regioni

---

<sup>(79)</sup> SCARLATTI, *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, *Federalismi.it*, 2013, n. 8, pp. 1-9.

<sup>(80)</sup> GAJA, ADINOLFI, op. cit., pp. 204-208.

nelle quali ancora la normativa di attuazione non sia entrata in vigore; cedevole perché destinata a perdere efficacia mano a mano che la normativa entri in vigore in ciascuna Regione. Evidente è l'interesse dello Stato ad adottare al più presto la normativa di attuazione delle direttive che sarebbe verosimilmente considerata un modello al quale rifarsi da parte di tutte le Regioni nell'adozione della propria normativa. Tale normativa potrebbe poi essere anche la « sede » nella quale delineare i criteri ai quali comunque le Regioni dovranno conformarsi nell'esercizio delle proprie prerogative.

Nei casi in cui l'attuazione sia caratterizzata dall'urgenza, ai sensi dell'art. 37 della legge 234/2012, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari europei informa gli enti interessati assegnando loro un termine per provvedere e chiedendo la convocazione della Conferenza Stato-Regioni e Province autonome per concordare le eventuali iniziative necessarie. In mancanza di adeguamento tempestivo possono essere adottati i poteri sostitutivi ai sensi degli articoli 117, 5° comma, e 120, 2° comma, della Cost.

In questo contesto va anche menzionato il potere di rivalsa riconosciuto allo Stato nei confronti della Regione inadempiente che causi una sanzione pecuniaria nell'ambito di una procedura di infrazione o una mancata entrata sul capitolo dei fondi strutturali. Tale diritto è disciplinato nella legge 234/2012 all'art. 43, nel capo VII relativo al contenzioso, poiché sorge in casi di avvio di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia per mancata o scorretta attuazione del diritto UE da parte delle Regioni. In tali casi infatti, come premesso, lo Stato italiano può subire una procedura di infrazione all'esito della quale può esservi una sanzione pecuniaria. A tal fine in base all'art. 43, che riformula quanto già disposto dall'art. 16-*bis* della legge 11/2005, è ribadito l'obbligo di attuare gli obblighi UE e di adottare ogni disposizione necessaria per rimediare alla mancata attuazione per prevenire l'instaurazione di una procedura di infrazione ai sensi dell'art. 258 TFUE o per dare esecuzione alle sentenze rese ai sensi dell'art. 260, par. 1, TFUE. È inoltre ribadito che lo Stato può esercitare il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 8 della legge 131/2003, di attuazione dell'art. 120 Cost., e dell'art. 41, di attuazione dell'art. 117, 5° comma, Cost. Infine i commi 3° e 8° dell'art. 43 della legge 234/2012 disciplinano specificamente il diritto di rivalsa in caso di sanzioni pecuniarie o in caso di mancata liquidazione di risorse nell'ambito dei fondi strutturali <sup>(81)</sup>. Le modalità di esecuzione del diritto di

---

<sup>(81)</sup> Sent. 19 aprile 2013, *Repubblica italiana c. Commissione europea*, T-99/09 e T-308/09, non ancora pubblicata.

rivalsa prevedono il prelievo diretto per tutti gli enti e organismi assoggettati al sistema di tesoreria unica, mentre per gli altri si seguono le tradizionali misure per il recupero dei crediti, sulla base del titolo esecutivo costituito da un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da adottare entro tre mesi dalla notifica.

Il 10° comma del medesimo articolo estende poi tale diritto di rivalsa anche agli oneri finanziari per l'esecuzione di sentenze di condanna pronunciate dalla Corte europea dei diritti umani per violazioni commesse da Regioni, Province autonome, enti territoriali, enti pubblici e soggetti equiparati. Sebbene il rapporto tra inadempimento degli enti sub-statali e responsabilità dello Stato per violazione della Convenzione europea sia analogo a quello relativo alla violazione del diritto UE, la disposizione è di dubbia collocazione, dato che la legge 234/2012 concerne la formazione e l'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea e non contempla, se non in questa norma, la partecipazione dell'Italia alla Convenzione europea né il rapporto tra violazione della Convenzione europea e diritto dell'Unione.

CHIARA FAVILLI