

Osservatorio sulle fonti

LE LEGGI EUROPEA E DI DELEGAZIONE EUROPEA 2013. OSSERVAZIONI SULLA PRIMA ATTUAZIONE DELLO “SDOPPIAMENTO” DELLA LEGGE COMUNITARIA

di *Davi Paris**

SOMMARIO: 1. Introduzione: lo “sdoppiamento” della legge comunitaria quale principale novità introdotta dalla legge n. 234 del 2012 nella fase discendente. – 2. Osservazioni generali sulle leggi di delegazione europea ed europea 2013: il ritorno alla “normalità” dell’approvazione entro l’anno di riferimento. – 3. La legge di delegazione europea 2013 e il monopolio dell’attuazione tramite delega legislativa. – 4. La legge europea 2013 e l’assenza del recepimento del diritto europeo mediante attuazione diretta. – 5. Considerazioni conclusive sulla prima attuazione della legge n. 234: incoraggianti segnali sulla tempestività dell’approvazione delle due nuove leggi e persistenti criticità nei rapporti fra Parlamento e Governo.

***Abstract:** Law 234/2012 changed the mechanism for the fulfillment of the obligations deriving from Italy’s membership of the EU. The annual Community act (“Legge comunitaria”) has been replaced by two acts: the European delegation act (“Legge di delegazione europea”) and the European act (“Legge europea”). This work focuses on the first application of this newly established mechanism. The analysis of the European delegation act and of the European act passed in 2013 shows that both acts did not exploit all the tools made available by law 234/2012 for the implementation of EU law. It is argued that the new mechanism contributed to speed up the fulfillment of the obligations resulting from Italy’s membership of the EU, but did not help the Parliament to limit the Government’s prominent role in the implementation of EU law.*

* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale nell’Università di Milano.

Osservatorio sulle fonti

1. Introduzione: lo “sdoppiamento” della legge comunitaria quale principale novità introdotta dalla legge n. 234 del 2012 nella fase discendente

La legge 24 dicembre 2012, n. 234, *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, approvata nella fase conclusiva della XVI legislatura, ha interamente abrogato e sostituito la cd. legge Buttiglione (legge 4 febbraio 2005, n. 11)¹. Per quanto riguarda l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – la cd. fase discendente –, la principale novità introdotta dalla nuova legge consiste nello “sdoppiamento” della legge comunitaria, che viene ora sostituita da due atti diversi: la legge di delegazione europea e la legge europea. Con la prima il Parlamento è chiamato a conferire al Governo una serie di deleghe finalizzate all'adempimento degli obblighi europei², mentre alla seconda è invece affidato il compito di provvedere

¹ Per un commento dettagliato all'intera legge n. 234 del 2012 v. C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *Riv. dir. int.*, 2013, p. 701 ss. In dottrina è stata sottolineata con favore l'origine parlamentare della legge: cfr. A. 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*, in www.federalismi.it, 23 gennaio 2013, p. 2 ss., secondo cui essa “costituisce una delle più rilevanti riforme di sistema approvata nella XVI legislatura ed è in grandissima parte il frutto dell'iniziativa legislativa parlamentare e di una riflessione approfondita svolta dalle Commissioni per le politiche dell'Unione europea di Camera e Senato”.

² In particolare, ai sensi dell'art. 30, c. 2 della legge n. 234 del 2012, la legge di delegazione europea reca: “a) disposizioni per il conferimento al Governo di delega legislativa volta esclusivamente all'attuazione delle direttive europee e delle decisioni quadro da recepire nell'ordinamento nazionale, esclusa ogni altra disposizione di delegazione legislativa non direttamente riconducibile al recepimento degli atti legislativi europei; b) disposizioni per il conferimento al Governo di delega legislativa, diretta a modificare o abrogare disposizioni statali vigenti, limitatamente a quanto indispensabile per garantire la conformità dell'ordinamento nazionale ai pareri motivati indirizzati all'Italia dalla Commissione europea ai sensi dell'articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea o al dispositivo di sentenze di condanna per inadempimento emesse della Corte di giustizia dell'Unione europea; c) disposizioni che autorizzano il Governo a recepire in via regolamentare le direttive, sulla base di quanto previsto dall'articolo 35; d) delega legislativa al Governo per la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi dell'Unione europea, secondo quanto disposto dall'articolo 33; e) delega legislativa al Governo limitata a quanto necessario per dare attuazione a eventuali disposizioni non direttamente applicabili contenute in regolamenti europei; f) disposizioni che, nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome, conferiscono delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi recanti sanzioni penali per la violazione delle disposizioni dell'Unione europea recepite dalle regioni e dalle province autonome; g) disposizioni che individuano i principi fondamentali nel rispetto dei quali le regioni e le province autonome esercitano la propria competenza normativa per recepire o per assicurare l'applicazione di atti dell'Unione europea nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione; h) disposizioni che, nell'ambito del conferimento della delega legislativa per il recepimento o l'attuazione degli atti di cui alle lettere a), b) ed e), autorizzano il Governo a emanare testi unici per il riordino e per l'armonizzazione di normative di settore, nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province autonome; i) delega legislativa al Governo per l'adozione di disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi emanati ai sensi dell'articolo 31, commi 5 e 6.”

Osservatorio sulle fonti

all'attuazione diretta di tali obblighi, sia in via generale, sia, in particolare, modificando o abrogando disposizioni statali oggetto di procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti del nostro Paese o di sentenze della Corte di giustizia³.

La divisione della fase discendente in due leggi distinte, una che delega in varie forme l'attuazione al Governo, l'altra che vi provvede direttamente, trova la sua ragion d'essere nell'esigenza di evitare ritardi nell'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea⁴ ed è una risposta all'esperienza negativa degli anni più recenti, in cui l'aver caricato la legge comunitaria di una serie di contenuti non strettamente riconducibili all'adempimento di tali obblighi ne ha fortemente rallentato, o persino compromesso, l'approvazione⁵. Considerato che tale adempimento avviene in gran parte attraverso conferimento di deleghe legislative al Governo che generalmente non pongono questioni di particolare rilevanza politica, il legislatore ha inteso stralciare dalla legge comunitaria tutte le deleghe per farle confluire in un apposito disegno di legge più snello, che dovrebbe seguire un rapido *iter* parlamentare e giungere tempestivamente all'approvazione. Eventuali ritardi ascrivibili a scelte di diretta attuazione degli obblighi europei si concentrerebbero così sulla legge europea, senza rallentare l'approvazione della legge di delegazione. In questo modo il Governo verrebbe comunque abilitato tempestivamente ad attuare gli obblighi europei per la parte di sua competenza, in particolare attraverso l'adozione dei decreti legislativi delegati che, come noto, costituiscono lo strumento principale per il recepimento delle direttive. In sostanza, si vuole evitare che una singola questione politicamente sensibile possa rallentare l'intero procedimento di adeguamento del nostro ordinamento, anche per quelle parti – e sono la

³ Più specificamente, secondo l'art. 30, c. 3 della legge n. 234, la legge europea reca “a) disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti in contrasto con gli obblighi indicati all'articolo 1; b) disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti oggetto di procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica italiana o di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea; c) disposizioni necessarie per dare attuazione o per assicurare l'applicazione di atti dell'Unione europea; d) disposizioni occorrenti per dare esecuzione ai trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea; e) disposizioni emanate nell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, in conformità ai principi e nel rispetto dei limiti di cui all'articolo 41, comma 1, della presente legge.”

⁴ Esigenza oggi ancora più stringente, dopo che l'art. 260, § 3 TFUE, prevede che, quando la Commissione ricorre alla Corte di Giustizia “reputando che lo Stato membro interessato non abbia adempiuto all'obbligo di comunicare le misure di attuazione di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa”, la comminazione di una sanzione pecuniaria può avvenire già con la sentenza che riconosce l'infrazione, senza richiedere un secondo ricorso alla Corte.

⁵ “All'origine di tale *decoupling* si pone indubbiamente la consapevolezza che il vigente quadro ordinamentale – che demanda l'adempimento degli obblighi derivanti dall'Unione europea principalmente allo strumento della legge comunitaria annuale – presenta aspetti problematici, che attengono, essenzialmente, all'abuso che di questo strumento viene fatto allorché si tende a utilizzarlo come «legge *omnibus*», per inserirvi disposizioni che poco o nulla hanno di necessario ai fini dell'attuazione di obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”: così la relazione della I Commissione permanente del Senato sul disegno di legge n. 2646 approvato in prima lettura dalla Camera, 5. Sulle difficoltà nell'approvazione delle ultime leggi comunitarie, dovute al segnalato appesantimento delle stesse, v. *infra*, nt. 12 e 13.

Osservatorio sulle fonti

grande maggioranza – per cui non sussistono ragioni politiche tali da giustificare un allungamento di tempi dell'esame parlamentare: il grosso del lavoro nella fase discendente confluisce nel disegno di legge di delegazione europea, che, metaforicamente, dovrebbe viaggiare sul binario riservato ai convogli ad alta velocità⁶.

La disciplina dei termini previsti dalla legge n. 234 in parte riflette questa diversa funzione delle due leggi: è infatti previsto un termine per la presentazione del disegno di legge di delegazione europea (il 28 febbraio di ogni anno, all'esito della verifica della conformità dell'ordinamento interno a quello europeo), mentre nessun termine è previsto per la presentazione del disegno di legge europea⁷. Inoltre, la legge n. 234 è esplicita nel rimarcare l'esigenza di non caricare la legge di delegazione europea di contenuti non strettamente riconducibili all'attuazione del diritto europeo per non aggravarne il percorso parlamentare: l'art. 30, c. 2, lett. a) prevede che essa contenga deleghe finalizzate “esclusivamente all'attuazione delle direttive europee e delle decisioni quadro da recepire nell'ordinamento nazionale, esclusa ogni altra disposizione di delegazione legislativa non direttamente riconducibile al recepimento degli atti legislativi europei”.

Le leggi 6 agosto 2013, n. 96 (legge di delegazione europea 2013) e 6 agosto 2013, n. 97 (legge europea 2013) rappresentano la prima applicazione di questo nuovo sistema, che segna una forte discontinuità – peraltro ridimensionata nella prassi, come si vedrà – rispetto al modello della legge comunitaria previsto dalla legge La Pergola e confermato dalla legge Buttiglione. Un'analisi di queste due leggi, alla quale si procederà nei paragrafi seguenti, può essere interessante non solo per valutare quale applicazione abbia trovato il nuovo modello previsto dalla legge n. 234, ma anche perché, storicamente, le prime leggi comunitarie successive alla legge La Pergola hanno avuto un ruolo importante nel precisare quanto previsto in via generale dalla legge “madre” e nel definire una tipologia di legge comunitaria che è andata progressivamente stabilizzandosi⁸. Anche le due prime leggi europea e di delegazione europea potrebbero pertanto fungere da modello per le successive applicazioni della legge n. 234 e meritano quindi una particolare attenzione.

⁶ In dottrina, peraltro, non mancano perplessità sulla bontà della scelta di sdoppiare la legge comunitaria: v., in particolare, C. FAVILLI, *Ancora una riforma*, cit., p. 734: “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”.

⁷ Al punto che, nel dibattito parlamentare così come in dottrina, la legge europea è stata definita come atto “meramente facoltativo” (così il parere del Comitato per la legislazione sul testo unificato da cui è scaturita la legge) o come legge “che dovrebbe essere approvata solo in caso di necessità” (C. FAVILLI, *Ancora una riforma*, cit., p. 734). Peraltro, il fatto che, ai sensi dell'art. 29, c. 5, il disegno di legge europea debba recare nel titolo l'indicazione “Legge europea” seguita dall'anno di riferimento, presuppone di regola una cadenza annuale della stessa.

⁸ Cfr. A. PITINO, *Verso una nuova legge comunitaria. Stato e Regioni tra l'attuazione del Titolo V e il nuovo Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Torino, 2005, p. 39 ss. e p. 143.

Osservatorio sulle fonti

2. Osservazioni generali sulle leggi di delegazione europea ed europea 2013: il ritorno alla “normalità” dell’approvazione entro l’anno di riferimento

Ad uno sguardo d’insieme, il primo dato da rilevare con riferimento alle leggi europea e di delegazione europea 2013, consiste nel fatto che la loro approvazione nell’anno di riferimento rappresenta un ritorno alla normalità (o a quello che dovrebbe essere la normalità⁹) dopo anni caratterizzati da ritardi e approvazioni particolarmente difficoltose. Nel vigore della legge Buttiglione, le leggi comunitarie per il 2005, 2006 e 2007 sono state approvate nei primi mesi dell’anno successivo¹⁰; un ritardo maggiore ha caratterizzato le leggi comunitarie per il 2008 e 2009¹¹. La legge comunitaria per il 2010 ha seguito un *iter* particolarmente travagliato a causa dell’approvazione di un emendamento concernente la responsabilità civile dei magistrati, che ne ha notevolmente complicato e rallentato l’approvazione, avvenuta infine nel dicembre del 2011¹². Peggio è andata alle leggi comunitarie per il 2011 e 2012, mai giunte ad approvazione, i cui contenuti sono in parte confluiti nella legge di stabilità per il 2013¹³.

Le due leggi per il 2013 sono dunque apprezzabili in primo luogo per il rispetto della cadenza annuale, quale non si vedeva ormai da molti anni. Per vero, il termine di cui all’art. 29, c. 4 della legge n. 234, secondo cui il disegno di legge di delegazione europea deve essere presentato alle Camere entro il 28 febbraio non è stato rispettato, essendo stato il disegno di legge approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 18 aprile 2013 e comunicato alla presidenza del Senato il successivo 2 maggio 2013. Sul punto, peraltro, occorre tenere presente la conclusione anticipata della XVI legislatura e il difficile avvio della XVII, che ha conosciuto un lungo periodo di completo stallo delle attività parlamentari in attesa della formazione del nuovo Governo. Successivamente l’*iter* parlamentare delle due leggi è stato particolarmente rapido e ha portato alla loro definitiva approvazione da parte della Camera il 31 luglio 2013.

Le modalità con cui si è svolto l’*iter* parlamentare delle due leggi, peraltro, fanno pensare che il positivo risultato della loro tempestiva approvazione sia da ascrivere più a una solida volontà parlamentare in questo senso dopo gli insuccessi degli anni più recenti, che non alla tecnica dello sdoppiamento della legge comunitaria. In maniera alquanto singolare, infatti, i due disegni di legge sono stati trattati congiuntamente dalla XIV Commissione permanente del Senato, e il loro esame è proceduto di pari passo in

⁹ Per vero, solamente le leggi comunitarie 1990, 1999, 2000 e 2003 sono state approvate entro l’anno di riferimento.

¹⁰ Cfr. l. 25 gennaio 2006, n. 29 (legge comunitaria 2005), l. 6 febbraio 2007, n. 13 (legge comunitaria 2006) e l. 25 febbraio 2008, n. 34 (legge comunitaria 2007).

¹¹ Cfr. l. 7 luglio 2009, n. 88 (legge comunitaria 2008) e l. 4 giugno 2010, n. 96 (legge comunitaria 2009).

¹² Per una dettagliata ricostruzione dell’*iter* di questa legge comunitaria e per una assai critica valutazione di questa vicenda v. E. COTTU, “Morte e trasfigurazione” di una legge comunitaria, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2011, p. 1373 ss.

¹³ Cfr. la ricostruzione di F. SOCCI, L’“ingorgo europeo” al Senato e la riforma della legge comunitaria, in www.forumcostituzionale.it, 10 aprile 2013.

Osservatorio sulle fonti

entrambi i rami del Parlamento, fino all'approvazione definitiva in pari data. Ciò sembra porsi in qualche modo in contraddizione con la *ratio* dello sdoppiamento della legge comunitaria¹⁴, che perde di significato se i due disegni di legge iniziano l'esame nello stesso momento e viaggiano alla medesima velocità. Peraltro, in questo caso l'allineamento dei due disegni di legge è avvenuto al rialzo, per cui non vi è ragione di criticare tale prassi, né vi sono controindicazioni a che i due disegni inizino contestualmente l'esame parlamentare e la distinzione acquisti significato soltanto qualora emergano fattori di ritardo nell'approvazione della legge europea: sul punto può essere utile monitorare l'esperienza delle leggi dei prossimi anni.

È tuttavia da notare che, anche in un anno “fausto” come il 2013, l'approvazione della legge di delegazione europea non è arrivata se non nella seconda metà dell'anno. Questa considerazione, insieme all'esperienza di più di venti anni di leggi comunitarie, solleva qualche perplessità sulla concreta possibilità che trovi utilmente applicazione l'art. 29, c. 8 della legge n. 234, ai sensi del quale, in caso di ulteriori esigenze di adempimento, il Presidente del Consiglio o il Ministro degli affari europei possono presentare entro il 31 luglio, previo parere della Conferenza Stato-Regioni, un secondo disegno di legge di delegazione europea per il secondo semestre. Una simile disposizione pecca forse di ottimismo, nella misura in cui presuppone un'assai tempestiva approvazione della prima legge di delegazione, e un'altrettanto tempestiva approvazione di quella per il secondo semestre, che altrimenti verrebbe a sovrapporsi al disegno di legge per l'anno successivo. Più che sull'approvazione di due leggi di delegazione nello stesso anno, si potrebbe utilmente puntare su altri elementi, quali il rispetto del termine del 28 febbraio per la presentazione del disegno di legge di delegazione europea, l'inserimento nello stesso delle direttive approvate sino all'inizio del suo esame, in modo che la legge di delegazione europea non nasca già vecchia¹⁵, l'eventuale conferimento di deleghe al di

¹⁴ Il punto è stato sollevato durante l'esame in Commissione al Senato del disegno di legge di delegazione europea. In particolare, il presidente della XIV Commissione permanente ha sottolineato che la scelta di trattare congiuntamente i due disegni di legge è “il frutto di una deliberazione discrezionale dell'Ufficio di Presidenza, che non vincola, *pro futuro*, la possibilità di percorrere ulteriori opzioni regolamentari” (seduta del 28 maggio 2013). Successivamente, il sen. Orellana, secondo una ricostruzione peraltro singolare della *ratio* della legge n. 234, ha chiesto conto al Ministro per gli Affari comunitari dei motivi per i quali “si è deciso di inoltrare i due provvedimenti, in modo congiunto, ad un solo ramo del Parlamento, quando, la *ratio* della citata legge di sistema n. 234 del 2012 risiede, in realtà, nella possibilità di scindere l'attività di recepimento della normativa europea, facendo lavorare, al contempo, sia la Camera che il Senato”. Il Ministro ha replicato riferendosi all'“opportunità, pur in presenza del primo sdoppiamento dell'ex legge comunitaria, di disaminare unitariamente un *corpus* di disposizioni che, in parte non irrilevante, era contenuto in pregressi provvedimenti legislativi non approvati” (seduta del 6 giugno 2013).

¹⁵ Cfr. A. PITINO, *Verso una nuova legge comunitaria*, cit., p. 66. Una volta iniziato l'esame del disegno di legge, tuttavia, l'inserimento delle nuove direttive nel frattempo approvate porta con sé il rischio di un rallentamento dell'approvazione della legge di delegazione europea. In questo senso v. la relazione della I Commissione permanente del Senato sul disegno di legge n. 2646 approvato in prima lettura dalla Camera, dove l'introduzione della legge di delegazione europea per il secondo semestre viene giustificata dall'esigenza di “evitare il continuo rallentamento dell'*iter* di approvazione del disegno di legge «princi-

Osservatorio sulle fonti

fuori della legge di delegazione europea (ipotesi contemplata dall'art. 34 della legge n. 234) e, quale soluzione di *extrema ratio*, il ricorso ai provvedimenti urgenti del Consiglio dei Ministri di cui all'art. 37 della legge n. 234¹⁶.

L'esperienza di questo primo anno sembra confermare queste osservazioni. Il 22 novembre 2013 il Governo ha presentato alla Camera il disegno di legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre (C. 1836). Tuttavia, alla scadenza del termine per la presentazione del disegno di legge di delegazione europea per l'anno successivo (il 28 febbraio 2014, termine peraltro non rispettato), la XIV Commissione permanente della Camera non ne ha ancora terminato l'esame: se il disegno di legge 2014 fosse stato tempestivamente presentato avrebbe verosimilmente assorbito il disegno di legge per il secondo semestre dell'anno precedente.

Inoltre, la relazione al disegno di legge per il secondo semestre 2013 giustifica il ricorso a un secondo disegno di legge di delegazione europea nello stesso anno in quanto “nel corso dell'anno 2013, successivamente alla presentazione del disegno di legge annuale di delegazione europea al Parlamento, sono state pubblicate svariate direttive, molte delle quali necessitano di recepimento con norme di rango primario e recano un termine di recepimento che non consente di rinviare il conferimento delle relative deleghe al successivo disegno di legge di delegazione europea”. L'esame delle 15 direttive per le quali si conferisce delega, però, non sembra confortare questa affermazione. Due direttive sono antecedenti al 2013 e quindi potevano già essere inserite nel disegno di legge di delegazione europea 2013¹⁷; numerose altre sono prive di termine per il recepimento o prevedono un termine sufficientemente lungo da consentire la loro attuazione anche se inserite nella legge di delegazione europea 2014, naturalmente se approvata tempestivamente¹⁸; altre ancora prevedono un termine talmente breve per cui nemmeno l'approvazione del disegno di legge per il secondo semestre ne consentirebbe il tempe-

pale», dovuto alla presentazione – in corso d'opera – di nuovi e spesso corposi articoli aggiuntivi, con la necessità di svolgere l'istruttoria, acquisire i prescritti pareri di altre Commissioni, e di aprire nuovi termini per la presentazione di subemendamenti” (7).

¹⁶ Ai sensi del quale “il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei può proporre al Consiglio dei Ministri l'adozione dei provvedimenti, anche urgenti, diversi dalla legge di delegazione europea e dalla legge europea, necessari a fronte di atti normativi dell'Unione europea o di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea ovvero dell'avvio di procedure d'infrazione nei confronti dell'Italia che comportano obblighi statali di adeguamento, qualora il termine per provvedervi risulti anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge di delegazione europea o della legge europea relativa all'anno di riferimento”. Al pari dell'art. 10 della legge Buttiglione, anche l'art. 37 della legge n. 234 non indica la natura dei provvedimenti urgenti ma, anche in questo caso, “tutto fa pensare che si intenda dare spazio alla possibilità di attuare obblighi comunitari urgenti tramite decreto-legge” (così M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, 2005, p. 509).

¹⁷ Direttive 2009/138/CE e 2012/35/UE.

¹⁸ Direttive 2013/11/UE, 2013/29/UE (in parte), 2013/30/UE, 2013/32/UE, 2013/33/UE, 2013/34/UE, 2013/37/UE, 2013/42/UE e 2013/43/UE, tutte in scadenza nella seconda metà del 2015 o prive di termine per il recepimento.

Osservatorio sulle fonti

stivo recepimento con decreto delegato¹⁹; solamente per tre di esse il termine scade negli ultimi mesi del 2014, ipotesi in cui la tempestiva approvazione del menzionato disegno di legge poteva essere di una qualche utilità²⁰. Sembra dunque che il ricorso al disegno di legge per il secondo semestre possa essere utile solamente qualora non si approvi in tempo il disegno di legge principale: il che ha il sapore del paradosso, se si considera che si cerca di ovviare all'incapacità di approvare rapidamente un disegno di legge chiedendo al Parlamento di approvarne un secondo in tempi ancora più stretti.

Un'ultima notazione di carattere generale: tanto la legge di delegazione europea, quanto la legge europea 2013 possono qualificarsi come forme di applicazione in senso stretto della legge n. 234. Soprattutto nel vigore della legge La Pergola, ma anche durante la vigenza della legge Buttiglione, le leggi comunitarie annuali non si sono limitate a conformarsi alle prescrizioni della legge "madre", ma hanno anche frequentemente modificato la stessa, progressivamente ritoccando i meccanismi previsti in via generale per il recepimento della normativa comunitaria²¹, ciò in ragione del carattere di legge ordinaria della legge di sistema, che non la pone al riparo da possibili modificazioni da parte delle leggi comunitarie annuali o di altre leggi ordinarie²². Lo stesso non è avvenuto nella prima attuazione del nuovo modello previsto dalla legge n. 234: la prime leggi di delegazione europea ed europea non modificano la nuova legge di sistema, ma si limitano a farne applicazione, ricorrendo ad alcuni dei numerosi strumenti elencati in via generale dalla legge n. 234 per l'adempimento degli obblighi europei. All'esame di quali di questi strumenti siano stati privilegiati dalle due leggi in esame sono dedicati i prossimi paragrafi.

3. La legge di delegazione europea 2013 e il monopolio dell'attuazione tramite delega legislativa

Se si confronta il contenuto della legge di delegazione europea 2013 con l'elenco delle tecniche normative cui essa potrebbe fare ricorso secondo l'art. 30, c. 2 della legge n. 234²³, si coglie immediatamente il divario fra lo strumentario che la legge n. 234 mette a disposizione del legislatore e quanto effettivamente scelto dalla legge di delegazione europea: essa ha infatti fatto ricorso a un'unica fonte, la delega legislativa. Ciò è in

¹⁹ Direttive 2013/29/UE, il cui punto 4 dell'allegato I deve essere recepito entro il 3 ottobre 2013 e 2013/36/UE (31 dicembre 2013).

²⁰ Direttive 2013/14/UE (21 dicembre 2014), 2013/31/UE (28 dicembre 2014) e 2013/38/UE (21 novembre 2013).

²¹ Cfr. A. CELOTTO, G. PISTORIO, *Diciotto anni di "legge comunitaria"*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: sviluppi di un decennio*, Torino, 2007, p. 64 ss.

²² Diffusamente sul punto v. A. RUGGERI, *Prime osservazioni sul riparto di competenze Stato-Regioni nella legge "La Pergola" e sulla collocazione di quest'ultima e della legge comunitaria nel sistema delle fonti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991, p. 719 ss.

²³ Cfr. *supra*, nt. 2.

Osservatorio sulle fonti

linea di continuità con la storica prevalenza della delega legislativa nell'attuazione del diritto comunitario e con una "una certa riluttanza nell'utilizzazione degli altri strumenti attuativi previsti dalla legge La Pergola"²⁴, e anzi porta a compimento il percorso di abbandono di altre tecniche normative riscontrabile negli ultimi anni²⁵.

In particolare, la legge di delegazione europea 2013, conformemente alle ultime leggi comunitarie, non prevede alcuna forma di attuazione mediante regolamento di delegificazione, ipotesi prevista dagli artt. 30, c. 2, lett. h) e 35 della legge n. 234. Se le leggi comunitarie per il 2005 e il 2006 ancora contenevano un allegato C comprendente le (poche) direttive da attuare con regolamento autorizzato (due direttive e una, rispettivamente), a partire dalla legge comunitaria 2007 questa tipologia di attuazione non ha più trovato riscontro.

Ugualmente non è contemplata l'autorizzazione a emanare testi unici per il riordino e per l'armonizzazione di normative di settore, di cui alla lettera h) dell'art. 30, c. 2 della legge n. 234. Le precedenti leggi comunitarie prevedevano invece un trattato art. 5, che conferiva al Governo delega ad adottare, entro due anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi delle direttive comunitarie, "testi unici o codici di settore delle disposizioni dettate in attuazione delle deleghe conferite dalla presente legge per il recepimento di direttive comunitarie, al fine di coordinare le medesime con le altre norme legislative vigenti nelle stesse materie"²⁶, disposizione peraltro rimasta costantemente inattuata²⁷. Sembra dunque che la nuova legge di delegazione europea segni il definitivo abbandono del tentativo di fare della legge comunitaria il motore di un processo di delegificazione e di riordino normativo²⁸, a favore del meno ambizioso obiettivo di una tempestiva attuazione degli obblighi europei.

Né miglior fortuna ha avuto la lettera g) dell'art. 30, c. 2 della legge n. 234, che pre-

²⁴ A. CELOTTO, G. PISTORIO, *Diciotto anni*, cit., p. 63.

²⁵ Per il rilievo dell'abbandono della via regolamentare per l'attuazione delle direttive cfr. G. TARLI BARBIERI, *L'attuazione in via regolamentare delle direttive comunitarie nella l. n. 11/2005: "Niente di nuovo sotto il sole"?*, in AA.VV., *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Pisa, 2006, p. 447 e 459.

²⁶ Così, ad esempio, l'art. 5 della legge comunitaria 2007.

²⁷ Cfr. E. STRADELLA, *Le deleghe legislative per finalità: il caso delle deleghe contenute nelle leggi comunitarie. Analisi delle deleghe comunitarie nella XIV e XV legislatura*, in E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, Padova, 2009, p. 148.

²⁸ Come auspicato da N. LUPO, *Il riordino normativo nelle leggi comunitarie, tra buone intenzioni e occasioni mancate*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998, p. 964, secondo cui il processo di attuazione della normativa comunitaria "può rappresentare una preziosa e per certi versi irripetibile occasione per intraprendere e per svolgere gradualmente, ma in tempi relativamente rapidi, quell'opera di riordino e di risistemazione della legislazione italiana che, benché sia assai diffusamente avvertita come necessaria, non si è finora riusciti neppure ad iniziare". Peraltro, già con riferimento all'esperienza di quegli anni, lo stesso A. parlava di "un'occasione mancata". Eppure le ampie possibilità di ricorrere alla delegificazione contenute nella legge La Pergola erano state salutate dai commentatori come "uno degli aspetti più qualificanti e innovativi del sistema" (come sottolinea A. CELOTTO, *Legge comunitaria*, in *Enc. giur. Treccani*, XVIII, Roma, 1995, 4).

Osservatorio sulle fonti

vede l'individuazione nella legge di delegazione europea dei principi fondamentali nel rispetto dei quali le Regioni e le Province autonome recepiscono gli atti dell'Unione europea nelle materie di competenza concorrente²⁹, anch'esso rimasto privo di riscontro nella legge di delegazione 2013. Questa possibilità, introdotta dalla precedente legge Buttiglione, di fatto non è mai decollata³⁰.

La legge di delegazione europea 2013 contiene quindi solamente deleghe legislative, riconducibili nella grande maggioranza all'art. 30, c. 2 lett. a), legge n. 234 (“disposizioni per il conferimento al Governo di delega legislativa volta esclusivamente all'attuazione delle direttive europee”), ad eccezione dell'art. 2 che va ricondotto all'art. 30, c. 2 lett. d) (“delega legislativa al Governo per la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi dell'Unione europea”) e alcuni rari casi di delega per l'attuazione di disposizioni non direttamente applicabili contenute in regolamenti europei, da ascrivere all'art. 30, c. 2, lett. e)³¹.

Se questo è il quadro, risulta difficile attribuire alla legge di delegazione europea quella caratteristica, già riferita alla legge comunitaria, di “punto di riferimento obbligato per tutti i soggetti coinvolti nel procedimento di attuazione”, legge che “innesca una serie di procedimenti «a cascata», coinvolgendo – a seconda dei casi – l'autonomia legislativa delegata del Governo, l'autonomia amministrativa regolamentare e l'autonomia legislativa regionale”³², che pure essa potrebbe assumere secondo la legge n. 234. Più semplicemente, si tratta di una mera legge di delegazione, con le peculiarità qui di seguito specificate.

Con riferimento ai principi e criteri direttivi, ai termini per l'esercizio della delega e ai pareri parlamentari, la legge n. 234 apporta un significativo miglioramento nella qualità della legislazione, che contribuisce ad alleggerire il disegno di legge di delegazione europea e ad aumentarne la chiarezza. Infatti, mentre le precedenti leggi comunitarie riportavano nei primi due articoli una disciplina tendenzialmente identica di anno in anno, o soggetta a progressivi assestamenti, dei termini, dei principi e criteri direttivi validi per tutte le direttive da attuare, e dei pareri parlamentari (artt. 1 e 2 delle leggi comunitarie annuali), ora questa disciplina generale è contenuta nella legge n. 234 (artt. 31 e

²⁹ Criticamente sul punto v. P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, 2012, p. 842: “Trattandosi non di principi volti a condizionare l'esercizio di una delega, ma dell'esercizio di una competenza legislativa costituzionalmente prevista, essi avrebbero dovuto trovare la loro più corretta collocazione tra i contenuti della legge europea”.

³⁰ V. l'art. 9, c. 1, lett. f) della legge Buttiglione, che ha trovato applicazione solamente nella legge comunitaria 2006 (art. 8). Ugualmente, pressoché privo di riscontro nelle leggi comunitarie annuali era rimasto l'art. 9, c. 3 della legge La Pergola, ai sensi del quale, nel dare attuazione a direttive nelle materie di competenza regionale la legge comunitaria doveva indicare “quali disposizioni di principio non sono derogabili dalla legge regionale sopravvenuta e prevalgono sulle contrarie disposizioni eventualmente già emanate dagli organi regionali”: cfr. A. CELOTTO, *Legge comunitaria*, cit., 9p. .

³¹ V. gli artt. 9, 10 e 11 della legge di delegazione europea 2013.

³² Così A. CELOTTO, G. PISTORIO, *Diciotto anni*, cit., p. 57.

Osservatorio sulle fonti

32), e si applica a tutte le successive leggi di delegazione europea annuali.

Così l'art. 32 della legge n. 234 detta i principi e i criteri direttivi generali validi per tutti i decreti legislativi di attuazione del diritto dell'Unione europea, così che la singola legge di delegazione annuale contiene ora solamente gli eventuali principi e criteri direttivi specifici per l'attuazione di alcune direttive in particolare. Allo snellimento della legge di delegazione europea corrisponde l'acuirsi del noto problema della dispersione dei principi e criteri direttivi in una pluralità di atti diversi³³. Il legislatore delegato, infatti, finisce ora per essere vincolato dai principi e criteri direttivi dettati:

- a) dall'art. 32 della legge n. 234 in via generale per l'attuazione di tutte le direttive;
- b) eventualmente dalla legge di delegazione europea per la specifica direttiva da attuare;
- c) dalla singola direttiva da attuare, espressamente fatti salvi dall'art. 32, c. 1 della legge n. 234;
- d) da eventuali modificazioni delle direttive intervenute fino al momento dell'esercizio della delega, poiché così richiede la lettera f) dell'art. 32, legge n. 234.

Occorre peraltro notare che non sono molte le direttive per la cui attuazione la legge di delegazione europea 2013 prevede specifici principi e criteri direttivi, ulteriori rispetto a quelli generali previsti dall'art. 32 della legge n. 234: su un totale di 40 direttive per la cui attuazione si conferisce delega, soltanto per 8 di queste sono previsti specifici principi e criteri direttivi. Se a ciò si aggiunge la inevitabile genericità dei principi e criteri direttivi generali di cui all'art. 32 della legge n. 234, ne risulta che, nella gran parte dei casi, gli unici principi e criteri direttivi vincolanti per il Governo saranno quelli contenuti nella direttiva da attuare e nelle sue eventuali modificazioni precedenti all'esercizio della delega: su questo la nuova legge di delegazione non presenta elementi di novità, mantenendo quindi costanti le criticità in ordine al rispetto dell'art. 76 Cost.³⁴

³³ Come rileva criticamente N. LUPO, *L'adeguamento del sistema istituzionale italiano al trattato di Lisbona. Osservazioni sui disegni di legge di riforma della legge n. 11 del 2005*, memoria per l'audizione del 7 luglio 2011 presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, disponibile in www.senato.it, 7.

³⁴ L'assenza di principi e criteri direttivi nelle deleghe con previste nella legge comunitaria annuale, sostituiti dal rinvio a quelli contenuti nelle direttive da attuare e nelle loro eventuali modificazioni (le quali, ovviamente, non possono essere conosciute dal Parlamento al momento del conferimento della delega), è stata da tempo stigmatizzata dalla dottrina. Per tutti v., a commento della sentenza 285 del 1993, che "salva" una di queste ipotesi e, anzi, fa rientrare fra le modificazioni non solo le integrazioni portate da una nuova direttiva, ma anche le sentenze interpretative della Corte di Giustizia, M. CARTABIA, *Principi della delega determinati con rinvio alle norme comunitarie e parametro doppiamente interposto*, in *Giur. cost.*, 1993, specialmente p. 2048 ss., che considera insufficiente ai sensi dell'art. 76 Cost. questa modalità di determinazione *per relationem* dei principi e criteri direttivi, al punto che, non intervenendo in maniera sostanziale, il Parlamento determinerebbe una "situazione paradossale in cui l'esecutivo, partecipando al Consiglio della comunità, detterebbe a se stesso i principi e i limiti cui attenersi nell'esercizio della legislazione delegata" (2051). Meno critico il giudizio di G. BRUNELLI, *Modello costituzionale e prassi legislativa per l'attuazione di norme comunitarie*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 2034 ss., che, pur rilevando il "percorso di graduale allontanamento della funzione legislativa delegata dal modello delineato

Osservatorio sulle fonti

Quanto ai termini per l'esercizio delle deleghe, l'art. 31, c. 1, della legge n. 234, raccogliendo un'innovazione inizialmente contenuta nel disegno di legge comunitaria 2010 e persasi poi nel suo travagliato percorso di approvazione³⁵, prevede che i decreti delegati debbano essere adottati dal Governo due mesi prima dello spirare del termine previsto dalla direttiva attuanda per il suo recepimento³⁶, laddove le più recenti leggi comunitarie si erano limitate ad allineare il termine *ex art. 76 Cost.* con quello contenuto nella direttiva³⁷. Si tratta di una disposizione interessante, che è auspicabile possa contribuire a ulteriormente ridurre i ritardi nel recepimento delle direttive, ritardi spesso ascrivibili, oltre che alla lentezza nell'approvazione della legge comunitaria, all'inerzia del Governo nell'adottare i decreti delegati³⁸.

dalla Costituzione" (2034), sottolinea tuttavia il ruolo centrale del "fine" della delega (il recepimento) per ricostruire i principi e criteri direttivi, nonché la duttilità dell'istituto della delega legislativa (2039 s. e 2043, rispettivamente). Più recentemente, assai criticamente su questa prassi cfr. A. BONOMI, *Le leggi comunitarie e la delineazione dei principi e criteri direttivi per rinvio alle direttive comunitarie nelle materie coperte da riserva di legge (aspetti problematici)*, in E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni*, cit., p. 294 s., che considera "in aperta e palese violazione dell'art. 76 Cost." il fatto che "al di là del rinvio alle direttive attuande, le leggi comunitarie delineano solo generalissimi e assai vaghi criteri direttivi, mentre non indicano affatto principi sostanziali cui il Governo debba attenersi". Meno grave il giudizio di A. ANZON DEMMIG, *I problemi attuali del sindacato della Corte costituzionale sulla delega legislativa*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, 2009, p. 37, secondo cui "il problema non sta nell'utilizzare come fonte di principi la normativa comunitaria da attuare", ma si pone quando "la direttiva lascia una più o meno ampia possibilità di scelta tra diverse modalità di attuazione", poiché "tale scelta non può essere rimessa *in toto* al Governo, ma sembra necessario – per esigenze di diritto costituzionale interno – l'intervento direttivo del Parlamento nazionale che la orienti mediante l'indicazione dei necessari criteri e principi". Con specifico riferimento alla legge n. 234 e, in particolare, alla disciplina della delega per la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi europei (art. 33, l. n. 234), v., assai criticamente sulla scelta di "cristallizzare una volta per tutte un modello di principi e criteri sanzionatori, sottraendoli alle valutazioni annuali del Parlamento", C. CUPPELLI, *La nuova legge sulla partecipazione alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, p. 415 ss., secondo cui il meccanismo ha il vizio di "accrescere in campo penale il protagonismo dell'esecutivo tipicamente connotato all'istituto della delega" (415) per cui "il ruolo del Parlamento [...] risulta ulteriormente compresso dall'automatismo della riproposizione annuale di principi e criteri direttivi prefissati in termini tanto ampi quanto generici e indeterminati" (418). Secondo il medesimo A., l'attuazione dei profili sanzionatori scaturenti dall'appartenenza all'Unione europea dovrebbe spettare alla legge europea e non alla legge di delegazione europea (418).

³⁵ Cfr. E. COTTU, "Morte e trasfigurazione", cit., p. 1381.

³⁶ Se il termine così determinato è già scaduto alla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea, o scade nei tre mesi successivi, i decreti delegati devono essere adottati entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della stessa legge. Per le direttive che non prevedono un termine di recepimento, invece, il Governo adotta i relativi decreti legislativi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea.

³⁷ Ciò a partire dalla legge comunitaria per il 2007, che ha rappresentato comunque un passo in avanti rispetto al passato, in cui i decreti legislativi dovevano essere adottati entro 12 o 18 mesi dall'entrata in vigore della legge comunitaria (sul punto C. FAVILLI, *Ancora una riforma*, cit., p. 738: "È incredibile che per anni si sia adottato un tale sistema idoneo a generare sistematicamente un ritardo nell'attuazione").

³⁸ Ciò che veniva rilevato già da G. TESAURO, *Procedura di adeguamento al diritto comunitario: problemi antichi e nuovi propositi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, p. 387, con riferimento alla prima legge

Osservatorio sulle fonti

Infine, per quanto riguarda i pareri delle Commissioni parlamentari sugli schemi dei decreti legislativi, l'art. 31 della legge n. 234 codifica quanto solitamente contenuto nell'art. 1 delle più recenti leggi comunitarie, vale a dire il termine di 40 giorni per l'espressione del parere e la regola del doppio parere sugli schemi di decreto che contengono sanzioni penali o che comportano conseguenze finanziarie. Si tratta della prima disciplina dei pareri parlamentari contenuta nella legge "madre", posto che né la legge La Pergola, né la legge Buttiglione prevedevano una disciplina generale sul punto, che, come si è detto, veniva ripetuta tralattivamente in ciascuna legge comunitaria. Quanto al rapporto quantitativo fra le direttive per la cui attuazione è richiesto il parere sullo schema del decreto legislativo, e quelle per cui tale parere non è richiesto, la legge di delegazione europea 2013 conferma il *trend* degli anni più recenti, per cui il parere parlamentare deve considerarsi la regola, la sua assenza l'eccezione³⁹: su quaranta direttive per l'attuazione delle quali viene conferita delega legislativa al Governo, solamente per due di esse non è richiesto il parere delle competenti Commissioni parlamentari.

4. La legge europea 2013 e l'assenza del recepimento del diritto europeo mediante attuazione diretta

Anche con riferimento alla legge europea 2013 è possibile rilevare la sproporzione fra l'articolato strumentario previsto per essa in via generale dall'art. 30, c. 3 della legge n. 234⁴⁰ e quanto concretamente previsto dalla legge europea. In particolare, se due so-

comunitaria che ha "in sostanza spostato il momento dell'adeguamento, lasciandone il compito più consistente all'esecutivo", determinando "un rinvio cronologico del problema". Per un'analisi dei ritardi nell'esercizio delle deleghe contenute nelle leggi comunitarie v. V. BONCINELLI, *Il mancato recepimento e la violazione del diritto comunitario imputabili a comportamenti, omissioni e ritardi del Governo*, in S. BARONCELLI (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione Europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Torino, 2008, p. 214 ss., che, con riferimento al periodo 1995-2006, quantifica in una su cinque le direttive recepite prima dello scadere del termine previsto nelle direttive stesse (218).

³⁹ L'assottigliamento dell'allegato A, che contiene le direttive per l'attuazione delle quali non è richiesto il parere parlamentare sullo schema del decreto, è evidente nelle leggi comunitarie approvate nel vigore della legge Buttiglione: legge comunitaria 2005: 10 direttive nell'allegato A, 22 nell'allegato B; l.c. 2006: 1-25; l.c. 2007: 1-15; l.c. 2008: 5-43; l.c. 2009: 10-53. Secondo B. DE MARIA, *I rapporti tra Parlamento e Governo nell'attuazione delle norme comunitarie*, in R. DICKMANN e S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza italiana*, Milano, 2008, si è in presenza di "una progressiva espansione del coinvolgimento della sede parlamentare nella formazione degli atti di recepimento demandati al Governo" (583), fino ad attribuire al Parlamento il "ruolo di decisore in molti dei processi normativi affidati alla responsabilità del Governo" (566). Peraltro, forti dubbi sulla reale incidenza dei pareri parlamentari sul testo definitivo dei decreti delegati sono stati espressi da E. FERIOLI, *I pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti di recepimento della normativa comunitaria nella XIII legislatura*, in E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento "consulente". Dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, Napoli, 2002, 98, p. 102 e 104.

⁴⁰ Cfr. *supra*, nt. 3.

Osservatorio sulle fonti

no le tipologie principali delle norme di attuazione diretta contenute nella legge europea, quelle volte a sanare procedure di infrazione e quelle in attuazione di atti dell'Unione europea, la legge europea 2013 appare totalmente schiacciata sulle prime. Dei 33 articoli che compongono la legge europea, esclusa la clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 34, ben 29 sono finalizzati a porre rimedio o a procedure di infrazione già iniziate (19 articoli), oppure a casi di pre-infrazione *EU Pilot*⁴¹ (10 articoli), e vanno quindi ricondotti alla lettera b) dell'art. 30, c. 3 della legge n. 234, fra le “disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti oggetto di procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica italiana”.

Dei quattro rimanenti articoli, inoltre, solamente l'art. 33⁴² può considerarsi una forma di attuazione diretta in senso stretto. Quanto all'art. 6, dalla relazione al disegno di legge governativo si evince che esso mira a prevenire l'avvio di una procedura di infrazione per erroneo recepimento della direttiva 2009/81/CE, modificando l'art. 6, c. 1 del d.lgs n. 208/2011 che vi ha dato attuazione. Non si tratta quindi di attuazione diretta in senso stretto, ma di una disposizione che, anche in questo caso, mira a evitare l'avvio di una procedura di infrazione: la disposizione di riferimento della legge n. 234 è in questo caso l'art. 30, c. 3, lett. a), “disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti in contrasto con gli obblighi [derivanti dall'appartenenza all'Unione europea]”. Infine, gli articoli 15 e 16, che danno attuazione a due regolamenti, di fatto non provvedono alla loro attuazione diretta, ma a “fornire al Ministero della salute gli strumenti necessari al fine di adeguare la normativa nazionale”⁴³ ai regolamenti europei: nella sostanza, l'attuazione di tali atti avverrà in via amministrativa, essendo demandata dalla legge europea al decreto ministeriale.

Vengono così totalmente disattese le aspettative di chi, in dottrina, considera l'attuazione diretta come la modalità da privilegiare nell'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea⁴⁴. L'eclissi del recepimento mediante

⁴¹ Il sistema *EU Pilot*, operativo da aprile 2008, è lo strumento lanciato dalla Commissione europea per la gestione informatica della comunicazione con gli Stati membri sull'attuazione del diritto dell'Unione nella fase che precede l'emissione della messa in mora che dà avvio alla procedura di infrazione; esso sostituisce la precedente prassi di invio di lettere amministrative da parte della Commissione agli Stati membri. In sostanza, la chiusura negativa di un caso *EU-Pilot* porta generalmente all'avvio della (fase pre-contenziosa della) procedura di infrazione.

⁴² Rubricato “Disposizioni attuative del regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, concernente gli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni”.

⁴³ Così la relazione al disegno di legge, 23.

⁴⁴ V. soprattutto A. CELOTTO, G. PISTORIO, *Diciotto anni*, cit., p. 61, secondo cui la legge comunitaria annuale “sarebbe dovuta (o comunque dovrebbe) divenire la sede privilegiata (e preferibilmente esclusiva) per attuare la maggior parte possibile delle norme comunitarie da recepire”; critiche all'uso della delegazione legislativa per l'attuazione del diritto comunitario si trovano già in A. CELOTTO, *Legge comunitaria*, cit., p. 4. In dottrina si sottolinea come il preponderante uso della delegazione legislativa per l'attuazione del diritto dell'Unione europea si sia affermato attraverso le leggi comunitarie annuali, ma non trova riscontro né nella legge La Pergola, né nella legge Buttiglione, che pongono un'alternativa neu-

Osservatorio sulle fonti

attuazione diretta trova conferma nel disegno di legge europea 2013 *bis*⁴⁵, anch'esso come il disegno di legge di delegazione europea 2013-secondo semestre fermo all'esame in prima lettura presso la XIV Commissione della Camera. Quasi tutte le disposizioni di questo nuovo disegno di legge sono infatti finalizzate a sanare casi di pre-infrazione e procedure di infrazione⁴⁶, come spiega la relazione illustrativa: "Residuando ancora una parte di precontenzioso e contenzioso, per la quale si è riconosciuta la fondatezza delle censure della Commissione europea, occorre quindi fare ricorso nuovamente allo strumento legislativo fornito dalla legge n. 234 del 2012, al fine di porvi rimedio entro i ristretti tempi dettati dall'obiettivo prioritario del Governo di presiedere il semestre europeo nel 2014 con il minor numero di infrazioni possibile a carico dell'Italia".

5. Considerazioni conclusive sulla prima attuazione della legge n. 234: incoraggianti segnali sulla tempestività dell'approvazione delle due nuove leggi e persistenti criticità nei rapporti fra Parlamento e Governo

La legge n. 234 del 2012 sembra aver portato, nella sua prima applicazione relativa alla fase discendente, due elementi sicuramente positivi. In primo luogo, in termini di qualità della legislazione, l'aver raccolto nella legge "madre" una serie di disposizioni che venivano ripetute con lievi modificazioni di anno in anno nelle singole leggi comunitarie ha fatto della legge di delegazione europea un atto normativo più essenziale, migliorandone la chiarezza e l'intelligibilità⁴⁷. In secondo luogo, la prima applicazione del

tra tra attuazione diretta e delegata e semmai cercano di scoraggiare il ricorso alla delegazione legislativa, o comunque vi Assegnano Un Ruolo Residuale: Cfr. Già G. TESAURO, *Procedura di adeguamento*, cit., p. 387; Più recentemente, A. PITINO, *Verso una nuova legge comunitaria*, cit., p. 43 e 117 ed E. STRADELLA, *Le deleghe legislative*, cit., p. 145.

⁴⁵ Peraltro, come nota L. BARTOLUCCI, "Legge di delegazione europea" e "Legge europea": obiettivi e risultati di una prima volta, in www.amministrazioneincammino.it, 24.01.2014, p. 19, la legge n. 234 non prevede una seconda legge europea nello stesso anno, per cui, sempre che venga approvata (ormai nell'anno successivo), è ragionevole ritenere che "sia un caso isolato in vista della presidenza italiana del 2014".

⁴⁶ Il citato disegno di legge contiene anche due deleghe legislative (artt. 11 e 16), la cui presenza nel disegno di legge europea, anziché nel disegno di legge di delegazione europea è giustificata, nell'analisi tecnico-normativa allegata al disegno di legge, dal fatto che esse mirano a sanare due procedure di infrazione e sono quindi conformi allo "spirito" dell'art. 30, c. 3, lett. c) della legge n. 234. L'operazione è tuttavia assai criticabile, poiché il criterio in base al quale una norma deve essere inserita nella legge di delegazione europea oppure nella legge europea consiste nella fonte prescelta (delega o attuazione diretta) e non è corretto sostituire questo criterio con quello teleologico, invocando lo "spirito" della legge n. 234. È auspicabile che questa incongruenza non sia la spia di una tendenza a discostarsi dal modello della legge n. 234, anziché sfruttarne a pieno le potenzialità.

⁴⁷ Laddove negli anni più recenti la legge comunitaria aveva finito per divenire "non solo una legge omnibus, ma una vera e propria legge-manifesto della coalizione di governo, dal contenuto politico profondamente divisivo e carica di valenza simbolica" (E. COTTU, "Morte e trasfigurazione", cit., p. 1384).

Osservatorio sulle fonti

nuovo impianto della legge n. 234 ha visto una tempestiva approvazione di entrambe le nuove leggi, laddove da molti anni non si riscontrava una legge comunitaria approvata entro l'anno di riferimento. Non rimane che augurarsi che questi dati positivi non siano il portato di una situazione eccezionale (dovuta al fatto che le due nuove leggi raccolgono l'eredità delle precedenti leggi comunitarie non approvate, nonché all'approssimarsi del semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea) e non vadano persi negli anni a venire. È pertanto auspicabile che sin da subito si eviti: a) di modificare o derogare di anno in anno alla disciplina generale prevista dalla legge n. 234⁴⁸; b) di vanificare il dato della tempestiva approvazione della legge di delegazione europea ritardando l'approvazione dei decreti delegati⁴⁹; c) di riprendere da subito la cattiva prassi dell'approvazione tardiva della legge comunitaria (ora della legge di delegazione europea)⁵⁰.

Una lettura congiunta delle due leggi mostra che la realtà dell'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, per la parte che spetta allo Stato, è assai meno complessa dell'articolato quadro definito dall'art. 30 della legge n. 234. La fase discendente si risolve in sostanza in uno schema molto semplice: all'attuazione delle direttive si provvede conferendo delega legislativa al Governo per mezzo della legge di delegazione europea, mentre la legge europea ha il compito di sanare le procedure di infrazione già avviate o prossime all'avvio nei confronti del nostro Paese. Con ciò, la legge n. 234 non sembra aver minimamente influito sul noto squilibrio fra Parlamento e Governo (ovviamente a favore di quest'ultimo) nell'attuazione del diritto europeo. Nelle due leggi esaminate si ritrovano i consueti elementi che hanno caratterizzato l'esperienza degli scorsi anni: ampie deleghe al Governo prive di principi e criteri direttivi, se non generalissimi, e marginalità del recepimento del diritto europeo mediante attuazione diretta. È da notare, peraltro, che, con riferimento alla fase discendente, il riequilibrio fra Parlamento e Governo non era fra le finalità principali della legge n. 234⁵¹. Questa certamente ha teso a rafforzare il ruolo del Parlamento nella fase ascendente, anche per conformarsi alle novità introdotte dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁵², ma per quanto riguarda la fase discendente l'obiettivo perseguito non è stato quello di ridare centralità all'organo rappresentativo, quanto piuttosto quello di superare il cro-

⁴⁸ V. *supra*, nt. 46.

⁴⁹ In concomitanza con la chiusura di questo contributo, il Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2014 ha approvato 16 decreti legislativi, in attuazione di 17 direttive contenute nella legge di delegazione europea 2013.

⁵⁰ La mancata presentazione entro il 28 febbraio 2014 del disegno di legge di delegazione europea non è certamente un segnale incoraggiante in questo senso.

⁵¹ Anzi, secondo P. CARETTI, *La legge n. 234/2012*, cit., p. 839, la scelta dello sdoppiamento "certamente dettata dall'esigenza di risolvere il cronico ritardo dell'Italia in ordine alla tempestiva attuazione della normativa dell'Unione, rappresenta in qualche misura un ritorno al passato e attenua di molto il ruolo del Parlamento su questo versante".

⁵² Cfr. A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234*, cit., p. 4 ss., e C. FASONE, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2010, p. 1 ss.

Osservatorio sulle fonti

nico ritardo del nostro Paese nell'attuazione del diritto dell'Unione europea⁵³, punto sul quale, come si è detto, qualche segnale incoraggiante si può cogliere nella prima applicazione del nuovo impianto della legge n. 234. Del resto, la stessa idea che sta alla base dello sdoppiamento della legge comunitaria tradisce una visione riduttiva dei principi e criteri direttivi contenuti nella legge di delegazione europea: si ritiene infatti che questa legge possa giungere rapidamente ad approvazione proprio perché si presuppone che questi siano sufficientemente generali da non porre questioni di particolare rilevanza politica, che altrimenti ne rallenterebbero l'*iter* parlamentare.

Vi è tuttavia una disposizione della legge n. 234, finora rimasta inattuata, che disciude qualche realistica possibilità per un recupero, puntuale e limitato a singole questioni, della centralità del Parlamento nell'attuazione del diritto europeo. Si tratta dell'art. 38, rubricato "Attuazione di singoli atti normativi dell'Unione europea", ai sensi del quale "in casi di particolare importanza politica, economica e sociale, tenuto conto anche di eventuali atti parlamentari di indirizzo, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri interessati, presenta alle Camere un apposito disegno di legge recante le disposizioni occorrenti per dare attuazione o assicurare l'applicazione di un atto normativo emanato dagli organi dell'Unione europea riguardante le materie di competenza legislativa statale"⁵⁴. La disposizione è interessante nella misura in cui invita a puntare sull'attuazione diretta non in termini quantitativi, bensì in termini qualitativi, in questo modo indicando una strada realisticamente percorribile. Su singole questioni "di particolare importanza politica, economica e sociale" il Parlamento manterrebbe per sé la diretta attuazione di un atto normativo dell'Unione europea, al di fuori dei binari delle leggi di delegazione europea ed europea. In questo modo si potrebbe corrispondere all'esigenza di un approfondito esame parlamentare di singole questioni che si ritiene lo meritino senza che questo ritardi l'intero processo di adempimento degli obblighi europei, che proseguirebbe il suo più rapido percorso attraverso le leggi di delegazione europea ed europea. Né questo andrebbe a pregiudicare la tempestiva attuazione del singolo atto normativo dell'Unione europea, posto che, se vi è la garanzia di tempi certi per la sua approvazione, l'attuazione diretta non necessariamente richiede più tempo di quella attraverso delega legislativa, sol che si tengano presenti i tempi necessari per l'adozione del decreto delegato. Una soluzione realistica e ragionevole, di cui è auspicabile che il Parlamento voglia avvalersi.

⁵³ Cfr. C. GRANDI, *Processo decisionale europeo e democrazia penale. Osservazioni a margine della "legge quadro" n. 234 del 2012*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2/2013, p. 70: "Il fine più manifesto della legge n. 234 del 2012 è dunque quello di garantire un tempestivo adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi [europei]. La legge in esame non affronta invece i nodi [...] relativi al ruolo del Parlamento nella fase discendente".

⁵⁴ Cfr. C. FAVILLI, *Ancora una riforma*, cit., p. 745, secondo cui la disposizione "consente al Parlamento italiano di riappropriarsi di una funzione che sostanzialmente negli anni non ha esercitato se non formalmente".