

**Governo e Parlamento nazionale nella formazione del diritto europeo:
un profilo di storia istituzionale
di Bruno Brienza**

Introduzione

L'adozione della Legge 24 dicembre 2012, n. 234, in materia di "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", ha sostanzialmente modificato il rapporto tra l'ordinamento giuridico italiano e quello dell'Unione europea. La legge si inquadra in un contesto più ampio, affermato nel Trattato di Lisbona del 2007, volto a favorire il processo di democratizzazione dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, mediante la valorizzazione del ruolo dei Parlamenti nazionali e degli enti territoriali degli Stati membri¹. A tali organi il Trattato e

¹ Dopo la bocciatura subita dalla Costituzione europea con i referendum francese e olandese, rispettivamente il 29 maggio e il 1° giugno 2005, che hanno posto fine al processo costituente, congiuntamente alle esitazioni del Regno Unito, che il 6 giugno dello stesso anno decideva a sua volta di sospendere il processo di ratifica a tempo indefinito, il Consiglio europeo di Bruxelles, nel giugno 2007, preso atto che il progetto Trattato-Costituzione era venuto meno, affidò ad una Conferenza intergovernativa il compito di elaborare un nuovo Trattato, che avrebbe dovuto integrare nei Trattati già esistenti il portato innovativo della accantonata Costituzione europea. I lavori della Conferenza intergovernativa ebbero tempi serrati e il 13 dicembre 2007 fu approvato e sottoscritto a Lisbona il nuovo Trattato, entrato in vigore il 1° dicembre 2009. La decisione adottata di rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di costruzione dell'Europa costituì indubbiamente un'opzione volta a fugare i molti dubbi e i diffusi scetticismi suscitati dall'esito del referendum francese e olandese. La decisione era motivata da alcune esigenze di fondo: in primo luogo, accreditare i Parlamenti nazionali come depositari di un ruolo di supervisione nei confronti dell'operato dell'Unione europea, scardinandone il carattere di una sostanziale marginalizzazione partecipativa nella formazione del diritto comunitario; in secondo luogo, puntare a rafforzare i meccanismi operativi del processo di costruzione europea, in terzo luogo conferire a tale processo una piena legittimazione e alzare uno scudo di protezione di

alcuni suoi Protocolli assegnano infatti rilevanti poteri in materia di informazione, di partecipazione e controllo connessi alle dinamiche di formazione del diritto dell'Unione europea. Il coinvolgimento più marcato dei Parlamenti nazionali e degli enti territoriali all'interno delle opzioni di scelta compiute dagli Stati membri nella fase ascendente della formazione del diritto europeo costituisce un momento fondamentale anche e soprattutto per rendere più agevole la successiva fase discendente, quando questi organi sono chiamati, tra gli altri, a dare piena e compiuta attuazione al diritto formato in ambito europeo. Il presente contributo intende ricostruire ed esaminare, sotto il profilo storico-giuridico, il progressivo adattamento dell'esperienza italiana al diritto dell'Unione europea, a partire dalla prima fase del rapporto tra ordinamento dello Stato italiano e diritto comunitario, e poi dell'Unione europea, sino alla legge n. 234/2012, entrata in vigore il 19 gennaio 2013.

2.- La partecipazione del Parlamento italiano al processo di formazione del diritto europeo: considerazioni preliminari

Nei primi anni dell'esperienza giuridica europea, il legislatore italiano non comprese pienamente il portato innovativo del diritto dell'Unione. Non poche furono le difficoltà connesse alla ratifica dei trattati istitutivi nel nostro ordinamento e problemi analoghi incontrarono le procedure di recepimento degli atti normativi europei, i quali sembravano costituire nella prima fase dell'attuazione del diritto comunitario un elemento spurio e sostanzialmente anomalo nel sistema delle fonti delineato dalla dottrina costituzionalistica nazionale.

L'idea che un atto approvato da istituzioni e organi diversi dal Parlamento nazionale potesse rendere inapplicabile una normativa interna rappresentava un

fronte a movimenti destabilizzanti provocati da altre eventuali consultazioni referendarie. Per tali ragioni, le novità introdotte dalla Costituzione europea sul ruolo dei Parlamenti nazionali nella formazione del diritto dell'Unione europea non solo non furono messe in discussione, ma, al contrario, in sede di Conferenza intergovernativa e su istanza dello stesso governo olandese, venne introdotto, nel quadro dell'*early warning sistem*, il cosiddetto *cartellino arancione*, teso a rafforzare le prerogative dei Parlamenti nazionali nell'ambito del processo politico-decisionale europeo. Si trattava, in sintesi, di conferire ai Parlamenti nazionali una maggiore visibilità e un maggior peso politico nel quadro della democrazia europea, tale da garantire l'esistenza e il pieno riconoscimento di un sistema parlamentare europeo. Per la ricostruzione del lungo processo storico che ha determinato l'accelerazione del sistema di integrazione europea verso il Trattato-Costituzione, v. *ex multis* B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea. Dalla guerra fredda alla Costituzione dell'Unione*, II ed., Il Mulino, Bologna 2010. Per il concorso dei Parlamenti nazionali e il rapporto di interdipendenza con il Parlamento europeo circa la responsabilità di governo in cui si svolge l'attività dell'UE, si rimanda ad A. Manzella, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in «Rivista AIC», n. 1/2005.

elemento di rottura e in qualche modo rivoluzionario per il nostro ordinamento. Proprio per tale ragione, invalse l'uso di riprodurre in leggi nazionali disposizioni presenti in regolamenti comunitari, prassi che fu giudicata illegittima anche dalla Corte Costituzionale². Fu solo dopo circa un trentennio di esperienza comunitaria che il legislatore italiano si risolse ad adottare norme, al fine di creare un raccordo tra il Governo e il Parlamento nella fase ascendente³. I contenuti del primo provvedimento erano tuttavia blandi: l'articolo 9 della legge n. 183/1987, la c.d. "legge Fabbri"⁴, obbligava infatti il Governo a comunicare rispettivamente alle Camere e alle Regioni i progetti di regolamenti, le raccomandazioni emanate dalle istituzioni della CECA e le direttive, senza però precisare i termini per questo adempimento e senza definire il ruolo che l'Assemblea statale e le Commissioni parlamentari potessero svolgere nei confronti del Governo⁵.

La successiva legge n. 400/1988 impose poi al Presidente del Consiglio di fornire alle Camere tempestiva comunicazione sui provvedimenti normativi in discussione nella Comunità europea e sulle iniziative poste in essere dal Governo nelle specifiche materie. Si trattava di una sorta di resoconto generale e non della ricerca di una organica intesa con il Parlamento circa le posizioni da

² Emblematica, in tal senso, la sentenza 22 ottobre 1975, n. 232 (ICIC c. Ministero del Commercio con l'estero): "risponde [...] alla logica del sistema comunitario che i regolamenti delle Comunità, [...] come fonte immediata di diritti ed obblighi sia per gli Stati sia per i loro cittadini in quanto soggetti delle Comunità, non debbano essere oggetto di provvedimenti statali a carattere riproduttivo, integrativo o esecutivo, che possono comunque differirne o condizionarne l'entrata in vigore, e tanto meno sostituirsi ad essi, derogarvi o abrogarli, anche parzialmente. Ciò, beninteso, salva la necessità per gli Stati membri di emanare norme esecutive o di organizzazione e concernenti modalità di applicazione, richieste dagli stessi regolamenti comunitari o comunque indispensabili, ovvero di provvedere alla copertura finanziaria di nuove o maggiori spese mediante variazioni di bilancio; fermo restando peraltro che l'eventuale adempimento di simili obblighi da parte dello Stato non potrebbe costituire condizione o motivo di sospensione dell'applicabilità della normativa comunitaria", reperibile sul sito <http://www.cortecostituzionale.it>

³ La distinzione tra fase ascendente, come momento di formazione della decisione comunitaria per confluenza delle singole posizioni nazionali, e fase discendente, cioè di esecuzione ovvero attuazione del diritto europeo dal punto di vista ordinamentale interno, è affatto italiana e poco utilizzata dalla dottrina straniera. Ciò dipende dal fatto che negli altri Stati membri si considerano da sempre connessi il momento dell'assunzione della decisione e quello della sua attuazione, dove il primo è strumentale alla buona riuscita del secondo. Sul punto, si veda C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», Giuffrè Editore, Milano 2011, pp. 353-391.

⁴ La disposizione sarà poi abrogata dalla legge n. 128/1998, c.d. "Legge comunitaria 1995 - 1997".

⁵ Sulla genericità delle disposizioni dell'atto legislativo si veda, in particolare, A. Tizzano, *Sull'attuazione della normativa comunitaria in Italia: la legge 183/87*, in «FI», 1988, I, p. 219 ss.

assumere nel contesto europeo⁶. In seguito, la legge n. 86/1989, la c.d. “*legge La Pergola*”, tentò di affrontare il problema con maggiore sistematicità, sebbene il testo denotasse una certa debolezza in relazione all’efficacia degli strumenti di raccordo previsti tra Governo e Parlamento. In particolare, in materia di rapporti con il Parlamento, il testo prevedeva che il Governo dovesse presentare alle Camere una relazione semestrale sulla partecipazione italiana al processo di formazione del diritto comunitario, nella quale fossero esposti i principi e le linee guida che caratterizzavano la politica italiana in tale ambito, nonché gli indirizzi del Governo su ciascuna politica comunitaria in trattazione. La relazione, tuttavia, è stata sistematicamente presentata con ritardo rispetto alla tempistica prevista dalla normativa e non ha mai costituito la base per un efficace dibattito finalizzato all’orientamento dell’attività del Governo. L’ultimo passaggio legislativo che precede la legge n. 11/2005 è costituito dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. Si tratta della legge costituzionale n. 3/2001⁷, che ha introdotto nel testo della carta costituzionale espliciti riferimenti all’Unione europea e al diritto comunitario e ha altresì favorito la modifica delle procedure e degli strumenti di partecipazione dell’Italia al processo di formazione del diritto dell’Unione europea, attuata rispettivamente con le leggi n. 131/2003, la cosiddetta “*legge La Loggia*”⁸, e n. 11/2005⁹.

Delineato il quadro di riferimento normativo entro il quale opera il presente *paper*, nelle sezioni che seguono saranno esaminate più nel dettaglio le singole fasi del progressivo adattamento dell’ordinamento italiano al processo di formazione del diritto dell’Unione europea, a partire dalla centralità del ruolo del Governo nella prima fase del rapporto tra ordinamento dello Stato italiano e

⁶ Cfr. art. 5, co. 3 lett. a), legge 23 agosto 1988, n. 400, recante *Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in «GU» 12 settembre 1988, n. 214.

⁷ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, pubblicata in «GU» 24 ottobre 2001, n. 48. Sulla necessità di una riforma costituzionale che consideri in modo più organico la partecipazione italiana al processo di formazione del diritto in ambito comunitario, si veda S. Marchisio, “Le norme in materia internazionale nella Costituzione italiana”, in *Riforme costituzionali. Prospettiva europea e prospettiva internazionale*, IV Convegno SIDI, Salerno, 29–30 aprile 1999, Editoriale Scientifiche, Napoli 2000, p. 129 ss.

⁸ Pubblicata in «GU» 10 giugno 2003, n. 132. La promulgazione della legge di attuazione fu preceduta da una indagine conoscitiva condotta dalla Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica, avviata in data 17 ottobre 2001 e conclusa in data 26 giugno 2002. Testo dei lavori della Commissione reperibile sul sito: <http://www.senato.it>.

⁹ Pubblicata in «GU» 15 febbraio 2005, n. 37, è la c.d. “*legge Buttiglione*”, che ha conservato lo strumento della legge comunitaria, per essere poi abrogata e sostituita, in seguito al Trattato di Lisbona del 2009, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante *Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea*, entrata in vigore il 19 gennaio 2013.

ordinamento comunitario, sino all'esame puntuale delle novità introdotte dalle legge 24 dicembre 2012, n. 234.

3.- La centralità del ruolo del Governo nella prima fase del rapporto tra Stato italiano e ordinamento comunitario

Nel processo di partecipazione alla formazione del diritto comunitario, il Governo ha progressivamente conquistato un ruolo dominante e, in virtù dello stretto collegamento con le istituzioni decisionali dell'ordinamento comunitario, ha sempre più rafforzato la sua posizione all'interno dell'ordinamento nazionale. Questo ruolo di supremazia è stato alimentato sia dal rapporto diretto che intercorre tra il Presidente del Consiglio dei ministri e il Consiglio europeo, sia dalla partecipazione dei suoi ministri nel consesso del Consiglio dell'Unione europea. Il Governo è, dunque, riuscito nel tempo a valorizzare il suo ruolo in ambito europeo, in linea con una tendenza osservabile in tutti i Paesi europei che hanno aderito alla Comunità, ed è riuscito ad avere buon gioco nella gestione delle informazioni ricevute direttamente dalla Rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione europea, una articolazione cioè del Ministero degli affari esteri. Si è insomma andato affermando il cosiddetto metodo di tipo "intergovernativo"¹⁰, che si è sostanzialmente mantenuto sino all'entrata in vigore dell'Atto unico europeo nel 1986, grazie al quale la Comunità riprese slancio e vigore, che ha modificato in modo significativo i meccanismi dei processi decisionali nell'ambito dell'ordinamento comunitario.

La novità introdotta dalla riforma del trattato dell'Atto unico europeo, infatti, fu il voto a maggioranza, che si affermò in via ordinaria per il ravvicinamento delle disposizioni legislative e amministrative degli Stati membri concernenti l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno, considerata la previsione di cui all'articolo 100A dell'Atto unico europeo¹¹. La

¹⁰ Il metodo intergovernativo di funzionamento è utilizzato soprattutto per quanto attiene alla politica estera e di sicurezza comune, nonché per gli aspetti connessi alla cooperazione giudiziaria e di polizia. Il metodo è caratterizzato da alcuni elementi fondamentali: il diritto di iniziativa della Commissione, che viene condiviso con i paesi dell'UE o è limitato a specifiche aree di attività; il ruolo fondamentale, esplicitamente menzionato nel Trattato di Lisbona, del Consiglio europeo, che generalmente delibera all'unanimità; il ruolo, infine, puramente consultivo rivestito dal Parlamento europeo. Sulla nozione di metodo intergovernativo, si veda, in particolare, J.H.H. Weiler, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, Il Mulino 2003, pp. 124-125.

¹¹ L'art. 100A dell'Atto unico europeo corrisponde all'attuale art. 114 TFUE 8ex art. 95 TCE: "[...] Il Parlamento europeo e il Consiglio deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa

novella accelerò la rapidità del processo decisionale in ambito comunitario, sì che gli Stati membri furono costretti ad applicare norme a carattere vincolante sulle quali si erano espressi, che erano state approvate sulla base del principio della maggioranza e che dispiegavano un effetto diretto nei rispettivi ordinamenti. Ciò ebbe conseguenze anche sulla organizzazione della struttura di governo italiana. Fu infatti nella seconda metà degli anni Ottanta che in Italia si cercò di dare risposta a livello istituzionale alle corpose novità che si erano prodotte in chiave europea. A questo periodo, infatti, risalgono la legge n. 183/1987 (cosiddetta *legge Fabbri*) e la legge n. 86/1989 (cosiddetta *legge La Pergola*), prodromiche di un più vasto processo di riforma dell'azione dell'Esecutivo sostanziatosi, in seguito, nella legge n. 400/1988. L'adozione dell'Atto unico europeo costituisce dunque una svolta nei meccanismi di integrazione europea da parte dello Stato italiano. Giova sottolineare, infatti, che sino a quel momento l'indirizzo politico in materia comunitaria seguiva l'alveo della politica estera e, come tale, era promosso dal Ministero competente. Il Dicastero degli affari esteri godeva infatti di ampia discrezionalità ed era responsabile della conduzione dei rapporti con gli altri Stati e con gli Enti e le Organizzazioni internazionali¹², compresa appunto la Comunità europea per il tramite della Rappresentanza permanente a Bruxelles. Il ruolo di supremazia del Ministero degli affari esteri trovava la sua ragione d'essere sia nella presenza di un Presidente del Consiglio del tutto privo di poteri di coordinamento e concentrato soprattutto più nella politica interna che su quella estera¹³, sia sulla partecipazione sporadica del Parlamento nelle questioni europee, poco interessato alle decisioni sul recepimento della normativa comunitaria¹⁴. L'instaurazione del mercato unico europeo cambiò pertanto di fatto il sistema istituzionale, perché presupponeva la necessità di reperire una notevole mole di direttive tecniche molto dettagliate, che non trovavano le necessarie corrispondenze di competenze interpretative ed efficacia applicativa in una struttura di governo tale da garantire in tempi certi la conclusione dei procedimenti. I funzionari del Ministero degli affari esteri erano d'altra parte attrezzati per affrontare questioni di natura politica, non certamente pronti per la partecipazione a discussioni di taglio meramente tecnico. Essi necessitavano

consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno".

¹² Cfr. D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18, recante *Ordinamento dell'amministrazione degli affari esteri*, pubblicato in «GU» 18 febbraio 1967, n. 44, e successive modificazioni e integrazioni.

¹³ Cfr. V.S. Merlini, *Appunti sulle forme di governo*, Giappichelli, Torino 1999, p. 103 ss.

¹⁴ Sulla emarginazione delle Camere nella formazione del diritto europeo, si veda P. Caretti, *I riflessi dell'ordinamento comunitario nella forma di governo italiana*, in «Quaderni costituzionali», 1981, pp. 319-321.

dunque dell'ausilio di personale con una robusta preparazione nei vari settori delle competenze comunitarie. Di conseguenza, il Ministero degli Affari Esteri si concentrava prevalentemente sulla fase ascendente del processo di formazione del diritto in ambito comunitario, palesando grande imbarazzo e difficoltà dinanzi alla ricezione ed esecuzione dei singoli provvedimenti. Per arginare questa situazione occorreva pertanto conferire un ruolo centrale al Presidente del Consiglio, attraverso una presenza costante nel Consiglio europeo dove partecipava insieme ai capi di Stato e di Governo degli altri Stati membri, attesa la scarsa influenza sul processo decisionale europeo che l'Italia aveva sino a quel momento esercitato in ambito comunitario¹⁵.

4.- La seconda fase del rapporto tra Stato italiano e ordinamento comunitario: la "legge Fabbri" e l'istituzione del Dipartimento per le politiche comunitarie

La mancanza di coordinamento tra i vari ministri in sede comunitaria favorì dunque la crescente influenza del Governo nella partecipazione al processo di decisione in ambito comunitario. Si pensò di istituire un Ministero per gli Affari Europei, con la precipua finalità di coordinare l'azione delle amministrazioni statali che partecipavano alla formulazione e alla formalizzazione della posizione italiana a Bruxelles. Una sorta di cabina di regia, insomma, tale da conferire un carattere di marcata univocità alla posizione nazionale nel consesso europeo.

Sottesa all'ipotesi del costituendo ministero, affiorava anche la flebile speranza di un maggior coinvolgimento nei lavori del Parlamento, che finalmente avrebbe potuto beneficiare di un unico interlocutore e accreditare il suo ruolo di controllo sull'operato dell'Esecutivo in ambito comunitario. Si decise di incardinare questo costituendo organismo nella Presidenza del Consiglio dei ministri, connotato dunque dal sostegno di una struttura tecnica di alto livello di specializzazione e statuizione *ad hoc*.

¹⁵ Si veda, in tal senso, l'intervento dell'on. Spinelli nel corso della riunione del Comitato permanente Affari Comunitari di mercoledì 4 maggio 1977, ore 17,15 – Presidenza del Presidente del Comitato, Malagodi -, in 158 – «Bollettino delle Commissioni», 4 maggio 1977, III Commissione Permanente (Affari esteri), pp. 7-8: “[...] Per quanto riguarda la strumentazione, non si può non rilevare lo scollamento della nostra azione ministeriale in sede comunitaria, per cui spesso un ministro ignora l'atteggiamento assunto da un altro collega di Governo su analoghi problemi. Anche i nostri funzionari a Bruxelles lasciano a desiderare ed è per tutte queste ragioni che la nostra capacità di influire sulla formazione delle decisioni comunitarie è assai ridotta. [...] Bisognerebbe forse arrivare alla creazione di una struttura centrale con sufficiente autorità politica in grado di coordinare i problemi posti dalla nostra presenza in campo comunitario”. Il testo completo della relazione è reperibile sul sito istituzionale della Camera dei deputati al seguente indirizzo: <http://legislature.camera.it/dati/leg07/lavori/Bollet/19770504.00>.

La soluzione di carattere ministeriale si inseriva nel solco della tradizionale modalità di razionalizzazione dell'attività del Governo, ma non determinava il coinvolgimento dell'Assemblea parlamentare al quale, timidamente, si ambiva. Il Parlamento restava ancora una volta escluso dal processo decisionale di formazione del diritto europeo e incapace di esercitare un controllo sull'azione di Governo in materia comunitaria, in forza del rapporto di fiducia che lo legava al medesimo.

L'istituzione di questo nuovo organismo non produsse i risultati sperati. Il nuovo soggetto istituzionale, attesa la posizione di subordinazione al Presidente del Consiglio e privo di uffici e di strutture amministrative alle sue dirette dipendenze, fu incapace di esercitare una concreta azione di coordinamento, funzione per la quale l'organismo era stato appositamente istituito. Poiché si trattava di un ministro senza portafoglio, la funzione di questa carica si esaurì nella sfera essenzialmente politica, minando di fatto alla base ogni possibilità di esercizio attivo della funzione correlata a quella forte specializzazione tecnica che presiedeva alla istituzione della stessa¹⁶. Per ovviare a questa situazione, la legge Fabbri¹⁷ istituì il Dipartimento per le politiche comunitarie, posto direttamente al servizio del ministro, il quale assunse il titolo di Ministro per le politiche comunitarie. Il dipartimento fu istituito con fonte primaria in seguito al tentativo fallito di costituire un organismo simile con un ordine di servizio del Presidente del Consiglio¹⁸ e, inoltre, giocava un ruolo fondamentale la necessità di evitare i rilievi di incostituzionalità che potevano derivare dalla violazione

¹⁶ Sulla istituzione e sul ruolo del Ministro per gli affari europei, si veda S. Guiglia, *La figura dei Ministri senza portafoglio dopo la legge n. 400 del 1988*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 9, 1988, p. 1422.

¹⁷ Legge 16 aprile 1987, n. 183, pubblicata in «GU» n. 109 del 13 maggio 1987, S.O. Il Dipartimento per le politiche comunitarie ha oggi assunto la denominazione di Dipartimento per le politiche europee. Istituito con decreto del Ministro per gli affari europei del 7 dicembre 2012, il dipartimento è la struttura di cui si avvale il Presidente del Consiglio nell'ambito dei rapporti tra il Governo italiano e le istituzioni europee. In particolare, il dipartimento svolge attività di coordinamento nelle fasi di formazione della normativa europea e nelle fasi di recepimento nell'ordinamento italiano. Tra i compiti assegnati, il dipartimento esercita un ruolo di coordinamento nel quadro dell'attuazione delle strategie di Lisbona, previene il contenzioso comunitario e segue le questioni concernenti la libera circolazione delle persone, dei servizi e delle merci.

¹⁸ Nel 1981, con ordine di servizio del 12 settembre, si tentò di dare vita presso la Presidenza del Consiglio a un apparato servente il ministro, il Dipartimento per gli affari comunitari, come struttura di raccordo tra le amministrazioni nazionali. Sul tema, cfr. L. Fiorentino, *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme. Omaggio degli allievi a Sabino Cassese*, Giuffrè Editore, Milano 2008, p. 128. L'affermarsi, nello stesso periodo, di nuove strutture dipartimentali forti come il Dipartimento per il Mezzogiorno, istituito con la Legge 1 marzo 1986, n. 64, recante *Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, in «GU» n. 61 del 14 marzo 1986, S.O., concorse alla decisione di istituire definitivamente con legge ordinaria questo dipartimento.

delle riserve di legge ex articolo 95, ultimo comma, ed ex articolo 97 della Costituzione. In tal senso, l'articolo 1 della legge n. 183/1987 istituiva questo dipartimento con funzioni a rilevanza comunitarie quali "il coordinamento delle politiche derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea", e "l'adeguamento della normativa nazionale alle direttive comunitarie". La puntuale disciplina delle competenze e dell'organizzazione del dipartimento veniva demandata a un successivo decreto del Presidente della Repubblica, da emanarsi a seguito di delibera del Consiglio dei ministri, sentite le competenti Commissioni della Camera e del Senato¹⁹.

Al dipartimento la legge n. 183/1987 affiancò anche la riforma del CIPE²⁰, divenuto il comitato interministeriale di riferimento per tutta la problematica delle interconnessioni tra le politiche comunitarie e la politica economica nazionale. Al rafforzamento di natura organizzativa cui si diede luogo con l'istituzione del dipartimento, la legge Fabbri aggiunse anche poteri propulsivi e di coordinamento per le politiche comunitarie conferiti al ministro. Scopo del legislatore era introdurre il neoministro nel circuito decisionale del Governo, in

¹⁹ Il Dipartimento per le politiche comunitarie divenne in realtà operativo solo nel 1990. Il decreto del Presidente della Repubblica che avrebbe dovuto disciplinare l'organizzazione e il funzionamento fu trasformato da d.p.r. in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il d.p.c.m. 30 aprile 1990, n. 150, recante *Regolamento concernente l'organizzazione del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, pubblicato in «GU» 16 giugno 1990, n. 139. Mentre la legge Fabbri aveva concepito il dipartimento come un organismo centrale a rilevanza esterna, dotato di poteri di coordinamento verso tutte le amministrazioni e con a capo un ministro titolare di poteri forti, direttamente previsti dalla legge, il decreto n. 150 ridisegnò il dipartimento come un semplice ufficio a rilevanza interna, con funzioni strumentali rispetto a quelle del Presidente del Consiglio e del Segretario generale della Presidenza del Consiglio. Il neocostituito organismo non ebbe, peraltro, vita facile. La trasformazione del d.p.r. in d.p.c.m. aprì anche un contenzioso sollevato dinanzi alla Corte Costituzionale. La Regione Toscana, con ricorso notificato in data 2 agosto 1990 e depositato l'8 agosto successivo, sollevò conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al d.p.c.m. 30 aprile 1990, n. 150, in quanto emanato in violazione di legge ed invasivo della sfera di competenze regionali. Con la forma utilizzata, dunque, meno garantista di quella imposta dalla legge n. 183/1987, il decreto secondo la Regione Toscana aveva introdotto nuove competenze dipartimentali in violazione delle attribuzioni regionali. La Corte Costituzionale giudicò il ricorso inammissibile e ritenne che il regolamento impugnato non attribuiva al Dipartimento delle politiche comunitarie istituito nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri nuove e diverse funzioni da quelle già spettanti a tale organo, ma si limitava ad organizzare il dipartimento nel quadro della Presidenza stessa, attribuendo ad esso solo quelle funzioni già esercitate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Secondo la Corte si trattava, in sostanza, di un atto di autorganizzazione del Governo, che in nessun modo limitava le competenze delle regioni (cfr. *sent. 8-18 aprile 1991, n. 157, Regione Toscana c. Presidenza del Consiglio dei ministri*, in <http://www.cortecostituzionale.it>).

²⁰ Il CIPE è stato istituito con la Legge 27 febbraio 1967, n. 48, pubblicata in «GU» 2 marzo 1967, n. 55.

modo che potesse partecipare alla proposizione di istanze delle quali era riconosciuto legittimamente il portatore. Lungi, dunque, dal risultare un esempio sterile di ministro senza portafoglio, al quale venivano delegate di volta in volta competenze da parte del Presidente del Consiglio, nello spirito della legge la nuova carica risultava direttamente attributaria di importanti competenze e diventava la principale protagonista, anche in ragione della riforma del CIPE che accresceva la sua capacità strategica nell'ambito della politica comunitaria, nel concorso nazionale alla formazione del diritto in ambito europeo.

La legge n. 183/1987 completava, inoltre, la ricostruzione dell'assetto organizzativo con la instaurazione di un comitato all'interno della Presidenza del Consiglio dei ministri, presieduto dal Presidente del Consiglio o dal Ministro delegato per le politiche comunitarie, e composto da funzionari delle amministrazioni dello Stato con la qualifica verticistica di dirigente generale. Questa modalità di interconnessione tra esponenti della funzione politica ed esponenti della funzione amministrativa verrà ricalcata nella configurazione del CIACE, il Comitato interministeriale per gli affari comunitari ed europei²¹.

La centralità del ruolo del Governo nella gestione degli affari connessi alle politiche comunitarie indusse il legislatore a contemplare nella legge Fabbri alcune procedure che obbligavano il Governo a comunicare all'Assemblea parlamentare le informazioni più importanti sulle questioni discusse a livello europeo. Solo in tal caso, infatti, il Parlamento avrebbe potuto esercitare la sua influenza sul processo decisionale comunitario. La previsione normativa si trova, segnatamente, in due articoli della legge n. 183/1987, rispettivamente l'articolo 9, relativo alla *"comunicazione dei progetti di atti comunitari al Parlamento, alle regioni ed alle province autonome"*, in forza del quale il Presidente del Consiglio, ovvero il Ministro delegato per il coordinamento delle politiche comunitarie aveva l'obbligo di comunicare agli organi citati i progetti dei regolamenti, delle raccomandazioni e delle direttive delle Comunità europee, e il successivo articolo 10, concernente la *"comunicazione degli atti normativi comunitari al Parlamento, alle regioni ed alle province autonome"*, per mezzo del quale il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro delegato per il coordinamento delle politiche comunitarie, entro trenta giorni dalla notifica della raccomandazione o della direttiva comunitaria, era obbligato a darne comunicazione alle Camere e, per le materie di loro competenza, anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome. Entro, poi, il termine di novanta giorni, il Governo avrebbe riferito per iscritto alle Camere sullo stato di

²¹ Istituito con la legge n. 11/2005, l'articolo 2 attribuisce all'organo il compito di *"coordinare le linee programmatiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea"*.

conformità o meno delle norme vigenti nell'ordinamento interno alle prescrizioni delle raccomandazioni o direttive comunitarie. Con la legge n. 183/1987 si tentò, altresì, di smaltire l'arretrato nelle attività connesse al recepimento delle direttive comunitarie.

In realtà, all'inizio del 1989, l'Italia continuava ad avere un arretrato di oltre 250 direttive, che dovevano essere ancora recepite nell'ordinamento interno²². Si rendeva dunque necessario l'avvio di una terza fase nel processo di adattamento della partecipazione italiana alla formazione del diritto comunitario.

5.- *La terza fase del rapporto tra Stato italiano e ordinamento comunitario: dalla legge n. 86/1989 alla legge n. 11/2005*

L'idea di introdurre e disciplinare un procedimento *ad hoc*, tale da garantire la trasposizione nell'ordinamento nazionale delle direttive comunitarie e l'adempimento degli obblighi che derivano dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, sottende al varo della cosiddetta legge *La Pergola*²³.

La legge avrebbe dovuto assicurare al Parlamento e al Governo di operare in base a un programma periodico e organico e, soprattutto, di tenere in debita considerazione il quadro degli impegni europei per i quali adempimenti si sarebbe dovuto ricorrere a un nuovo processo di produzione normativa, che identificasse nel Parlamento nazionale il luogo e la sede privilegiata dei meccanismi di sviluppo ed evoluzione dell'ordinamento giuridico del Paese. Fu formulata una disposizione in forza della quale il Governo aveva l'obbligo di presentare al Parlamento un disegno di legge intitolato *legge comunitaria*. In esso l'Esecutivo doveva condensare a cadenza annuale tutto il risultato dell'azione comunitaria che si era prodotta nell'arco temporale che intercorreva tra una legge comunitaria e l'altra e che aveva riflessi sull'ordinamento interno. In tal modo, il Parlamento aveva davvero occasione di conoscere e approfondire i temi trattati in sede europea e poteva decidere in modo razionale e con carattere di coordinamento sugli strumenti più opportuni per adeguare la legislazione nazionale agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

²² Sulle questioni connesse ai ritardi degli adempimenti parlamentari in materia di recepimento degli atti comunitari nell'ordinamento nazionale, si veda F. Bona Galvano, *Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11. Parlamento, Regioni, autonomie locali e società civile: una svolta della partecipazione italiana all'Unione europea*, Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma 2005, p. 13.

²³ Legge 9 marzo 1989, n. 86 recante *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, in «GU» 18 marzo 1989, n. 58.

L'articolo 2 della legge stabiliva che il disegno di legge comunitaria rientrava nelle competenze dirette del Ministro delle politiche comunitarie, di concerto con il Ministro degli affari esteri, della giustizia, dell'economia e finanze e con gli altri Ministri interessati, da presentarsi al Parlamento entro il 31 gennaio di ogni anno²⁴. Il successivo articolo 3 delineava, poi, tassativamente il contenuto del disegno di legge, allo scopo di evitare che la legge comunitaria stessa si trasformasse in una sorta di provvedimento-contenitore²⁵. Con l'obbligo di presentazione annuale e di organicità del contenuto della nuova legge comunitaria, si intendeva eliminare il difetto della normativa previgente, che conteneva deleghe al Governo che prevedevano termini temporali estremamente lunghi, oggetti della materia poco definiti, mancanza di principi precisi e criteri direttivi ai quali l'Esecutivo si sarebbe dovuto attenere. Un maggior controllo parlamentare venne garantito dalla previsione della possibilità per l'Assemblea parlamentare di prevedere l'obbligatorietà da parte del Governo di acquisire sullo schema del disegno di legge il preventivo parere delle competenti commissioni permanenti di Camera e Senato²⁶. La *ratio* della legge La Pergola risiedeva nella volontà di superare le critiche mosse al Governo, cioè quelle di voler estromettere dal circuito della discussione il Parlamento, atteso, come richiamato in precedenza, che l'Esecutivo aveva amministrato sino a quel momento tutta la politica comunitaria, dalla fase di formazione della norma in ambito europeo a quella della sua attuazione, sottraendosi sistematicamente al confronto dialettico in sede parlamentare. Tuttavia, la legge La Pergola garantiva un corretto procedimento nella fase discendente del diritto comunitario, poiché contemplava l'adeguamento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee assicurato dallo strumento della legge comunitaria, ma, nel contempo, non garantiva il Parlamento nazionale nella fase ascendente, rispetto alla quale assicurava soltanto l'informazione sullo svolgimento dei processi normativi comunitari in corso²⁷.

²⁴ Il termine è stato riconfermato anche dall'articolo 8, comma 4, della legge n. 11/2005.

²⁵ In particolare, dopo aver individuato il contenuto nel *"periodico adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello comunitario"*, la disposizione dell'articolo 3 precisava che *"[l'ordinamento comunitario] è assicurato, di norma [...] mediante: a) disposizioni modificative o abrogative di norme vigenti in contrasto con gli obblighi indicati dall'art. 1, comma 1; b) disposizioni occorrenti per dare attuazione, o assicurare l'applicazione, agli atti del Consiglio o della Commissione delle Comunità europee di cui alla lettera a) del comma 1 dell'art. 1, anche mediante conferimento al Governo di delega legislativa; c) autorizzazione al Governo ad attuare in via regolamentare le direttive o le raccomandazioni [...] a norma dell'articolo 4"*.

²⁶ V. art. 4, legge n. 86/1989, cit.

²⁷ V. art. 1, co. 2, legge n. 86/1989, cit. *"Con le modalità stabilite dalla presente legge, il Governo assicura l'informazione del Parlamento sullo svolgimento dei processi normativi comunitari"*.

La normativa sulla partecipazione italiana al processo di formazione del diritto in sede europea conobbe un'ulteriore fase di sviluppo con la cosiddetta *legge Buttiglione*²⁸. La riforma voluta dal legislatore nazionale nasceva sulla base della considerazione di provvedere alle lacune della normativa previgente. In primo luogo, si avvertì il bisogno di una maggiore funzionalizzazione della partecipazione italiana alla formazione del diritto comunitario; in tal senso, furono adottati strumenti volti a garantire la partecipazione a tale processo da parte del Parlamento, delle Regioni e degli enti locali. In secondo luogo, si impose al legislatore la necessità di adeguare le disposizioni della legge La Pergola alle modifiche introdotte al Titolo V della Parte II della Costituzione. Ciò al fine di regolamentare diversamente la disciplina dei rapporti intercorrenti tra i diversi soggetti istituzionali deputati alla partecipazione, definizione e attuazione del diritto formatosi in sede comunitaria. La legge Buttiglione, nel solco dei principi che ispirarono lo schema e gli strumenti di attuazione della legge n. 86/1989, ha profondamente rinnovato l'approccio nazionale alla formazione del diritto comunitario tanto nella fase ascendente, quanto nella fase discendente, ovvero il suo recepimento.

Tra le previsioni della legge n. 11/2005, assume particolare rilievo la disposizione intesa a formalizzare un meccanismo di trasmissione degli atti comunitari al Parlamento, tale da consentire il suo pieno e attivo coinvolgimento sia nella fase ascendente che discendente del procedimento di formazione. Gli obblighi venivano posti in capo all'Esecutivo, cioè al Presidente del Consiglio, ovvero al Ministro per le politiche comunitarie, i quali dovevano trasmettere gli atti comunitari nel momento stesso in cui li ricevevano²⁹. Questo perché solo una efficace opera di informazione verso il Parlamento poteva consentire all'Assemblea stessa di emanare atti di indirizzo e formulare osservazioni alla compagine di governo in materia di politiche europee e di avviare un dialogo con l'esecutivo stesso e le istituzioni comunitarie di Bruxelles. Analoghi diritti di informazione sui progetti comunitari e gli atti preparatori potevano vantare anche le Regioni, per permettere loro di esprimere una riserva di esame in sede di Consiglio dell'Unione europea, e finanche le parti sociali e le categorie produttive di settore interessate, tramite il Consiglio nazionale dell'economia e

²⁸ Legge 4 febbraio 2005, n. 11 recante *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, pubblicata in «GU» del 15 febbraio 2005, n. 37. Il provvedimento, v. *infra* nel testo, è stato poi abrogato dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234. Sulla procedura di adozione della legge n. 11/2005, si veda G. Tiberi, *La riforma della legge "La Pergola"*, in «Quaderni costituzionali», 2005, n. 3, p. 672 e, in particolare, D.A. Capuano, S. Biancolatte (a cura di), *La partecipazione dell'Italia all'Unione europea: le legge n. 11 del 2005 e il ruolo del Senato*, in «Quaderni europei e internazionali» (collana), Servizio Affari Internazionali, Senato della Repubblica, Roma 2009, p. 14.

²⁹ V. art. 3, co. 1, legge n. 11/2005.

del lavoro, cui era riconosciuta la possibilità di far pervenire alle Camere osservazioni e valutazioni di merito nell'ambito delle materie in discussione nel consesso europeo³⁰.

Per quanto attiene alla partecipazione del Parlamento al processo di formazione del diritto comunitario, la legge Buttiglione corroborava gli obblighi di informazione del Governo al Parlamento. La legge, infatti, prevedeva che l'Esecutivo trasmettesse all'Assemblea parlamentare i progetti di atti comunitari e tutti gli atti preordinati o propedeutici alla formulazione degli stessi, indicando la data presumibile della loro discussione o adozione. In merito a questi atti comunitari il Governo doveva assicurare alle Camere una informazione *qualificata e tempestiva*³¹, curando il costante aggiornamento degli atti stessi. Il Governo era inoltre tenuto a informare il Parlamento sulle materie e sulle proposte incardinate all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea e sulla posizione che l'Esecutivo avrebbe inteso assumere nelle riunioni del Consiglio europeo³². Il Governo aveva altresì l'obbligo di riferire al Parlamento circa le risultanze delle riunioni entro quindici giorni dallo svolgimento delle medesime presso il Consiglio dei ministri dell'Unione europea e del Consiglio europeo³³.

Sempre in tema di informazione e rafforzamento dei poteri di controllo da parte del Parlamento sul Governo, la legge n. 11/2005 stabiliva all'articolo 2 che le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana sulle proposte legislative europee dovevano essere coordinate con i pareri espressi dalle Camere sulle materie in discussione. Il Governo, pertanto, aveva il preciso obbligo di tener conto dell'indirizzo impartito dall'Assemblea parlamentare nell'ambito dei rapporti con le istituzioni e gli organismi europei e di riferire con puntuale regolarità in Parlamento sul seguito dato all'indirizzo fornito dalle Camere, motivando eventuali scostamenti o deviazioni dallo stesso, mediante la presentazione alle Camere di una relazione semestrale in merito.

I poteri esercitati dal Parlamento sul Governo per quanto attiene agli affari di natura comunitaria erano variamente articolati nel testo di legge Buttiglione. Innanzitutto, le Camere ovvero le commissioni parlamentari competenti avevano facoltà di richiedere informazioni e relazioni tecniche al Governo e potevano chiedere che l'Esecutivo riferisse in materia di rapporti con l'Unione europea³⁴. Le stesse commissioni parlamentari, in secondo luogo, potevano

³⁰ V. art. 7 legge n. 11/2005.

³¹ V. art. 3, co. 3, legge n. 11/2005.

³² V. art. 3, co. 4; art. 3, co. 5, legge n. 11/2005.

³³ V. art. 3, co. 6, legge n. 11/2005.

³⁴ V. art. 3, co. 5; art. 3, co. 7, legge n. 11/2005. Sull'attività parlamentare circa l'indirizzo politico dell'operato dell'esecutivo in ambito comunitario, si vedano V. Lippolis, *Il Parlamento nazionale*

formulare pareri e osservazioni, nonché adottare ogni opportuno atto di indirizzo al Governo³⁵. In tal modo la legge consentiva al Parlamento di ottenere più informazioni dal Governo su questioni specifiche e, grazie al recepimento di tali informazioni, il Parlamento era in grado di valutare nel momento stesso della concreta fase di produzione del diritto in ambito comunitario, cioè la fase ascendente, le problematiche connesse alla successiva attuazione dei provvedimenti *in progress* in sede europea nella fase discendente. Le Camere e le commissioni parlamentari potevano così esercitare le funzioni di indirizzo e di controllo sul Governo, in conformità dei rispettivi regolamenti parlamentari.

La novità, tuttavia, più significativa e rilevante della legge n. 11/2005 atteneva alla fase ascendente del processo normativo in sede comunitaria ed era l'istituto della *riserva di esame parlamentare*³⁶. L'istituto introdotto dalla legge era essenzialmente fondato sull'esame degli atti comunitari da parte delle commissioni parlamentari competenti, senza che al termine di tale esame venisse conferito al Governo un mandato vincolante sulla posizione da tenere in ambito europeo. Le procedure previste dall'articolo 4 della legge prevedevano che il Governo potesse rinviare la propria decisione su una questione in discussione presso il Consiglio dei ministri dell'Unione europea in attesa che l'Assemblea parlamentare si pronunciasse in merito. La legge prevedeva due ipotesi di riserva parlamentare: l'una obbligatoria, l'altra facoltativa. Nel caso di riserva di esame parlamentare obbligatoria, ove le Camere avessero dato luogo all'esame di progetti e atti comunitari, il Governo aveva il preciso obbligo di apporre la riserva di esame parlamentare presso il Consiglio dei ministri dell'Unione europea e poteva procedere alle attività di sua competenza solo dopo la conclusione dell'esame parlamentare³⁷. In questo caso il Governo era obbligato al rispetto dell'istituto previsto dalla legge e non poteva impegnare la posizione italiana sugli atti comunitari *in itinere* prima che il Parlamento si fosse espresso, a meno che non fossero decorsi venti giorni dalla comunicazione alle Camere dell'apposizione della riserva. L'obbligo, tuttavia, scattava nei confronti dell'esecutivo solo quando le Camere avessero già iniziato i lavori di esame degli atti comunitari. Ciò responsabilizzava non poco il Parlamento, il quale doveva effettuare una selezione dei progetti e degli atti comunitari più importanti e sottoporli alla propria cognizione.

comunitario, in «Quaderni costituzionali», 1991, n. 2, p. 35; D. Girotto, *Parlamenti e diritto comunitario: gli atti parlamentari di indirizzo politico in Italia e in Francia*, in «Quaderni costituzionali», 2002, n. 3, pp. 577-602; N. Lupo, *L'esame parlamentare blocca l'esecutivo*, in «Guida al diritto», 2005, n. 9, pp. 44-45.

³⁵ V. art. 3, co. 7; art. 15, co. 1, lett. d), legge n. 11/2005.

³⁶ V. art. 5, co. 5, legge n. 11/2005.

³⁷ V. art. 4, co. 1, legge n. 11/2005.

Al riguardo, la dottrina ha rilevato questa singolarità che emerge dal disposto della legge n. 11/2005, specialmente in relazione al fatto che essa non prevedeva *“la possibilità che [fossero] le Camere a poter autonomamente attivare la riserva d’esame parlamentare per tutti quei provvedimenti sui quali esse non [avessero] ancora iniziato l’esame”*³⁸. Nel secondo caso, invece, per questioni di particolare rilevanza politica, economica e sociale dei progetti e degli atti comunitari in discussione a Bruxelles, *“il Governo [poteva] apporre, in sede di Consiglio dei ministri dell’Unione europea, una riserva di esame parlamentare sul testo o su una o più parti di esso. In tale caso, il Governo [inviava] alle Camere il testo sottoposto alla decisione, affinché su di esso si [esprimessero] i competenti organi parlamentari”*³⁹. La norma attribuiva in questo caso al Governo un margine di manovra più ampio, poiché gli consentiva di decidere sia se fosse il caso di apporre l’istituto della riserva parlamentare, sia l’ampiezza con il quale tale istituto poteva essere esercitato. Laddove infatti il Governo avesse deciso di apporre la riserva, esso avrebbe potuto anche decidere su quali parti del testo ovvero su quali profili dell’atto comunitario apporre la medesima⁴⁰. Su ambedue le ipotesi previste dall’articolo 4 della legge n. 11/2005, al fine di evitare che l’azione del Governo fosse arrestata dall’inerzia dei lavori parlamentari, il Governo era autorizzato a procedere anche in mancanza della pronuncia da parte del Parlamento, ove fossero trascorsi venti giorni dalla comunicazione fornita alle Camere dell’apposizione della riserva di esame parlamentare da parte del Presidente del Consiglio o il Ministro per le politiche comunitarie⁴¹.

Nel merito, la dottrina ha evidenziato che il Parlamento avrebbe potuto riscontrare delle difficoltà nel completare il proprio *iter* dei lavori nel breve termine di venti giorni dalla comunicazione. Il termine, infatti, appariva *“particolarmente esiguo, anche in considerazione della durata media dei lunghi e complessi procedimenti decisionali dell’Unione”*⁴². La riserva di esame parlamentare prevista dalla legge n. 11/2005 consentiva, dunque, al Parlamento di esercitare i suoi poteri di controllo e indirizzo politico del Governo in ambito comunitario e sembrava efficace anche sul piano delle decisioni assunte in sede europea. Infatti, ancorché l’istituto non dispiegasse efficacia giuridica vincolante nell’ordinamento dell’Unione europea, l’utilizzazione dello stesso sembrava in grado di agevolare gli accordi nei tavoli negoziali tra l’Esecutivo nazionale e gli

³⁸ Cfr. G. Tiberi, *La riforma della legge “La Pergola”*, cit., p. 671 ss.

³⁹ V. art. 4, co. 2, legge n. 11/2005.

⁴⁰ Sul punto, si veda G. Tiberi, *La riforma della legge “La Pergola”*, cit., p. 672.

⁴¹ V. art. 4, co. 3, legge n. 11/2005.

⁴² Così E. 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*, in «Rivista di diritto internazionale», 2005, p. 154.

altri attori operanti nell'ambito del processo di formazione degli atti comunitari in seno al Consiglio dei ministri dell'Unione europea⁴³. Si è dapprima rilevato che l'istituto della riserva parlamentare introdotto dalla *legge Buttiglione* non prevedeva l'emanazione da parte del Parlamento di direttive vincolanti per il Governo.

Giova tuttavia segnalare, per completare la ricostruzione della cornice entro la quale si inquadra la norma, che l'ordinamento nazionale prevede anche una serie di disposizioni nelle quali le decisioni del Parlamento sono vincolanti per l'Esecutivo in ambito comunitario. Si tratta, in particolare, della c.d. *riserva parlamentare di natura speciale*, disciplinata dalla legge 22 aprile 2005, n. 69, recante "*Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato di arresto europeo ed alle procedure di consegna tra Stati membri*", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 29 aprile 2005, n. 98. La legge intende semplificare le procedure di estradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea per fattispecie di reato riconosciute tali tanto dallo Stato richiedente, quanto da quello cui la richiesta è indirizzata, purché nello Stato promotore della richiesta per la fattispecie di reato in questione sia previsto il massimo della pena di almeno tre anni⁴⁴. In tale caso, la legge prevede che il Governo è tenuto ad uniformarsi alle determinazioni assunte in sede parlamentare. Il nodo irrisolto della legge, in questo caso, consiste nella mancata indicazione dei termini entro i quali l'Esecutivo ha facoltà di agire, senza attendere la decisione delle Camere. La dottrina ritiene in proposito che non sussiste una lacuna normativa cui rimediare tramite il rinvio alla disciplina dettata dall'articolo 4, terzo comma, della legge n. 11/2005, ma che si tratti invece di una consapevole scelta del legislatore interno, per impedire l'assunzione di determinazioni in capo ai diritti fondamentali dei cittadini senza il coinvolgimento dell'Assemblea parlamentare⁴⁵.

6.- I progetti di modifica della legge n. 11/2005 e le ragioni della esigenza riorganizzativa

Dopo sette anni dall'entrata in vigore della legge n. 11/2005, si è avvertita l'esigenza di una riforma organica della legislazione nazionale concernente il

⁴³ Cfr. L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna 2008, p. 239, nota n. 1.

⁴⁴ Sulla riserva di esame parlamentare di natura speciale, si veda D. Giroto, *Sulla "riserva parlamentare" nella legge di attuazione del mandato di arresto europeo*, in «Quaderni costituzionali», 2006, n. 1, p. 119.

⁴⁵ Sul profilo del coinvolgimento delle Camere circa le decisioni che incidono sulla sfera dei diritti del cittadino, si veda P. Gambale, *Le "garanzie parlamentari" nella fase ascendente del diritto comunitario: cenni di diritto comparato e novità dell'ordinamento italiano*, in «Rassegna parlamentare», 2006, p. 850.

ruolo dei diversi soggetti istituzionali coinvolti nel processo di partecipazione alla formazione del diritto europeo.

Le esigenze specifiche sottese alla riorganizzazione della disciplina in materia di adattamento al diritto comunitario hanno preso le mosse da due considerazioni di fondo basilari. In primo luogo, la necessità di un generale riadeguamento delle singole procedure nazionali riguardo all'adattamento dei rispettivi ordinamenti degli Stati membri circa la formazione del diritto in sede europea, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009. In secondo luogo, l'obbligo di estendere i poteri conferiti ai Parlamenti nazionali, anch'esso nel quadro degli impegni assunti con il Trattato di Lisbona, inteso ad elevare il processo di partecipazione e democratizzazione in seno alle istituzioni dell'Unione europea. Deve poi aggiungersi la necessità, da parte degli Stati membri, di inaugurare una nuova fase nell'ambito delle dinamiche e delle relazioni politico-istituzionali del sistema europeo, alla luce della crisi economico-finanziaria determinatasi dal 2007 e la sempre più marcata esigenza di dare tempestiva attuazione agli adempimenti connessi agli obblighi derivanti dal partenariato europeo.

Sulla scorta delle esigenze generali e specifiche richiamate, a partire dal 2009 sono stati numerosi i disegni di legge intesi a modificare la legislazione vigente⁴⁶. Le finalità che questi interventi legislativi intendevano perseguire riguardano sostanzialmente tre aspetti. In primo luogo, le modifiche recepiscono le novità introdotte dal Trattato di Lisbona, come l'attribuzione all'Unione europea della personalità giuridica, la migliore definizione degli atti giuridici,

⁴⁶ Si segnalano, in particolare, i seguenti ddl: A.C. n. 2854, presentato il 23 ottobre 2009 dal deputato Rocco Buttiglione (UdC) e altri, con il titolo "Modifiche alla legge 4 febbraio 2005, n. 11, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, nonché modifica dell'articolo 32 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di destinazione temporanea di dipendenti delle amministrazioni pubbliche presso istituzioni europee e internazionali e amministrazioni di Stati esteri"; A.C. n. 2862, presentato il 27 ottobre 2009 dal deputato Giacomo Stucchi (LNP) e altri, con il titolo "Modifiche alla legge 4 febbraio 2005, n. 11, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari"; A.C. n. 2888, presentato il 5 novembre 2009 dal deputato Sandro Gozi (PD) e altri, con il titolo "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"; A.C. n. 3055, presentato il 16 novembre 2009 dal deputato Mario Pescante (PdL) e altri, con il titolo "Modifiche alla legge 4 febbraio 2005, n. 11, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari"; A.C. n. 3866, presentato il 16 novembre 2010 dal Governo Berlusconi IV, con il titolo "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea".

l'inclusione del terzo pilastro – giustizia e affari interni – nelle materie propriamente comunitarie, nonché la sostituzione della dizione Comunità europea con quella di Unione europea. Quest'ultimo elemento nominalistico avrebbe poi comportato, sul piano del *drafting* formale, la sostituzione di termini come "Comunità" o "Comunità europea", presenti nei trattati precedenti a quello di Lisbona, con i termini "Unione" e "Unione europea", ad essi corrispondenti nei trattati stipulati dopo gli accordi di Lisbona. I termini poi "delle Comunità europee" o "della CEE" sarebbero stati ambedue oggetto di sostituzione con il termine "dell'Unione europea". Sostituzioni analoghe si sono poi prodotte anche nella legislazione nazionale, sì che oggi non si può più parlare di "legge comunitaria" ma di "legge europea", in aderenza all'articolo 27, primo comma, e articolo 28 del testo unificato. In secondo luogo, le modifiche introdotte dai disegni di legge avevano lo scopo di rivedere la partecipazione delle Camere al procedimento legislativo in sede europea, alla luce delle novità che per esse ha comportato l'accordo di Lisbona. In essi, si segnala un rafforzamento dei flussi di informazione tra Esecutivo e Parlamento in tutte le fasi del processo di formazione del diritto in ambito europeo e il riconoscimento in capo all'Assemblea parlamentare di un vero e proprio potere di blocco, attraverso il meccanismo del cosiddetto *freno d'emergenza*⁴⁷. Viene inoltre stabilito nelle proposte di modifiche che spetta alle Camere deliberare il ricorso per la violazione del principio di sussidiarietà da parte di un atto legislativo dell'Unione europea, con l'obbligo in capo al Governo di trasmetterlo tempestivamente alla Corte di giustizia⁴⁸. In terzo luogo, infine, le modifiche proposte dai disegni di legge intendevano porre rimedio agli elementi di criticità evidenziatisi nella prassi applicativa della normativa previgente, specie in ordine alla lunghezza dell'esame parlamentare della legge comunitaria. Il testo unificato A.S. 2646 ha infatti previsto uno sdoppiamento della legge comunitaria annuale in una *legge di delegazione annuale*, per l'attuazione della normativa europea in via amministrativa o regolamentare, ovvero attraverso il conferimento di una delega legislativa, e in una *legge europea annuale*, per la modifica o l'abrogazione delle norme statali in contrasto con il diritto europeo⁴⁹.

Tenendo conto di questi profili, le modifiche intendevano dunque intervenire per una rivisitazione organica e complessiva della normativa

⁴⁷ V. art. 9 A.S. n. 2646. L'atto in questione costituisce la sintesi dei quattro disegni di legge di iniziativa parlamentare e dell'unico disegno di legge di iniziativa governativa di cui alla nota 67. Nel corso della XVI legislatura, il testo unificato ha infatti dato luogo ai disegni di legge AA.SS. nn. 2646 e 2254 con il titolo "Partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".

⁴⁸ V. art. 39 A.S. n. 2646

⁴⁹ V. artt. 27, 28, 29 e 30 A.S. n. 2646.

concernente la partecipazione dell'Italia all'Unione europea, tale da disporre l'abrogazione dell'intera legge n. 11/2005 e il varo della legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante *"Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 4 gennaio 2013, Serie generale – n. 3. Nella sezione successiva, si cercherà di dare conto delle principali innovazioni introdotte dall'atto legislativo in questione.

7.- La partecipazione del Parlamento italiano alla definizione della politica europea e al processo di formazione degli atti: le novità della legge 234/2012

Nonostante i propositi alla base degli interventi normativi richiamati nella sezione precedente, l'impianto antecedente il varo della legge n. 234/2012, risultato di progressivi aggiustamenti e adeguamenti più che di una riforma organica ad ampio respiro, risultava affetto da diverse contraddizioni interne e da alcune inadeguatezze rispetto al quadro delle prerogative potenzialmente assegnate alle Assemblee nazionali dal Trattato di Lisbona. Nell'ottica di un progressivo superamento del cosiddetto *deficit democratico* nelle istituzioni dell'Unione europea, la valorizzazione del ruolo e la partecipazione dei parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo ha dunque assunto una importanza centrale.

La legge n. 234/2012 disciplina infatti nel dettaglio la partecipazione delle Camere sia nella fase di elaborazione delle norme dell'Unione europea, sia nella fase della loro attuazione nell'ordinamento nazionale. Interamente sostitutivo della legge n. 11/2005, il nuovo impianto legislativo ha ulteriormente proseguito il percorso verso il deciso rafforzamento del ruolo del Parlamento nel processo di partecipazione dell'Italia alla formazione della normativa e, più in generale, delle politiche dell'Unione europea, ed ha operato pertanto una profonda riforma delle modalità mediante le quali le istituzioni nazionali partecipano alla fase ascendente e discendente della formazione e applicazione del diritto europeo⁵⁰. Nel quadro del Capo II della legge, dedicato appunto alla *"Partecipazione del Parlamento alla definizione della politica europea dell'Italia e al processo di formazione degli atti dell'Unione europea"*, si possono individuare, in sintesi, alcune fondamentali linee di intervento. In primo luogo,

⁵⁰ La dottrina ha sottolineato con favore l'origine parlamentare della legge. Si veda, al riguardo, 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 il quale la legge *"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"*.

per quanto attiene alla fase ascendente, vengono irrigiditi gli obblighi del Governo di trasmettere tempestivamente alle Camere le informazioni relative ai progetti normativi in discussione⁵¹, riferendo preventivamente le posizioni che i rappresentanti dell'Esecutivo intendono assumere nelle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione e relazionando successivamente sugli esiti delle riunioni stesse⁵². In particolare, l'obbligo di trasmissione viene esteso alle relazioni e alle note informative predisposte dalla Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione, con riferimento agli incontri inter-istituzionali, le quali rappresentano *“lo strumento più efficace ai fini della precoce valutazione delle iniziative politiche e legislative dell'Unione, della formazione della posizione italiana al riguardo e della verifica della coerenza dell'azione europea del Governo con gli indirizzi parlamentari”*⁵³.

Altra novità consiste nell'obbligo per il Governo, nei casi di particolare rilevanza o di richiesta espressa da parte delle Camere, di corredare la documentazione con una relazione illustrativa della valutazione dell'Esecutivo sulla proposta, con l'individuazione della data presumibile di discussione o approvazione⁵⁴. In secondo luogo, vengono rafforzati i poteri di indirizzo del Parlamento nei confronti della posizione assunta dal Governo nell'ambito dei negoziati, poteri rispetto ai quali i citati obblighi informativi risultano funzionali. Il Governo *“assicura che la posizione rappresentata dall'Italia in sede di Consiglio dell'Unione europea ovvero di altre istituzioni od organi dell'Unione sia coerente con gli indirizzi definiti dalle Camere in relazione all'oggetto di tale posizione”*⁵⁵. Anche se non si tratta di un mandato con effetto vincolante, al punto che si stabilisce in capo al Governo l'obbligo di fornire *“le adeguate motivazioni della posizione assunta”* nel caso in cui *“non abbia potuto attenersi agli indirizzi delle Camere”*⁵⁶, non va dimenticato che il rapporto fiduciario proprio del sistema costituzionale italiano rende l'Esecutivo politicamente responsabile del rispetto delle direttive impartite dal Parlamento anche negli affari e nelle politiche europee, con la teorica possibilità di una crisi motivata da eventuali gravi inottemperanze dell'Esecutivo nelle materie in questione. Anche l'istituto della riserva di esame parlamentare è stato assoggettato al regime di alcune innovazioni, la più incisiva delle quali riguarda l'estensione a trenta giorni dal termine durante il quale, a seguito dell'apposizione della riserva stessa, il voto

⁵¹ V. art. 6, legge n. 234/2012

⁵² V. art. 4, legge n. 234/2012

⁵³ Cfr. A. Esposito, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234*, cit., p. 23 ss.

⁵⁴ V. art. 6, co. 1-3, legge n. 234/2012.

⁵⁵ V. art. 7, co. 1, legge n. 234/2012.

⁵⁶ V. art. 7, co. 2, legge n. 234/2012.

del Governo in sede istituzionale resta sospeso⁵⁷, sì da consentire agli organi parlamentari di esaminare i progetti dell'Unione anche sulla base della relazione illustrativa⁵⁸ che l'Esecutivo deve inviare entro venti giorni dalla trasmissione dei progetti stessi⁵⁹. In terzo luogo, la legge n. 234/2012 disciplina le modalità di intervento del Parlamento in relazione all'ipotesi di procedura semplificata dei Trattati⁶⁰, cioè attuata senza la convocazione di una convenzione composta da rappresentanti dei Paesi membri e delle istituzioni dell'Unione europea, e all'ipotesi in cui una decisione del Consiglio europeo consenta di approvare un atto mediante una procedura diversa da quella prevista dai trattati stessi⁶¹. Con riferimento ad ambedue le ipotesi, in aderenza alle disposizioni dell'articolo 48 TUE, volte ad assicurare un adeguato coinvolgimento delle istituzioni nazionali⁶², la legge in esame stabilisce che il Governo debba informare immediatamente il Parlamento, l'assenso del quale si considera prestato solo in caso di deliberazione positiva di entrambe le Camere⁶³. Infine, si segnalano i poteri conferiti al Parlamento in relazione al citato *freno d'emergenza*⁶⁴, meccanismo di particolare rilievo penalistico poiché attribuisce a ogni Stato membro la facoltà di sospendere la procedura legislativa ogni volta che ritenga che un progetto di direttiva di armonizzazione penale incida su aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico penale⁶⁵. L'articolo 12 della legge n. 234/2012, quantunque in assenza di una disposizione dei trattati che imponga di consultare i parlamenti nazionali, stabilisce che il rappresentante italiano in seno al Consiglio dell'Unione sia tenuto ad attivare il freno

⁵⁷ V. art. 10, co. 3, legge n. 234/2012.

⁵⁸ V. art. 6, co. 4, legge n. 234/2012.

⁵⁹ Si pone in tal modo rimedio all'incongruenza per la quale il termine previsto per l'invio delle informazioni di cui all'art. 4 quater legge n. 11/2005 (tre settimane dall'inizio dell'esame della proposta), si conciliava male con l'immutato termine per la riserva di esame parlamentare (venti giorni ai sensi dell'art. 4), decorso il quale il Governo avrebbe potuto comunque esprimersi in sede europea. L'utilità delle informazioni fornite, infatti, risulta scarsa e poco incisiva se il Parlamento non è posto in grado di utilizzarle per formulare atti di indirizzo, conoscendo l'orientamento del Governo prima che esso assuma una posizione definitiva in ambito europeo. Sul punto, si veda, *amplius*, C. Fasone, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, cit., p. 384 ss.

⁶⁰ V. art. 48, par. 6, TUE.

⁶¹ V. art. 48, par. 7, TUE.

⁶² L'art. 48 TUE stabilisce che il dissenso manifestato anche da un solo Stato membro impedisce il perfezionamento delle procedure.

⁶³ V. art. 11, legge n. 234/2012.

⁶⁴ V. art. 12, co. 1-3, legge n. 234/2012.

⁶⁵ In questa ipotesi, la questione viene rimessa al Consiglio europeo e solo in caso di raggiungimento di un accordo entro quattro mesi il progetto è di nuovo trasmesso al Consiglio dell'Unione. In caso di disaccordo persistente, un gruppo di almeno nove Stati membri può avviare la procedura di cooperazione rafforzata. Cfr. art. 83, par. 3, TFUE.

d'emergenza "ove entrambe le Camere adottino un atto di indirizzo in tal senso", entro trenta giorni dalla ricezione del progetto di direttiva in questione.

Per quanto attiene invece alla fase discendente, la novità più significativa apportata dalla legge in analisi al meccanismo di adeguamento dell'ordinamento interno al diritto dell'Unione europea è rappresentata dalla legge di delegazione europea, il cui oggetto è limitato al recepimento dei regolamenti, delle direttive e delle decisioni quadro, nonché all'adeguamento del diritto nazionale ai pareri adottati dalla Commissione dell'Unione e alle sentenze di condanna pronunciate dalla Corte di giustizia nell'ambito delle procedure d'infrazione⁶⁶. Il secondo provvedimento di rilievo consiste nella legge europea, intesa a prevedere tutte le altre disposizioni necessarie a garantire, più in generale, l'adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello dell'Unione⁶⁷. La ragione di tale sdoppiamento risiede nella necessità di prevedere una corsia preferenziale ed esclusiva per l'adozione delle misure più urgenti in vista della scadenza degli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, riservando a questo fine un provvedimento apposito, cioè la menzionata legge di delegazione europea.

Se il fine più evidente della legge n. 234/2012 è quello di garantire un tempestivo adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi sopra richiamati in vista del contenimento del numero di procedure d'infrazione a carico dell'Italia, giova tuttavia segnalare che la legge in questione ha confermato l'istituto della delega legislativa al centro del meccanismo di recepimento degli atti comunitari. Nell'elencare infatti i contenuti della legge di delegazione europea, il legislatore opera un continuo riferimento a tale istituto⁶⁸, il cui protagonismo è reso manifesto già all'interno del comma citato in nota, dalla lett. d), che contempla "la delega legislativa al Governo per la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi dell'Unione europea" diversi dalle direttive. Merita particolare attenzione infine anche l'articolo 32 della legge, il quale fatti salvi "gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge di delegazione europea" e "in aggiunta a quelli contenuti nelle direttive da attuare", detta tutta una serie di principi e criteri direttivi generali, validi per tutti i decreti legislativi adottati di volta in volta in esercizio delle deleghe conferite dalle singole leggi annuali di delegazione⁶⁹.

⁶⁶ V. art. 29, legge n. 234/2012.

⁶⁷ V. art. 30, legge n. 234/2012.

⁶⁸ V. art. 30, co. 2, legge n. 234/2012.

⁶⁹ V. art. 32, legge n. 234/2012.

8.- Conclusioni

Le innovazioni attuate dalla legge n. 234/2012 nella prospettiva del rafforzamento del ruolo del Parlamento nazionale nel processo decisionale europeo e, dunque, nel quadro della legittimazione democratica di quest'ultimo, si ritiene che offrano un bilancio in chiaroscuro.

Per quanto attiene alla fase ascendente infatti, la legge esaminata ha inciso in maniera positiva su diversi elementi critici che emergevano dalla disciplina previgente. Gli obblighi di informare le Camere, sia in relazione ai contenuti delle fonti dell'Unione europea in fase di trattazione e di elaborazione, sia alla posizione che il Governo intende assumere nel corso dei negoziati, ne escono sicuramente rafforzati. Di conseguenza, ne beneficiano anche i poteri di controllo e di indirizzo assegnati al Parlamento, i cui meccanismi di funzionamento sono stati ancor più messi a punto.

Il ruolo assegnato al Parlamento dai trattati e dai relativi protocolli risulta valorizzato anche al di là di quanto le norme europee di diritto primario non richiedano espressamente. Tra i nodi irrisolti tuttavia, si segnala la duplicazione delle attività di controllo svolte dai due rami del Parlamento sulle stesse questioni, quale conseguenza dell'attuale regime di bicameralismo paritario. Si tratta, a nostro avviso, di una scelta poco funzionale riguardo a due obiettivi fondamentali: in primo luogo, velocizzare l'esercizio dei poteri attribuiti all'Assemblea parlamentare, per evitare *impasse* e ingorghi istituzionali, ovvero la scadenza dei termini perentori assegnati al Parlamento per deliberare atti di indirizzo nei confronti dell'Esecutivo; in secondo luogo, scongiurare i rischi della mancanza di un allineamento tra le valutazioni delle due Camere. Al riguardo, si ritiene che una possibile soluzione poteva essere individuata nell'istituzione di un'unica Commissione bicamerale per gli affari europei chiamata ad esercitare le funzioni di controllo.

Meno favorevole sembra essere invece il giudizio sulla nuova disciplina circa la fase discendente. Essa si risolve in sostanza in uno schema piuttosto semplice: all'attuazione delle direttive europee si provvede infatti conferendo una delega legislativa al Governo per mezzo della legge di delegazione europea, laddove la legge europea ha il compito di sanare le procedure di infrazione già avviate o prossime all'avvio nei confronti dell'Italia. In tal senso, la legge n. 234/2012 sembra non aver affatto influito sullo squilibrio marcato tra Parlamento e Governo, a favore di quest'ultimo, nell'attuazione del diritto europeo. Nelle due leggi, quella di delega legislativa e quella europea, è possibile rinvenire tutti i tradizionali elementi della normativa previgente: ampie deleghe al Governo ricche di principi e criteri direttivi di ordine molto generale e una forte marginalità del recepimento del diritto formatosi in ambito comunitario mediante l'attuazione diretta. Con riferimento ancora alla fase discendente, va

peraltro osservato che il riequilibrio tra Parlamento e Governo non rientrava tra le principali finalità della legge n. 234/2012⁷⁰. La legge ha dunque certamente rafforzato il ruolo del Parlamento nella fase ascendente, soprattutto per conformarsi alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, ma nella fase discendente l'obiettivo perseguito non è stato quello di conferire centralità all'Assemblea rappresentativa, quanto piuttosto quello di superare il cronico ritardo del Paese nell'attuazione del diritto dell'Unione europea. È, infatti, la stessa idea che sottende allo sdoppiamento della legge comunitaria che tradisce una visione amministrativistica e riduttiva dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella legge di delegazione europea. Il legislatore ritiene infatti che la legge possa approdare con rapidità all'approvazione proprio sul presupposto che i principi e i criteri direttivi siano così generali, da non porre questioni di particolare natura e rilevanza politica tali da rallentarne l'iter parlamentare⁷¹.

La legge n. 234/2012 incide, inoltre, su equilibri di natura costituzionale. Parte della dottrina, infatti, ritiene che il carattere non costituzionale della legge costituisca un elemento intrinseco della sua debolezza⁷². Si tratta, invero, di una legge ordinaria che tradisce ancora una volta un sentimento di inveterata diffidenza nei confronti del diritto di matrice europea, la quale potrebbe essere di fatto oggetto di deroghe da parte di leggi successive, sebbene l'impianto legislativo contempra una disposizione per la quale *“le disposizioni della presente legge possono essere modificate, derogate, sospese o abrogate da successive leggi solo attraverso l'esplicita indicazione delle disposizioni da modificare, derogare, sospendere o abrogare”*⁷³. L'ingegneria legislativa del provvedimento si muove dunque nel solco del progressivo adattamento dell'esperienza italiana al processo di formazione del diritto europeo, peraltro in atto nei singoli ordinamenti di tutti gli Stati membri, in seguito alle novità apportate dal Trattato di Lisbona del 2007 e in vigore dal 1° dicembre del 2009. È proprio in quella sede, tuttavia, che permane un forte elemento di complessità del procedimento legislativo. È noto,

⁷⁰ Sul punto, connesso con le ragioni dello sdoppiamento, si veda *amplius* 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. 839, per il quale la scelta del legislatore nazionale circa lo 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”*.

⁷¹ Sull'approvazione delle due nuove leggi e le persistenti criticità nei rapporti tra Parlamento e Governo, si veda D. Paris, *Le leggi europee e di delegazione europea 2013. Osservazioni sulla prima attuazione dello “sdoppiamento” della legge comunitaria*, in <http://www.osservatoriosullefonti.it>, fasc. 1/2004, pp. 15-17.

⁷² Sul punto, si veda L.S. Rossi, *Equilibri costituzionali e strumenti. Una nuova legge per l'Italia nell'UE*, in www.affariinternazionali.it, 18/02/2013.

⁷³ V. art. 58, legge n. 234/2012.

infatti, che proprio sulla base del Trattato la procedura più frequentemente utilizzata è stata quella di codecisione, ai sensi dell'articolo 251CE, la quale comporta un più elevato tasso di democraticità, poiché attribuisce un ruolo di rilievo al Parlamento europeo, quantunque imponga tempi di discussione più lunghi, a causa del coinvolgimento anche di altre istituzioni in seno all'Unione europea, e la rituale doppia lettura del testo da parte del Parlamento europeo. Nella prospettiva di un processo di semplificazione e di snellimento delle procedure dell'Unione, il Trattato di Lisbona avrebbe dovuto ridurre l'intervento del Parlamento europeo a una sola lettura, con l'immediata convocazione del comitato di conciliazione ove si fossero riscontrate divergenze tra le posizioni del Parlamento e del Consiglio rispetto alla proposta legislativa della Commissione. Sia il Trattato costituzionale, sia il Trattato di Lisbona invece, hanno riproposto l'attuale architettura della procedura di codecisione elevandola a "procedura legislativa ordinaria"⁷⁴ per l'adozione di atti legislativi.

Sussiste ancora, altresì, la prerogativa della Commissione circa la modifica di ogni sua proposta in ogni fase della procedura, fino a quando non vi sia stata la deliberazione del Consiglio e permane, inoltre, il vincolo per il Consiglio stesso di pronunciarsi in modo unanime ove la Commissione abbia espresso un parere negativo sugli emendamenti adottati dal Parlamento europeo in seconda lettura. Si tratta, dunque, di un farraginoso procedimento di adozione degli atti legislativi il cui impianto è stato sostanzialmente confermato dal testo di Lisbona⁷⁵, volto a una valorizzazione del ruolo delle Assemblee parlamentari nazionali come forma di legittimazione democratica esterna del sistema europeo. In tale ottica, la soluzione di Lisbona alla quale la legge nazionale n. 234/2012 si adatta, risulta piuttosto deludente.

Il Parlamento europeo ancora privo del potere di iniziativa legislativa è molto lontano dalle attribuzioni delle prerogative tipiche delle Assemblee rappresentative nazionali. Il potere di iniziativa legislativa è ancora di fatto riservato a una sola istituzione, la Commissione europea, che diversamente da quanto accade negli ordinamenti dei rispettivi Stati membri, non condivide necessariamente lo stesso indirizzo politico dell'Assemblea legislativa. Non aver

⁷⁴ V. art. 294 TFUE.

⁷⁵ Sul tema della perdurante complessità del procedimento legislativo europeo, si veda R. Mastroianni, *La procedura legislativa e i parlamenti nazionali: osservazioni critiche*, cit.; Id., *La procedura legislativa, il parlamento europeo e i parlamenti nazionali: osservazioni critiche*, in www.astrid-online.it/Riforma...Astrid_NuoveistUE_Mastroianni_2ed.pdf, p. 2 ss., secondo il quale "la soluzione adottata è stata infatti quella di incidere sul tasso di democraticità del sistema istituzionale europeo non già intervenendo positivamente sui ridotti poteri del Parlamento, istituzione che nell'architettura comunitaria riflette, o dovrebbe riflettere, gli interessi dei poli europei, bensì inserendo un originale sistema di controllo ex ante ed ex post del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità [...] affidato sostanzialmente all'intervento dei parlamenti nazionali".

voluto attribuire il potere di iniziativa legislativa al Parlamento europeo dimostra a nostro avviso che la scarsa credibilità di cui gode l'assetto istituzionale del Vecchio Continente dipende in larga parte dalla convenienza reciproca degli Stati membri a mantenerlo in uno stato politicamente destrutturato.

Solo se l'Europa decide davvero di diventare uno spazio giuridico comune dove si organizza la politica e la discussione democratica, essa si realizzerà come soggetto geopolitico integrato e recupererà quei concetti e quei valori che erano alla radice del più solidale e amichevole nome di *Comunità europea*, che con il Trattato di Lisbona ha deliberatamente scelto di abbandonare a favore della più fredda, impersonale e utilitaristica denominazione di *Unione europea*, un'istituzione ancora molto lontana da una sovranità e da una soggettività sovranazionale da costruire e democratizzare compiutamente, per affrontare con successo in Europa i processi di internazionalizzazione e globalizzazione del terzo millennio.