

L'ATTUAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA NEL PIÙ RECENTE PERIODO: LEGGE DI DELEGAZIONE EUROPEA E LEGGE EUROPEA ALLA LUCE DELLA PRASSI APPLICATIVA*

MONICA ROSINI**

Sommario

1. Le criticità della “fase discendente” e le risposte della legge n. 234/2012. – 2. Il quadro normativo: la legge di delegazione europea. - 3. ... e la legge europea. – 4. La legge di delegazione europea e la legge europea alla prova dell’esperienza applicativa. - 5. Le (limitate) novità delle tecniche di recepimento: la delega legislativa. -5.1. La problematica formulazione dei “principi e criteri direttivi”. - 5.2. Il “tempo limitato” 5.3. I “limiti ulteriori” della delegazione legislativa - 6. L’attuazione in via regolamentare e amministrativa. - 7. La legge europea e la sopradica attuazione del diritto UE. - 8. Alcune considerazioni conclusive.

Abstract

The article analyses the changes in the implementation of EU Law in the Italian system, introduced by Act no. 234 of 2012. This act has introduced two new instruments in order to make transposition of EU law more timely and effective: the European Delegation Act and the European Act. The article deals with contents, approval rules, and purposes of these two new legislative acts, in the light of their four-year implementation.

Suggerimento di citazione

M. ROSINI, *L’attuazione del diritto dell’Unione europea nel più recente periodo: legge di delegazione europea e legge europea alla luce della prassi applicativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Relazione al convegno “The Implementation of EU Law in Member States”, tenutosi presso la Libera Università di Bolzano/Bozen il 27-28 aprile 2017.

** Ricercatore a tempo determinato di Istituzioni di diritto pubblico nella Libera Università di Bolzano/Bozen.

1. Le criticità della “fase discendente” e le risposte della legge n. 234/2012

La legge 24 dicembre 2012, n. 234 ha, com'è noto, riscritto le “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea”, abrogando la legge n. 11 del 2005¹.

L'intervento legislativo è il risultato di un lungo lavoro parlamentare, iniziato nel 2009 con l'unificazione di quattro proposte di iniziativa parlamentare di riforma della legge Buttiglione, e proseguito con l'abbinamento di un disegno di legge governativo di riforma organica della materia². L'impianto e l'articolazione complessiva del testo si devono in ampia misura al lavoro svolto dalla Camera dei deputati, conclusosi con l'approvazione all'unanimità il 23 marzo 2011³. Le modifiche introdotte durante la lettura al Senato non hanno fatto venir meno l'ampio consenso nella votazione finale del 23 ottobre 2012, cui ha fatto seguito l'approvazione definitiva da parte della Camera in data 27 novembre 2012.

La scelta ampiamente condivisa di modificare le regole sulla partecipazione dell'Italia alle procedure decisionali dell'Unione europea e di rivedere gli strumenti di attuazione nell'ordinamento interno della normativa e delle politiche dell'Unione europea nasceva dall'esigenza di adeguare il sistema italiano alle novità giuridico-istituzionali introdotte dal Trattato di Lisbona e dai Protocolli sul ruolo dei Parlamenti nazionali e sulla verifica del rispetto dei prin-

¹ Art. 61, comma 1, lett. b).

² Si trattava delle proposte di legge: A.C. 2854 (Buttiglione e altri), presentata il 23 ottobre 2009; A.C. 2862 (Stucchi e altri), presentata il 27 ottobre 2009; A.C. 2888 (Gozi e altri), presentata il 5 novembre 2009 e A.C. 3055 (Pescante e altri), presentata il 16 dicembre 2009 e del d.d.l. A.C. 3866 presentato il 16 novembre 2010. Solo la proposta Gozi e il disegno di legge del Governo proponevano una integrale riscrittura della legge n. 11/2005, le altre si limitavano ad avanzare ipotesi emendative più o meno consistenti. Per un'analisi si rinvia a: CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Dossier di documentazione n. 380*, del 27 luglio 2010 e *n. 380/2* del 15 febbraio 2011, disponibili sul sito *web* della Camera, e, in dottrina, a S. MANGIAMELI, E. DI SALVATORE, *Il nuovo assetto dell'Unione europea e l'impatto sulla forma di governo italiana*, in R. CERRETO (a cura di), *La democrazia italiana: forme, limiti, garanzie*, Roma, 2010, 261 disponibile anche in *www.issirfa.cnr.it*; e C. FASONE, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2010.

³ Tant'è che la legge n. 234/2012, a differenza delle leggi che l'hanno preceduta (leggi Fabbri, La Pergola e Buttiglione), non è comunemente indicata con il nome di Moavero Milanesi, per quanto l'allora Ministro per gli affari europei abbia recitato un ruolo sicuramente rilevante nella determinazione dei contenuti e nell'approvazione della legge. Cfr. 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*, n. 5-6, 2012, 837. Ancora sul procedimento: 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 *Federalismi.it*, n. 2, 2013.

cipi di sussidiarietà e di proporzionalità⁴. Accanto a tale esigenza, vi era quella di apportare alla legge n. 11/2005 alcuni aggiustamenti suggeriti dall'esperienza maturata nel primo quinquennio di applicazione, che aveva evidenziato la necessità di modificare e semplificare i meccanismi originariamente previsti, sia relativamente alle procedure di formazione della posizione italiana nel processo decisionale europeo, che con riguardo agli strumenti di attuazione degli obblighi posti dal diritto dell'Unione europea.

Riguardo a questi ultimi, la prassi applicativa aveva evidenziato alcune criticità nell'uso dello strumento della legge comunitaria in grado di comprometterne significativamente le capacità di tempestiva risposta alle esigenze di adeguamento agli obblighi europei, divenute più pressanti dopo le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona⁵. Negli anni si era assistito ad un abuso della legge comunitaria annuale, utilizzata come legge *omnibus*, per inserirvi disposizioni non strettamente attinenti all'attuazione di obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Emblematiche in tal senso le vicende della legge comunitaria 2010 (l. n. 217/2011), l'ultima a tagliare il traguardo dell'approvazione, i cui lavori erano stati fortemente rallentati dall'approvazione in seconda lettura da parte della XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) della Camera di un emendamento recante una radicale riforma della disciplina della responsabilità civile dei magistrati in prete-

⁴ Tale esigenza era chiaramente evidenziata nella relazione di accompagnamento al d.d.l. A.C. 3866 presentato il 16 novembre 2010 ed era stata in precedenza oggetto di una indagine conoscitiva svolta dal Comitato permanente per il monitoraggio sull'attuazione delle politiche dell'UE, costituito nell'ambito della XIV Commissione (*Indagine conoscitiva sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: attuazione della legge n. 11 del 2005 e prospettive di riforma*, in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*, 31 luglio 2008, 91). Relativamente alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, a cominciare dal nuovo ruolo assegnato alle assemblee legislative nazionali nel processo decisionale europeo, esiste un'ampia letteratura. Senza pretese di esaustività: S. BARONCELLI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'evoluzione dinamica dell'Unione Europea*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, vol. I, Torino, 2010, 325; E. CANIZZARO, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto di L. Elia*, in *Dir. Un. Eur.*, n. 2, 2009, 457; P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2010; A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in *Rass. parl.*, 2009, 1172; P. BILANCIA, *The Role and the Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 2, 2009, 278; P. KIIVER, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, in *MJ*, vol. 15, n. 1, 2008, 77; N. LUPO, *National parliaments in the European integration process: re-aligning politics and policies*, in M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU. National Parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Bologna, 2013, 107; M. OLIVETTI, *I Parlamenti nazionali nella vita dell'Unione europea* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento V, Torino, 2012, 485.

⁵ Sulle modifiche alla procedura di infrazione (*ex art.* 258-260 TFUE) sia consentito rinviare al nostro *Legge di delegazione europea e legge europea. Contributo allo studio dell'attuazione del diritto dell'Unione europea nel più recente periodo*, Napoli, 2017, 13 e alla bibliografia ivi richiamata.

sa “attuazione della sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 13 giugno 2006, *Traghetti del Mediterraneo SpA* (causa C-173/03) e adeguamento alla procedura di infrazione n. 2009/2230”⁶. Contro questa tendenza, non avevano rappresentato un argine sufficiente le previsioni dei regolamenti parlamentari che pure dispongono l’inammissibilità degli emendamenti e articoli aggiuntivi “che riguardino materie estranee all’oggetto proprio della legge comunitaria, come definito dalla legislazione vigente”⁷.

Siffatta trasformazione della legge comunitaria in legge “contenitore” aveva contribuito a ridurre la tempestività del relativo *iter* di approvazione, che già sistematicamente si concludeva l’anno successivo a quello di riferimento, in contemporanea alla presentazione del nuovo disegno di legge. Questa dilatazione dei tempi era esplosa nel periodo 2010-2013 allorquando si era verificato al Senato l’accavallamento tra l’esame dei disegni di legge comunitaria 2011⁸ e 2012⁹, sfociato nella mancata approvazione di entrambi anche a causa della fine leggermente anticipata della XVI legislatura¹⁰.

Per far fronte alla progressiva ipertrofia del disegno di legge comunitaria e al conseguente rallentamento dell’*iter* di approvazione, la legge n. 234/2012 ha previsto lo “sdoppiamento” della legge comunitaria annuale in due distinti atti normativi, ciascuno competente ad attuare *pro parte* gli obblighi introdotti dal diritto dell’Unione europea: la legge di delegazione europea e la legge europea¹¹.

Tale scelta affonda le sue radici nella constatazione che molte delle criticità emerse nell’approvazione delle leggi comunitarie erano imputabili a contrasti sulle norme di attuazione diretta, piuttosto che su quelle di delega che generalmente non avevano posto questioni di particolare rilevanza politica¹². L’intento del legislatore era di velocizzare in tal modo l’*iter* parlamentare, al-

⁶ Su tali vicende e sulla “carica normativa chiaramente sovrabbondante rispetto a quanto necessario per ottemperare al *dictum* dei giudici di Lussemburgo” si rinvia a: E. COTTU, «Morte e trasfigurazione» di una legge comunitaria, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2011, 1376.

⁷ Il riferimento è agli artt. 126-ter, comma 4, del Regolamento della Camera dei deputati (introdotto il 18 luglio 1990 e modificato, in ultimo, il 27 luglio 1999) e 144-bis, comma 4, del Regolamento del Senato (approvato il 6 febbraio 2003).

⁸ Presentato alla Camera il 3 agosto 2011 e trasmesso al Senato il 7 febbraio 2012.

⁹ Presentato alla Camera il 20 gennaio 2012 e trasmesso al Senato il 3 ottobre 2012.

¹⁰ 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.*, n. 3, 2013, 733.

¹¹ Su tale novità della fase discendente si vedano: G. PICCIRILLI, *Approvata la nuova legge sulla partecipazione dell’Italia all’UE*, in *Quad. cost.*, 2, 2013, 420; C. CUPELLI, *Il commento*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 4, 2013, 413; L.S. ROSSI, *Una nuova legge per l’Italia nell’Ue*, in *www.affarInternazionali.it*, 2013; L. BARTOLUCCI, “Legge di delegazione europea” e “Legge europea”: obiettivi e risultati di una prima volta, in www.amministrazioneincammino.it, 2014.

¹² Per questa constatazione: R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell’Unione europea*, Torino, 2016, 431 e D. PARIS, *Le leggi europea e di delegazione europea 2013. Osservazioni sulla prima attuazione dello “sdoppiamento” della legge comunitaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2014.

meno relativamente al recepimento delle direttive tramite deleghe legislative, seppur a costo di una maggiore complessità legislativa¹³.

Questo *decoupling* della vecchia legge comunitaria rappresenta la principale novità della fase discendente introdotta dalla legge n. 234/2012, che, per il resto, si limita a riproporre e riformulare nel capo IV (artt. 29-41) le previsioni della legge Buttiglione.

Così l'art. 29 fa precedere la presentazione dei due disegni di legge da essenziali obblighi informativi, sostanzialmente analoghi a quelli previsti dall'art. 8 della legge n. 11/2005. In particolare, il Presidente del Consiglio dei Ministri, o il Ministro per gli affari europei, è tenuto ad informare con tempestività le Camere e - per il tramite della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome - le Regioni e le Province autonome degli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea (co. 2). È tenuto, altresì, a verificare, con la collaborazione delle amministrazioni interessate, "lo stato di conformità dell'ordinamento interno e degli indirizzi di politica del Governo" agli atti normativi europei, trasmettendone tempestivamente, e comunque ogni quattro mesi, le risultanze - unitamente alle misure da intraprendere per assicurare tale conformità - agli organi parlamentari competenti, alla Conferenza Stato-Regioni e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni, per la formulazione di ogni opportuna osservazione (co. 3). Nelle materie di propria competenza spetta, invece, alle Regioni e alle Province autonome il compito di verificare lo stato di conformità dei propri ordinamenti e trasmettere, entro il 15 gennaio di ogni anno, le risultanze e l'indicazione delle misure da intraprendere al Dipartimento per le politiche europee presso la Presidenza del Consiglio.

All'esito della verifica e tenuto conto delle osservazioni formulate, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro degli affari europei, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri interessati, entro il 28 febbraio di ogni anno presenta alle Camere un disegno di legge recante "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea", completato dall'indicazione "Legge di delegazione europea", seguita dall'anno di riferimento. Presenta, altresì, un disegno di legge recante il titolo "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi deri-

¹³ Il Comitato per la legislazione nel suo parere, in effetti, aveva consigliato di valutare la conformità di tale scelta "alle esigenze di semplificazione della legislazione" (cfr. A.C. 2854-2862-2888-3055-3866-A). Dubbi sull'efficacia dello sdoppiamento ai fini di un più celere adeguamento agli obblighi europei sono stati espressi in dottrina da C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, cit., 734, per la quale "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".

vanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea", completato dall'indicazione "Legge europea", seguita dall'anno di riferimento. In relazione ad entrambi i disegni di legge è prescritto il parere obbligatorio della Conferenza Stato-Regioni da esprimere entro venti giorni, decorsi i quali i disegni di legge sono presentati comunque al Parlamento¹⁴.

La legge n. 234/2012 conserva, quindi, la cadenza annuale della legge comunitaria soltanto alla legge di delegazione europea, impegnando il Governo alla presentazione del relativo disegno di legge entro il 28 febbraio di ogni anno¹⁵. Quanto alla legge europea, invece, pur essendo previsti anche in riferimento alla medesima l'indicazione nel titolo dell'anno di riferimento e il compito di assicurare, insieme alla legge di delegazione, "il periodico adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento dell'Unione europea"¹⁶ non se ne definisce la cadenza temporale, né si indica un termine per la presentazione del relativo disegno di legge. La differenziata disciplina dei termini si spiega alla luce della diversa funzione delle due leggi: la legge di delegazione europea è designata quale strumento necessario per l'adeguamento al diritto europeo, destinato a recare le relative deleghe legislative al Governo da sempre concretanti il più potente strumento di recepimento degli atti normativi europei non direttamente applicabili. La prevalente, anche se non esclusiva, previsione di deleghe legislative aiuta a comprendere le esigenze di maggior celerità nell'approvazione, considerata la necessità di consentire, a sua volta, al Governo l'adozione nei termini dei decreti legislativi di recepimento. La legge europea, invece, è configurata come strumento eventuale al quale ricorrere solo nei casi richiedenti un adeguamento diretto al diritto europeo¹⁷.

Questa impostazione binaria è parzialmente contraddetta dalla previsione, anche se soltanto eventuale, di una seconda legge di delegazione europea, ove nel corso dell'anno si presentino ulteriori esigenze di adempimento degli obblighi europei. In tal caso il Governo è autorizzato a presentare alle Camere, entro il 31 luglio di ogni anno, un secondo disegno di legge di delegazione europea, intitolato "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea", completato dall'indicazione "Legge di delegazione europea", seguita dall'anno di riferimento e dalla dicitura "secondo semestre" (art. 29, co. 8).

¹⁴ È stato in tal senso modificato l'art. 5, comma 1, lett. b) del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

¹⁵ Art. 29, comma 4. Il termine è posticipato di un mese rispetto al disegno di legge comunitaria che doveva essere presentato entro il 31 gennaio di ogni anno (art. 8, co. 4, legge n. 11/2005).

¹⁶ Art. 30, comma 1, legge n. 234/2012.

¹⁷ In tal senso: C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, cit., 734; C. CUPELLI, *Il commento*, cit., 413.

Le due nuove fonti della legge di delegazione europea e della legge europea, per quanto centrali nel nuovo sistema, non esauriscono tutte le esigenze di adattamento interno al diritto dell'Unione europea. La circostanza trova conferma nella previsione di ulteriori opzioni normative: la possibilità di disporre deleghe per il recepimento di atti UE in leggi diverse dalla legge di delegazione europea annuale (art. 34)¹⁸, la facoltà per il Governo di assumere, anche in via d'urgenza, misure urgenti di attuazione (art. 37)¹⁹, nonché di presentare "in casi di particolare importanza politica, economica e sociale", un apposito disegno di legge per dare attuazione a uno specifico atto normativo europeo ove riguardi materie di competenza legislativa statale (art. 38).

2. Il quadro normativo: la legge di delegazione europea

Lo "sdoppiamento" della legge comunitaria non ha determinato la nascita di due strumenti necessariamente accomunati dallo stesso destino, ma ha riservato alla legge di delegazione il ruolo di protagonista, configurandola come l'unico strumento necessario. In tal senso sembra doversi interpretare non solo la previsione per la medesima, e non anche per la legge europea, di un termine – seppur ordinatorio – per la presentazione da parte del Governo del relativo disegno di legge, ma anche la complessità contenutistica della relazione illustrativa, aggiornata al 31 dicembre dell'anno precedente, che ne accompagna la presentazione. Rispetto ai contenuti della "nota aggiuntiva", che, ai sensi dell'art. 8, comma 5, della legge Buttiglione doveva accompagnare il disegno di legge comunitaria, si aggiunge l'ulteriore obbligo per il Governo di dar conto delle motivazioni che lo hanno indotto all'inclusione delle direttive dell'Unione europea in uno degli allegati, con specifico riguardo

¹⁸ Il collegamento con la delega collettiva è assicurato dalla previsione che i relativi decreti legislativi siano adottati "nel rispetto degli altri principi e criteri direttivi generali previsti dalla stessa legge di delegazione europea per l'anno di riferimento" (co. 1). Peraltro, la disposizione avrebbe più esattamente dovuto riferirsi ai principi e criteri direttivi previsti dall'art. 32, considerato che le singole leggi di delegazione rinviano ai medesimi, prevedendo direttamente soltanto principi e criteri direttivi specifici.

¹⁹ L'art. 37, ricalcando l'art. 10, commi 1 e 2, della legge Buttiglione, prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei possa 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 delle due leggi di delegazione ed europea relative all'anno di riferimento. Proprio la necessità di provvedere tempestivamente a tale adeguamento giustifica l'assunzione da parte del Governo di iniziative volte a favorire il tempestivo esame parlamentare dei provvedimenti. Cfr. G. CONTALDI, *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della riforma della legge "La Pergola"*, in *Dir. Un. eu.*, n. 3, 2005, 524 e 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*, in *Astrid Rassegna*, 18 luglio 2011.

all'opportunità di sottoporre i relativi schemi di atti normativi di recepimento al parere delle competenti Commissioni parlamentari (art. 29, co. 7, lett. a). Per il resto, similmente al passato, la relazione illustrativa riferisce sullo stato di conformità dell'ordinamento italiano al diritto dell'Unione europea e sullo stato delle eventuali procedure di infrazione, dando conto, in particolare, della giurisprudenza della Corte di giustizia UE relativa alle eventuali inadempienze e violazioni da parte della Repubblica italiana di obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea (lett. b); fornisce l'elenco delle direttive dell'Unione europea recepite o da recepire in via amministrativa (lett. c); dà partitamente conto delle ragioni dell'eventuale omesso inserimento delle direttive dell'Unione europea il cui termine di recepimento è già scaduto e di quelle il cui termine di recepimento scade nel periodo di riferimento, in relazione ai tempi previsti per l'esercizio della delega legislativa (lett. d); fornisce l'elenco delle direttive dell'Unione europea recepite con regolamento, nonché l'indicazione degli estremi degli eventuali regolamenti di recepimento già adottati (lett. e); fornisce l'elenco dei provvedimenti con i quali nelle singole Regioni e Province autonome si è provveduto a recepire le direttive dell'Unione europea nelle materie di loro competenza, anche con riferimento a leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle Regioni e dalle Province autonome. Quest'ultimo elenco è predisposto dalla Conferenza Stato-Regioni e trasmesso al Dipartimento per le politiche europee non oltre il 15 gennaio di ogni anno (lett. f).

La legge europea 2017, attualmente all'esame della Camera (AC 4505), arricchisce i contenuti della relazione con l'elenco delle direttive dell'Unione europea che delegano alla Commissione europea il potere di adottare gli atti di cui all'art. 290 TFUE (lett. *e-bis*), al dichiarato fine di garantire il corretto e tempestivo recepimento anche degli atti delegati e di assicurare una maggiore partecipazione del Parlamento nazionale alla relativa fase ascendente.

L'art. 30, comma 2, identifica poi i contenuti della legge di delegazione europea, evidenziando una forte continuità con la disciplina già propria della legge comunitaria²⁰. La legge di delegazione ripropone, infatti, una parte importante dei contenuti già previsti dall'art. 9 della legge n. 11/2005²¹, essendo chiamata a dettare disposizioni per il conferimento al Governo di una serie di deleghe legislative, rispettivamente volte: all'attuazione delle direttive europee e delle decisioni quadro da recepire nell'ordinamento nazionale (lett. a); a modificare o abrogare disposizioni statali vigenti, limitatamente a quanto indispensabile a garantire la conformità dell'ordinamento interno ai pareri mo-

²⁰ Cfr. M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2013, 924.

²¹ Segnatamente i contenuti previsti nel comma 1, alle lett. c), d), f), e g).

tivati indirizzati all'Italia dalla Commissione europea ai sensi dell'art. 258 TFUE o al dispositivo di sentenze di condanna per inadempimento pronunciate dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (lett. b); a provvedere alla disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi dell'Unione europea (lett. d); a dare attuazione a eventuali disposizioni non direttamente applicabili contenute in regolamenti europei (lett. e); all'emanazione, nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome, di decreti legislativi recanti sanzioni penali per la violazione di disposizioni dell'Unione europea recepite dalle Regioni e dalle Province autonome (lett. f). Nell'ambito del conferimento delle deleghe di cui alle lett. a), b) ed e) la legge di delegazione europea può autorizzare il Governo ad emanare testi unici per il riordino e l'armonizzazione di normative di settore, nel rispetto delle competenze regionali (lett. h) e prevedere deleghe per l'adozione di disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi emanati (lett. i).

Oltre alla previsione di deleghe legislative, tra i contenuti del nuovo strumento di periodico adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento dell'UE sono ricomprese le disposizioni che autorizzano il Governo a recepire le direttive in via regolamentare (lett. c) e le disposizioni che individuano i principi fondamentali nel rispetto dei quali Regioni e Province autonome esercitano la propria competenza normativa per recepire o per assicurare l'applicazione di atti dell'Unione europea nelle materie di legislazione concorrente (lett. g).

I contenuti consentono di comprendere la scelta del *nomen* della legge, consistendo in massima parte nel conferimento di deleghe legislative o, al limite, nella attivazione del meccanismo della delegificazione. Si mantengono estranee a tale logica soltanto le disposizioni che individuano i principi fondamentali nelle materie assegnate alla potestà concorrente di Stato e Regioni, e che, quindi, non condizionano l'esercizio di una delega, ma di una potestà legislativa costituzionalmente assegnata alle Regioni. Proprio alla luce di tale diversità non si è mancato di rilevare la maggior coerenza di un loro inserimento tra i contenuti della legge europea²².

I contenuti della legge di delegazione recano anche un espresso riferimento alle fonti europee da attuare, con un adeguamento solo parziale alle novità in proposito introdotte dal Trattato di Lisbona. Così la legge di delegazione è volta a dare attuazione a direttive, decisioni quadro, regolamenti, questi ultimi limitatamente alle disposizioni non direttamente applicabili, nonché agli obblighi derivanti da procedure di infrazione o da sentenze di condanna.

²² R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea. Processo costituente e governance economica*, Bologna, 2015, 267; 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?*, cit., 842.

Non sono menzionate le decisioni dell'Unione che possono avere come destinatari gli Stati e che, secondo le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, possono assumere anche portata generale, né le sentenze della Corte di giustizia diverse da quelle rese in una procedura di infrazione. Si tratta di lacune che possono, tuttavia, essere agevolmente colmate in via interpretativa, ben potendo la legge di delegazione europea provvedere anche alle esigenze di adeguamento derivanti da tali diversi atti²³.

La circostanza che ben sette delle nove lettere dell'art. 30, comma 2, legge n. 234/2012 individuino nella delega legislativa al Governo la tecnica di recepimento del diritto europeo, consente di comprendere anche la scelta di codificare negli articoli immediatamente successivi alcune regole generali, quanto agli aspetti procedurali (art. 31) e ai principi e criteri direttivi (art. 32), valide per tutte le deleghe conferite con la legge di delegazione europea. Una novità che eleva ancor di più la legge n. 234/2012 a legge "di sistema", punto di riferimento obbligato per tutte le successive leggi di delegazione europea, e che dovrebbe contenere quel fenomeno di ripetuta modifica delle regole poste dalla normativa generale da parte delle singole legge annuali, che ha segnato tutta la storia applicativa della legge comunitaria.

3. ...e la legge europea

La legge europea, il secondo strumento nato dallo "sdoppiamento" della legge comunitaria, presenta tratti procedurali e contenutistici, che la distinguono nettamente dalla legge di delegazione europea²⁴.

Quanto ai primi, come già evidenziato, la legge n. 234/2012 non fissa alcun termine al Governo per la presentazione del relativo disegno di legge, né impone alcuna periodicità. L'assenza di qualsiasi indicazione circa l'*an* e il *quando* della relativa approvazione ne evidenziano la natura eventuale e la configurazione quale strumento flessibile di risposta a contingenti necessità di attuazione del diritto europeo. Questa caratteristica spiega anche la scelta di non gravare la presentazione del disegno di legge dell'obbligo di accompagnamento con l'impegnativa relazione illustrativa prevista dall'art. 29, comma 7, della legge n. 234/2012, trattandosi di un adempimento ricognitivo dello *status* della fase discendente che presuppone una ben definita periodicità. Peraltro non vi è dubbio che tale relazione costituisca un fondamentale momento di riflessione sul generale stato di conformità dell'ordinamento interno al

²³ C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, cit., 736.

²⁴ Sull'uso del termine "legge europea" si sono appuntati diversi rilievi critici. In particolare: 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*, cit., giudica il termine equivoco, anche perché a suo tempo adottato dal trattato costituzionale in luogo di quello di regolamento.

diritto dell'Unione europea, dal quale consegue anche la scelta del ricorso allo strumento solo eventuale della legge europea.

Le ragioni di queste scelte possono essere rintracciate nei contenuti affidati alla disciplina della legge europea, volti, nelle intenzioni del legislatore, alla attuazione diretta degli obblighi europei e alla pronta definizione di procedure d'infrazione aperte in sede europea: condizioni che potrebbero presentarsi con una periodicità diversa da quella imposta alla legge di delegazione o, auspicabilmente, non presentarsi affatto. Più precisamente, ai sensi dell'art. 30, comma 3, nella legge europea confluiscono tre gruppi principali di norme: le disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti in contrasto con gli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea ovvero oggetto di procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica italiana o di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (lett. a e b); le disposizioni necessarie per dare attuazione o per assicurare l'applicazione di atti dell'Unione europea e quelle occorrenti per dare esecuzione ai trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea (lett. c e d); infine, le disposizioni emanate nell'esercizio del potere sostitutivo statale nei confronti delle Regioni e delle Province autonome, *ex art.* 117, comma 5, Cost. per l'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea (lett. e).

La legge europea recupera, quindi, i contenuti della vecchia legge comunitaria non confluiti nella legge di delegazione europea²⁵, essendo il suo intervento previsto, in primo luogo, quando per l'adeguamento dell'ordinamento interno sia necessaria (e sufficiente) la mera abrogazione o modificazione di disposizioni in contrasto con gli obblighi europei. La riproposizione di questa ipotesi può comprendersi alla luce del risalente riconoscimento da parte della giurisprudenza europea dell'insufficienza della mera disapplicazione per la soluzione dei contrasti tra diritto interno e diritto europeo, dal momento che "la preminenza e l'efficacia diretta delle disposizioni del diritto comunitario non sottraggono gli Stati membri all'obbligo di eliminare dal loro ordinamento giuridico interno le disposizioni incompatibili con il diritto comunitario: infatti, il mantenimento in vigore delle stesse crea una situazione di fatto ambigua, in quanto mantiene gli interessati in stato di incertezza circa le possibilità loro garantite di fare appello al diritto comunitario"²⁶.

²⁵ E precisamente quelli di cui all'art. 9, comma 1, lett. a), b), e) e h) della legge n. 11/2005.

²⁶ Corte giust. 24 marzo 1988, causa C-104/86, *Commissione c. Repubblica Italiana*, in *Racc.* 1988, I-1799, che aveva accertato l'inadempienza del nostro Paese per non aver formalmente abrogato alcune disposizioni interne contrarie a norme del trattato dotate di applicabilità diretta. Cfr. L. DANIELE, *Nuove iniziative per l'esecuzione degli obblighi comunitari nell'ordinamento italiano: qualche osservazione sulla loro adeguatezza alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Foro it.*, 1988, IV, 508. A conclusioni non dissimili è poi giunta la Corte costituzionale con la sent. 11 luglio

In secondo luogo, la legge europea è chiamata ad operare quelle modifiche ed abrogazioni di disposizioni statali vigenti che siano oggetto di procedure di infrazione o di sentenze del giudice europeo. Di qui, l'inserimento di tutta una serie di previsioni finalizzate alla celere chiusura dei casi di pre-infrazione, avviati dalla Commissione europea nel quadro del sistema di comunicazione *EU Pilot*, e dei casi che hanno dato origine a procedure di infrazione, ai sensi degli artt. 258 e 260 TFUE.

Si trasferisce, poi, a questa sede la possibilità per il Parlamento di dettare le disposizioni necessarie per assicurare l'applicazione o dare attuazione a atti dell'Unione europea. Rientrano in tale ipotesi le previsioni volte a consentire la concreta operatività della disciplina recata da regolamenti europei, che, com'è noto, per quanto siano obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili, non escludono la necessità di integrazione mediante atti ulteriori, europei e/o nazionali. Come ha espressamente ricordato la Corte di giustizia "la facoltà di cui godono i cittadini di far valere le disposizioni di un regolamento dinanzi ai giudici nazionali non dispensa gli Stati membri dall'adottare le misure interne che permettano di assicurarne la piena e completa applicazione qualora ciò si renda necessario"²⁷. Non è escluso, inoltre, che la legge europea possa dettare disposizioni volte a dare diretta attuazione a direttive europee: ciò è destinato principalmente a verificarsi qualora le modifiche da introdurre siano circoscritte e non complesse, tanto da rendere inutilmente gravoso il ricorso alla delega legislativa.

Nella legge europea sono, infine, destinate a trovare ospitalità le norme adottate nell'esercizio del potere sostitutivo statale esercitato ai sensi dell'art. 117, comma 5, Cost., nelle materie di competenza regionale²⁸.

4. La legge di delegazione europea e la legge europea alla prova dell'esperienza applicativa

Per quanto limitata a poco più di un quadriennio, la prassi applicativa maturata dall'entrata in vigore della legge n. 234/2012 consente una prima verifica sull'uso dei nuovi strumenti normativi e, più in generale, sulla efficacia dai medesimi dimostrata nel rispondere con tempestività alle esigenze di adeguamento derivanti dalla partecipazione al processo di integrazione europea.

1989, n. 389. Cfr. A. CELOTTO, G. PISTORIO, *Diciotto anni di "legge comunitaria"*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Torino, 2007, 58.

²⁷ Corte giust. 26 febbraio 2008, causa C-132/05, *Commissione c. Germania*, in *Racc.* 2008, I-957. Cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, cit. 138.

²⁸ Su quest'ultimo contenuto si rinvia al contributo di M. TOMASI, *Alla ricerca dell'effettività nell'implementazione del diritto UE. Potere sostitutivo e diritto di rivalsa nelle dinamiche fra Stato e Regioni*, in questa *Rivista*, n. 2, 2017.

L'impressione immediata è che la prassi non abbia pienamente corrisposto alle premesse normative poste dalla legge di sistema, a partire dal carattere meramente facoltativo della legge europea: nei quattro anni successivi all'entrata in vigore della legge n. 234/2012 sono state, infatti, approvate quattro leggi di delegazione europea e altrettante leggi europee. Anche nel corrente anno il Governo ha provveduto, seppur con ritardo, alla presentazione di entrambi i disegni di legge, attualmente all'esame delle Camere²⁹.

Più precisamente, sono state approvate le seguenti leggi di delegazione: legge 6 agosto 2013, n. 96 (legge di delegazione europea 2013)³⁰; legge 7 ottobre 2014, n. 154 (legge di delegazione europea 2013–secondo semestre)³¹; legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014)³²; legge 12 agosto 2016, n. 170 (legge di delegazione europea 2015)³³. È stata, quindi, rispettata la cadenza annuale prevista dalla legge n. 234/2012, anche se con alcune anomalie, imputabili alla decisione del Governo di presentare un secondo disegno di legge di delegazione europea nel secondo semestre del 2013, peraltro approvato solo nell'ottobre dell'anno successivo. Tale scelta ha fatto sì che la presentazione e l'approvazione dei disegni di legge di delegazione europea 2014 e 2015 siano intervenute l'anno successivo a quello recato nel titolo: tuttavia essendo presentazione e approvazione occorse nello stesso anno solare non è possibile stigmatizzarne il ritardo, tentando assimilazioni con la prassi delle vecchie leggi comunitarie³⁴. Più semplicemente, negli ultimi tre anni si è affermata la prassi per la quale la legge di delegazione reca nel titolo l'anno di riferimento interpretandolo come l'anno precedente a quello di presentazione.

Contestualmente sono state approvate altrettante leggi europee: legge 6 agosto 2013, n. 97 (legge europea 2013)³⁵; legge 30 ottobre 2014, n. 161 (leg-

²⁹ Il 19 maggio scorso il Governo ha presentato al Senato il disegno di legge di delegazione europea 2016 (AS 2834) e alla Camera il disegno di legge europea 2017 (AC 4505). Relativamente al primo disegno di legge è in corso l'esame da parte della Commissione referente, mentre sul secondo è iniziato il 10 luglio l'esame da parte dell'assemblea.

³⁰ D.d.l. presentato dal Ministro per gli affari europei (Moavero Milanesi) in data 2 maggio 2013.

³¹ D.d.l. presentato dal Ministro per gli affari europei (Moavero Milanesi) in data 22 novembre 2013.

³² D.d.l. presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (Renzi) in data 5 febbraio 2015.

³³ D.d.l. presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (Renzi) in data 18 gennaio 2016.

³⁴ Durante la vigenza della legge Buttiglione, le leggi comunitarie 2005 (l. n. 29/2006), 2006 (l. n. 13/2007) e 2007 (l. n. 34/2008) furono approvate nei primi mesi degli anni successivi, mentre un ritardo maggiore interessò le leggi comunitarie 2008 (legge n. 88/2009) e 2009 (l. n. 96/2010). Ancor più travagliate, come visto, furono le vicende della legge comunitaria 2010 (l. n. 217/2011) la cui approvazione intervenne solo nel dicembre del 2011. Peggior sorte toccò alle leggi comunitarie 2011 e 2012, mai giunte ad approvazione, i cui contenuti sono in parte confluiti nella legge di stabilità per il 2013. Su quest'ultima vicenda si rinvia a: F. SOCCI, *L' "ingorgo europeo" al Senato e la riforma della legge comunitaria*, in www.forumcostituzionale.it, 10 aprile 2013.

³⁵ D.d.l. presentato dal Ministro per gli affari europei (Moavero Milanesi) in data 2 maggio 2013.

ge europea 2013-bis)³⁶; legge 29 luglio 2015, n. 115 (legge europea 2014)³⁷; legge 7 luglio 2016, n. 122 (legge europea 2015-2016)³⁸. La loro presentazione, esame e approvazione si sono svolti contestualmente a quelli delle coeve leggi di delegazione europea, evitando, *de facto*, la relegazione di questo secondo strumento a quel ruolo eventuale immaginato dalla legge n. 234/2012, ma, al contempo, contraddicendo la finalità - perseguita dalla legge di sistema con lo sdoppiamento della legge comunitaria - di aumentare la flessibilità e la continuità temporale nel recepimento del diritto UE. Come non si è mancato di notare, per una puntuale e continua trasposizione del diritto dell'Unione sarebbe preferibile che la legge europea e la legge di delegazione europea venissero approvate in tempi diversi³⁹.

Questo uso parallelo delle due fonti non è venuto meno nemmeno quando, nel 2013, il Governo ha ritenuto di presentare un secondo disegno di legge di delegazione europea: l'approvazione anche di una seconda legge europea (2013-*bis*) ha rappresentato il più vistoso disallineamento dalle previsioni della legge n. 234/2012 che consentono di adottare nel secondo semestre dell'anno solamente una seconda legge di delegazione europea⁴⁰.

Il legame tra le due fonti è stato particolarmente intenso nei primi due anni di applicazione della legge n. 234/2012, in cui l'esame parlamentare dei relativi disegni di legge si è svolto congiuntamente: una scelta non pienamente coerente con la *ratio* della citata legge di sistema di scindere l'attività di recepimento della normativa europea, impegnando, al contempo, sia la Camera che il Senato⁴¹.

³⁶ D.d.l. presentato dal Ministro per gli affari europei (Moavero Milanesi) in data 28 novembre 2013.

³⁷ D.d.l. presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (Renzi) in data 19 marzo 2015.

³⁸ D.d.l. presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (Renzi) in data 3 febbraio 2016.

³⁹ F. SCUTO, *L'evoluzione del rapporto Parlamento-Governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015, 30.

⁴⁰ Per queste considerazioni L. BARTOLUCCI, *"Legge di delegazione europea" e "Legge europea": obiettivi e risultati di una prima volta*, cit., 18, che lega la scelta di ricorrere ad una seconda legge europea all'obiettivo di consentire al Governo di presiedere il semestre europeo nel 2014 con il minor numero di procedure di infrazioni possibile.

⁴¹ Tant'è che durante l'esame in Commissione al Senato dei disegni di legge di delegazione europea ed europea 2013, il presidente sottolineava come la scelta di trattare congiuntamente i due disegni di legge fosse "il frutto di una deliberazione discrezionale dell'Ufficio di Presidenza, che non vincola, *pro futuro*, la possibilità di percorrere ulteriori opzioni regolamentari" (cfr. Legislatura 17^a - 14^a Commissione permanente, *Resoconto sommario* n. 2 del 28 maggio 2013). Il tema si riproponeva all'attenzione anche in seguito, allorché il sen. Orellana chiedeva al Ministro per gli affari europei delucidazioni sui 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" (cfr. Legislatura 17^a - 14^a Commissione permanente, *Resoconto sommario* n. 4 del 6 giugno 2013). Il Ministro replicava assumendosi la responsabilità di tale decisione, dettata dall' "opportunità, pur in presenza del primo sdoppiamento

A partire dalle leggi di delegazione europea ed europea 2014 si è inaugurata la diversa prassi dell'esame parallelo, ma a Camere invertite dei due disegni di legge. Questa scelta, replicata per l'esame delle leggi di delegazione europea 2015 ed europea 2015-16 e per i disegni di legge di delegazione europea 2016 e europea 2017, è evidentemente ispirata a motivi di economia procedurale e valorizza la finalità di tempestiva implementazione della normativa europea che anima la legge n. 234/2012. L'esame a Camere invertite non ha, ad oggi, causato alcun disallineamento dei tempi di approvazione dei due strumenti, avvenuti in ogni caso a breve distanza l'uno dall'altro, come mostrano le date delle relative approvazioni.

Guardando poi complessivamente alle otto leggi approvate, si coglie come lo sdoppiamento della legge comunitaria abbia contribuito a rendere più celere il procedimento di approvazione di entrambi gli strumenti. Eccezionalmente celere è stato l'*iter* parlamentare della legge di delegazione europea (l. n. 96/2013) e della legge europea 2013 (l. n. 97/2013), che ha richiesto soltanto due passaggi parlamentari: presentati al Senato il 2 maggio 2013 i due disegni di legge sono stati approvati in via definitiva alla Camera il 31 luglio (91 giorni). Hanno richiesto tempi più lunghi l'approvazione della legge di delegazione europea 2013-secondo semestre (l. n. 154/2014) e della legge europea 2013-*bis* (l. n. 161/2014): per il varo finale di quest'ultima, in particolare, è stata necessaria una terza lettura parlamentare conclusasi con l'approvazione definitiva in data 21 ottobre 2014, un mese dopo il varo della legge di delegazione⁴².

L'*iter* delle leggi di delegazione europea 2014 (l. n. 114/2015) e 2015 (l. n. 170/2016) e delle leggi europee 2014 (l. n. 115/2015) e 2015-2016 (l. n. 122/2016), ha recuperato la celerità iniziale, anche grazie alla nuova prassi dell'esame a Camere invertite⁴³. Qualche ritardo, invece, si sta registrando

dell'*ex* legge comunitaria, di disaminare unitariamente un *corpus* di disposizioni che, in parte non irrilevante, era contenuto in progressi provvedimenti legislativi non approvati" (cfr. Legislatura 17^a - 14^a Commissione permanente, *Resoconto sommario* n. 5 del 12 giugno 2013). Cfr. D. PARIS, *Le leggi europee e di delegazione europea 2013. Osservazioni sulla prima attuazione dello "sdoppiamento" della legge comunitaria*, cit., 6.

⁴² Più precisamente: la legge di delegazione europea 2013-secondo semestre è stata presentata alla Camera in data 22 novembre 2013 e approvata in via definitiva dal Senato il 17 settembre 2014; la legge europea 2013-*bis* è stata presentata alla Camera il 28 novembre 2013, dove è stata approvata in via definitiva, dopo le modifiche introdotte dal Senato, in data 21 ottobre 2014.

⁴³ La legge di delegazione europea 2014 è stata presentata al Senato il 5 febbraio 2015 e approvata dalla Camera il 2 luglio, dopo due letture; parallelamente la legge europea 2014 è stata presentata alla Camera il 19 marzo 2015 e approvata in via definitiva dal Senato il 23 luglio. La legge di delegazione europea 2015 è stata presentata alla Camera il 18 gennaio 2016 e approvata in via definitiva dal Senato il 28 luglio, mentre la legge europea 2015-2016 è stata presentata al Senato il 3 febbraio 2016 e approvata definitivamente dalla Camera il 30 giugno. Per una puntuale analisi dei tempi dell'esame parlamentare, ma anche della procedura endogovernativa di predisposizione dei disegni di legge, si rinvia a: CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, OSSERVATORIO SULLA LEGISLA-

nell'adozione delle leggi di delegazione europea 2016 ed europea 2017: il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare il nuovo disegno di delegazione europea soltanto il 3 marzo e il disegno di legge europea il 31 marzo; dopo il parere (favorevole) della Conferenza Stato-Regioni in data 6 aprile e l'approvazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri entrambi sono stati presentati alle Camere il 19 maggio scorso. Questo ritardo contraddice parzialmente la *Relazione programmatica 2017*, in cui Governo dà conto di aver inserito tra le priorità legislative per l'adeguamento del diritto interno al diritto UE l'approvazione della legge di delegazione europea 2016 e della relativa legge europea, informando il Parlamento dell'avvenuto avvio dei lavori di predisposizione nel secondo semestre del 2016⁴⁴. E annuncia, altresì, l'intenzione di presentare tali "veicoli" a cadenza semestrale, per garantire in tal modo il tempestivo recepimento delle direttive UE e porre rimedio ai casi di non corretta attuazione della normativa europea.

In attesa dell'approvazione dei due nuovi atti legislativi, può sicuramente rilevarsi come lo "sdoppiamento" della legge comunitaria non solo abbia garantito – come nelle intenzioni del legislatore - un *iter* più rapido al primo dei due disegni di legge⁴⁵, ma abbia innescato un sistema virtuoso che ha coinvolto anche il disegno di legge europea. Ad oggi, non sembrano quindi aver trovato riscontro i timori di una concentrazione di tutta l'attenzione sulla legge di delegazione e della condanna della legge europea ad una sorte non dissimile a quella toccata alla legge comunitaria (ritardi nell'approvazione, slittamenti e così via)⁴⁶.

5. Le (limitate) novità delle tecniche di recepimento: la delega legislativa

La legge n. 234/2012 non ha, invece, introdotto novità di rilievo in tema di tecniche di recepimento del diritto dell'Unione europea, pur avendone mutato la relativa allocazione: mentre l'attuazione diretta è disposta attraverso la legge europea, tutte le altre tecniche (delega legislativa, regolamenti di delega-

ZIONE, *La produzione normativa nella XVII legislatura*, 31 gennaio 2016, p. 30, nonché a A. CELOTTO, *La fase discendente del diritto dell'Unione europea. Effetti dello "sdoppiamento" della legge comunitaria*, in *Federalismi.it – Focus Fonti*, n. 1, 2017.

⁴⁴ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *La partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Relazione programmatica 2017*, p. 138, il testo integrale è facilmente reperibile sul sito *web* del Dipartimento per le politiche europee.

⁴⁵ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2013, 282.

⁴⁶ 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?*, cit., 839.

ficazione, regolamenti governativi e ministeriali, attuazione in via amministrativa) sono disposte dalla legge di delegazione europea⁴⁷.

Nelle tecniche di implementazione e nel loro uso si registra una sostanziale continuità con la prassi delle ultime leggi comunitarie. Anche nel nuovo contesto il *leitmotiv* è l'assoluto protagonismo della delega legislativa: le prime tre leggi di delegazione europea (2013; 2013-secondo semestre e 2014), nonché quella attualmente all'esame del Senato (AS 2834) la prevedono quale unica tecnica di recepimento, mentre la legge di delegazione europea 2015 ha previsto in due casi l'attuazione con regolamento di delegificazione.

L'uso della delega legislativa, per quanto prevalente, è stato raramente colto come momento di semplificazione legislativa. Solo in un caso il Governo è stato autorizzato ad adottare un testo unico per il riordino e l'armonizzazione delle normative di settore (art. 30, co. 2, lett. h): all'art. 7 della legge di delegazione europea 2013-secondo semestre il Governo è delegato ad adottare, entro il 20 luglio 2019, un decreto legislativo recante il testo unico delle disposizioni legislative vigenti di recepimento degli atti dell'Unione europea, adottati ai sensi dell'art. 78 TFUE, che regolano il diritto di asilo, la protezione sussidiaria e la protezione temporanea⁴⁸.

Tutte le leggi di delegazione europea recano, invece, una delega biennale al Governo per la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi dell'Unione europea, secondo quanto previsto dall'art. 33 (art. 30, co. 2, lett. d); non si rintracciano invece 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 dagli stessi enti regionali (lett. f) e disposizioni che individuano principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente (lett. g).

Questa continuità nelle tecniche di implementazione si intreccia, tuttavia, con interessanti elementi di novità nella disciplina delle medesime, introdotti dalla legge n. 234/2012 nel tentativo di correggere alcune delle criticità che

⁴⁷ C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, cit., 736.

⁴⁸ Per quanto non prevedano l'adozione di un testo unico sembrano destinati a rispondere ad identiche esigenze di riordino normativo gli artt. 9 e 11 della legge di delegazione europea 2013: il primo delega il Governo all'adozione di uno o più decreti legislativi "con i quali la normativa vigente in materia di imposta sul valore aggiunto è conformata all'ordinamento dell'Unione europea"; il secondo delega all'adozione di un decreto legislativo "ai fini del riordino e della semplificazione" delle procedure di autorizzazione all'esportazione di prodotti e di tecnologie a duplice uso e dell'applicazione delle sanzioni in materia di embarghi commerciali, nonché ogni tipologia di operazione di esportazione di materiali proliferanti. Tuttavia, in nessuno dei due casi il Governo ha colto le opportunità di coordinamento e di riordino offerte dalla legge di delegazione europea facendo spirare inutilmente i termini per l'esercizio delle deleghe.

investono i relativi modelli allorquando si trovano ad operare nel contesto del recepimento del diritto europeo, che da sempre li espone alle sollecitazioni più intense⁴⁹.

Ben note sono le criticità che si sono appuntate fin dagli esordi sulla delega legislativa, a cagione dell'“ampliamento sempre maggiore” e dell'“elevato grado di indeterminazione” spesso assunto dai tre elementi indicati dall'art. 76 Cost. come estremi per la compatibilità di una delega legislativa con la ripartizione dei poteri e delle competenze normative effettuata dalla Costituzione stessa⁵⁰. Una indeterminazione che si è tradotta nella sottrazione, più o meno intensa, all'organo parlamentare dell'attività normativa in funzione di adattamento a norme estranee all'ordinamento italiano e nell'accrescimento dei poteri dell'esecutivo⁵¹.

Le problematiche connesse al requisito costituzionale degli “oggetti definiti” sono riconducibili alla circostanza che le deleghe di attuazione degli obblighi europei contemplano, per loro natura, una pluralità di oggetti, coincidenti con l'oggetto delle direttive o degli altri atti normativi dell'Unione europea da attuare. Circa la relativa individuazione, la legge n. 234/2012 ricalca gli approdi della legge Buttiglione, riproponendo la tecnica, utilizzata fin dalla prima legge comunitaria⁵², di includere nella legge di delegazione europea due allegati recanti l'elencazione delle direttive da recepire mediante decreto legislativo. La previsione di due distinti allegati, A e B, si lega alla diversa esigenza di individuare separatamente (e segnatamente nell'allegato B) le direttive per le quali è richiesto l'aggravamento procedurale del parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia.

⁴⁹ Per siffatte considerazioni in riferimento alla delega legislativa: S. STAIANO, *Legge di delega e decreto delegato*, in *Il diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, vol. 8, Milano, 2007, 783; B. DE MARIA, *I rapporti tra Parlamento e Governo nell'attuazione delle norme comunitarie*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza italiana*, Milano, 2008, 573.

⁵⁰ Si vedano, in proposito, le risalenti osservazioni critiche di A. BERNARDINI, *Sulla delega legislativa al Governo per l'attuazione di norme internazionali*, in *Riv. dir. int.*, 1965, 569.

⁵¹ Si era tentato di porre rimedio a queste criticità già con la legge comunitaria, attraverso la riconduzione alla sede parlamentare della scelta dei procedimenti più idonei al recepimento del diritto comunitario e del coinvolgimento, a seconda dei casi, dell'autonomia legislativa delegata del Governo, dell'autonomia regolamentare e dell'autonomia legislativa regionale. Tuttavia, le disposizioni della legge n. 86/1989 erano piuttosto laconiche quanto allo strumento della delega legislativa, limitandosi ad enunciare la possibilità che l'attuazione degli atti del Consiglio o della Commissione delle Comunità europee potesse avvenire “anche” per suo tramite. A ben vedere, rispetto alla situazione precedente, l'unico sostanziale passo in avanti era legato alla periodicità della legge comunitaria: essendo uno strumento annuale le deleghe avrebbero naturalmente avuto un oggetto limitato e un tempo piuttosto definito. A. CELOTTO, *Legge comunitaria* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1995, 4.

⁵² Art. 1, commi 1 e 3, l. n. 428/1990.

Si tratta, a ben vedere, di una tecnica che finisce per attribuire al Governo un potere normativo per materia, piuttosto che in relazione ad oggetti definiti⁵³. Questa tendenza degli oggetti definiti a sfumare nel concetto di materia per quanto investa l'istituto della delega nel suo complesso (si pensi, ad esempio, al conferimento di deleghe ampie), rappresenta l'assoluta normalità per le deleghe europee, in cui l'oggetto è definito dal contenuto della stessa direttiva da attuare, quindi, da un atto che vincola soltanto in merito al "risultato da raggiungere"⁵⁴.

I confini dell'oggetto della delega risultano, poi, ulteriormente sfumati dall'obbligo per il Governo di tener conto, nella redazione dei decreti legislativi delle "eventuali modificazioni delle direttive dell'Unione europea comunque intervenute fino al momento dell'esercizio della delega", che l'art. 32 ricomprende tra i principi e criteri direttivi generali (lett. f). Tale rinvio si traduce, di fatto, in una "delegazione in bianco", vista la sua inidoneità ad identificare l'ambito materiale nel quale è chiamata a svolgersi l'attività normativa del legislatore delegato. Siffatta previsione, formalizzando l'estraneità del Parlamento all'attuazione delle norme europee sopravvenute, presenta indubbe criticità costituzionali, che non paiono trovare sufficiente giustificazione nella preoccupazione per cui il Governo verrebbe altrimenti ad emanare una normativa non più corrispondente al diritto europeo vigente⁵⁵.

Pur rimanendo fedele alla tecnica della elencazione delle direttive da recepire, la legge n. 234/2012 introduce due novità volte ad imporre precisi obblighi al legislatore delegante e a quello delegato, nell'ottica di delimitare *lato sensu* l'oggetto della delega.

Quanto al Parlamento si esclude che possa inserire nella legge di delegazione europea disposizioni di delegazione ulteriori. Più esattamente l'art. 30, comma 2, alla lett. a) precisa che la delega legislativa conferita al Governo deve essere 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 re-

⁵³ M. RUOTOLO, S. SPUNTARELLI, *Art. 76*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 1500.

⁵⁴ Siffatta tendenza, com'è noto, contraddice le intenzioni del Costituente, che volle con la locuzione adottata restringere l'ambito della possibile delegazione, ritenendo l'"oggetto" qualcosa di meno ampio della "materia": A. CERRI, *Delega legislativa* (voce), in *Enc. giur.*, Roma, 1993, 6. Alla luce di tale contraddizione non si è mancato di stigmatizzare anche le deleghe contenute nelle leggi di delegazione europea: G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano, 2016, 113.

⁵⁵ E. CANNIZZARO, *La «legge comunitaria» per il 1990 e il disegno di legge per il 1991*, in *Foro it.*, 1991, IV, 337; M. CARTABIA, *Principi della delega determinati con rinvio alle norme comunitarie e parametro doppiamente interposto*, in *Giur. cost.*, n. 3, 1993, 2049, nonché E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino, 1999, 88.

cepimento degli atti legislativi europei”. L’apprezzabile intento della previsione è quello di contrastare la tendenza, affermatasi nella prassi della legge comunitaria, ad utilizzare la legge di delegazione europea quale contenitore per far approvare norme – di delega - non strettamente riconducibili all’attuazione del diritto europeo, che, singolarmente, avrebbero incontrato difficoltà ad essere approvate. La novità per quanto non contribuisca a definire più esattamente l’oggetto delle deleghe, consente quantomeno di circoscrivere il disallineamento rispetto al modello costituzionale alle deleghe effettivamente attuative di obblighi europei.

Quanto al Governo la legge n. 234/2012 lo impegna ad accompagnare i decreti legislativi con una tabella di concordanza tra le disposizioni in essi previste e quelle della direttiva da recepire, predisposta dall’amministrazione con competenza istituzionale prevalente nella materia⁵⁶. La previsione, come evidente, impegna il legislatore delegato ad un più attento rispetto dell’oggetto delle direttive esattamente indicate e, quindi, della delega.

5.1. La problematica formulazione dei “principi e criteri direttivi”

Una specifica considerazione merita il requisito *ex art. 76 Cost.* dei “principi e criteri direttivi”, alla luce della sua difficile coesistenza con la natura stessa dei principali atti europei da attuare, le direttive. Dal momento che vincoli significativi per il legislatore delegato sono posti dalle stesse direttive da trasporre, è lecito interrogarsi sulla necessità e/o utilità di una specificazione intermedia degli obblighi ivi contenuti da parte della legge delega del Parlamento.

Per quanto una simile obiezione presenti elementi di veridicità per le direttive di carattere tecnico, altrettanto non può dirsi per quelle che pongono obblighi il cui adempimento importa per gli Stati scelte consistenti, per le quali la presenza nella legge delega del mero vincolo alla piena conformità al diritto comunitario, senza la contestuale determinazione di principi sostanziali, escluderebbe il Parlamento dal circuito decisionale, esaurendolo tra le istituzioni comunitarie e l’esecutivo nazionale⁵⁷. A più riprese la prevalente dottrina ha, quindi, rilevato l’incapacità di tale rinvio a conformarsi alle normative europee da attuare a soddisfare le prescrizioni dell’art. 76 Cost., che, invece, richiedono alla legge di delega di stabilire principi e criteri direttivi da seguire nell’esercizio della delega stessa⁵⁸.

⁵⁶ Art. 31, comma 2. Su queste novità si veda anche: G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, cit., 112.

⁵⁷ G. GAJA, *Quali «principi e criteri direttivi» nella delega al Governo per attuare direttive comunitarie?*, in *Riv. dir. int.*, 1983, 424.

⁵⁸ M. CARTABIA, *Principi della delega determinati con rinvio alle norme comunitarie e parametro doppiamente interposto*, cit., 2048.

Le leggi La Pergola e Buttiglione non si erano fatte carico di siffatta criticità, lasciando alle singole leggi comunitarie il compito di determinare, al momento del conferimento di deleghe legislative al Governo, i relativi principi e criteri direttivi. Tuttavia, sin dalla prima legge comunitaria si era affermata, unitamente allo scontato rinvio ai principi contenuti nelle stesse direttive da attuare, la prassi della doppia previsione di principi e criteri direttivi: nella prima parte si ponevano criteri e principi generali, valevoli per tutte le deleghe contenute nella singola legge comunitaria; nella seconda parte di prevedevano criteri di delegazione specifici per il recepimento delle singole direttive⁵⁹.

In riferimento alle deleghe comunitarie iniziò, quindi, a delinearsi un complesso sistema di principi e criteri direttivi, nel quale a quelli desumibili dalle direttive da attuare si aggiungevano – entro lo spazio di discrezionalità riservato ai singoli Stati membri - quelli stabiliti in via generale e (eventualmente) specifica dal legislatore nazionale, destinati, con i primi, a condizionare il legislatore delegato. Una sovrapposizione di vincoli, configurati per principi, che non ha mancato di generare incertezze applicative, rendendo più complessa l'individuazione dei parametri dell'attività normativa delegata al Governo⁶⁰.

La legge n. 234/2012 offre una risposta soddisfacente al problema pratico della *sedes* dei principi e criteri direttivi generali, anche se non riesce a fare altrettanto con le altre criticità. La scelta è quella di elencare in un articolo *ad hoc* (art. 32) principi e criteri direttivi generali, destinati a valere per tutti gli ambiti materiali delle direttive da recepire⁶¹.

Siffatti principi e criteri direttivi riproducono in ampia misura quelli presenti nell'art. 2 delle ultime leggi comunitarie. I principi e criteri direttivi elencati nelle prime lettere sono volti a garantire che l'attuazione delle direttive europee sia improntata alla semplificazione normativa e organizzativa⁶²: tra

⁵⁹ Cfr. art. 2 e titolo II della legge n. 428/1990. Su questa prassi: G. GRASSO, *La legge comunitaria 1995-1997: l'inquadramento generale*, in G. GRASSO (a cura), *La legge comunitaria 1995-1997: problemi di diritto pubblico comunitario*, in *Gazz. giur.*, Giuffrè, ItaliaOggi, n. 31, 1998, 7 e A. PITINO, *Verso una nuova legge comunitaria. Stato e Regioni tra attuazione del Titolo V e il nuovo Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Torino, 2005, 45.

⁶⁰ B. DE MARIA, *I rapporti tra Parlamento e Governo nell'attuazione delle norme comunitarie*, cit., 574.

⁶¹ Si tratta di una tecnica già utilizzata dall'art. 20 della legge n. 59/1997, che ha stabilito i principi e i criteri direttivi generali per l'esercizio delle deleghe legislative previste dalle leggi annuali di semplificazione e riassetto normativo.

⁶² Tale sembra il comun denominatore dei principi e criteri individuati alle lett. a), b) e c) dell'art. 32:

a) le amministrazioni direttamente interessate provvedono all'attuazione dei decreti legislativi con le ordinarie strutture amministrative, secondo il principio della massima semplificazione dei procedimenti e delle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni e dei servizi;

questi il più innovativo è quello previsto dalla lett. c) che vieta agli atti di recepimento di direttive dell'Unione europea di introdurre o mantenere livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse (divieto del c.d. *gold plating*)⁶³.

Identiche finalità di semplificazione sono rintracciabili in molti dei principi e criteri direttivi successivi, i quali stabiliscono che: al recepimento di direttive o all'attuazione di altri atti dell'Unione europea che modificano precedenti direttive o atti già attuati con legge o con decreto legislativo si proceda, se la modificazione non comporta ampliamento della materia regolata, apportando le corrispondenti modificazioni alla legge o al decreto legislativo di attuazione della direttiva o di altro atto modificato (lett. e); nella redazione dei decreti legislativi si tenga conto delle eventuali modificazioni delle direttive dell'Unione europea comunque intervenute fino al momento dell'esercizio della delega (lett. f); quando si verificano sovrapposizioni di competenze tra amministrazioni diverse o comunque siano coinvolte le competenze di più amministrazioni statali, i decreti legislativi individuino, attraverso le più opportune forme di coordinamento, rispettando i principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione e le competenze delle Regioni e degli altri enti territoriali, le procedure per salvaguardare l'unitarietà dei processi decisionali, la trasparenza, la celerità, l'efficacia e l'economicità nell'azione amministrativa e la chiara individuazione dei soggetti responsabili (lett. g); qualora non siano di ostacolo i diversi termini di recepimento, siano attuate con un unico decreto legislativo le direttive che riguardano le stesse

b) ai fini di un migliore coordinamento con le discipline vigenti per i singoli settori interessati dalla normativa da attuare, sono introdotte le occorrenti modificazioni alle discipline stesse, anche attraverso il riassetto e la semplificazione normativi con l'indicazione esplicita delle norme abrogate, fatti salvi i procedimenti oggetto di semplificazione amministrativa ovvero le materie oggetto di delegificazione;

c) gli atti di recepimento di direttive dell'Unione europea non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse, ai sensi dell'articolo 14, commi 24-bis, 24-ter e 24-quater, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

⁶³ Si tratta del fenomeno, ripetutamente censurato in sede europea, di "sovrapposizione alle norme comunitarie di un'eccessiva regolazione interna" Cfr. Raccomandazione della Commissione europea riguardante il recepimento in diritto nazionale delle direttive che incidono sul mercato interno [SEC/2004/0918def.] che al punto 6 invita gli Stati ad astenersi dall'aggiungere, negli atti normativi di attuazione, condizioni o prescrizioni non necessarie per recepire la direttiva quando tali condizioni o prescrizioni sono atte ad ostacolare il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla direttiva. La Risoluzione del Parlamento europeo, *Legiferare meglio, sussidiarietà e proporzionalità e legiferare con intelligenza*, 14 novembre 2011 (2011/2029(INI)) ha invitato "la Commissione e gli Stati membri ad inserire informazioni più esaustive negli obblighi di notifica in seguito all'attuazione della legislazione specifica, al fine di affrontare il problema della sovraregolamentazione (*gold-plating*)". Cfr. N. LUPO, G. PERNICIARO, *Verso una better regulation nella attuazione delle direttive Ue?*, in *Gior. dir. amm.*, n. 8-9, 2013, 828.

materie o che comunque comportano modifiche degli stessi atti normativi (lett. h).

Rispondono a finalità diverse i principi e criteri direttivi *ex* lett. e) e i). Il primo prevede criteri e linee guida per l'introduzione, nei decreti legislativi di recepimento delle direttive europee, di sanzioni amministrative e penali, ove necessarie per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti stessi. Le direttive, com'è noto, si limitano generalmente a prevedere l'obbligo a carico degli Stati membri di stabilire sanzioni effettive, proporzionali e dissuasive, lasciando alla loro discrezionalità la determinazione in concreto di tali sanzioni, sia in relazione alla natura che all'entità. La lett. d) detta al legislatore delegato puntuali indicazioni circa tipologie e limiti minimi e massimi delle sanzioni, nonché relativamente ai criteri per la determinazione in concreto della loro entità⁶⁴.

Il principio e criterio direttivo finale (lett. i) dispone che sia assicurata la parità di trattamento dei cittadini italiani rispetto ai cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea e non possa essere previsto in ogni caso un trattamento sfavorevole dei cittadini italiani, completando il generale principio di parità di trattamento dell'art. 53⁶⁵.

Per quanto la rubrica dell'art. 32 parli genericamente di "principi e criteri direttivi" e riproponga la prassi di non distinguere tra i due concetti, la semplice lettura è in grado di rilevarne la natura di criteri direttivi, peraltro scarni e generici, inidonei ad esprimere principi sostanziali capaci di rappresentare un vincolo effettivo per il Governo nell'esercizio della sua funzione normativa⁶⁶. La loro formulazione *una tantum*, se ha l'innegabile pregio di alleggerire il contenuto delle singole leggi di delegazione europea, che possono limitarsi ad un mero rinvio al relativo articolo della legge n. 234/2012, non pare, pertanto, risolutiva delle criticità legate alla sostanziale abdicazione da parte del Parlamento del compito di indirizzare il Governo nell'attuazione delle direttive europee.

⁶⁴ Sulle previsioni della lett. d) dell'art. 32 si rinvia al nostro *Legge di delegazione europea e legge europea. Contributo allo studio dell'attuazione del diritto dell'Unione europea nel più recente periodo*, cit., 59; per la trattazione delle problematiche penalistiche a A. PRESOTTO, *Una nuova legge per l'adeguamento agli obblighi di matrice europea (L. 24.12.2012 n. 234)*, in *Legis. Pen.*, n. 2, 2013, 304.

⁶⁵ Le due disposizioni riproducono sostanzialmente i due commi dell'art. 14-bis della legge n. 11/2005, introdotto dall'art. 6, comma 4, lett. d) della legge comunitaria 2008 (l. n. 88/2009).

⁶⁶ Cfr. A. BONOMI, *Le leggi comunitarie e la delineazione dei principi e dei criteri direttivi per rinvio alle direttive comunitarie nelle materie coperte da riserva di legge (aspetti problematici)*, in E. ROSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislatura*, Padova, 2009, 294; N. LUPO, *Tipologia delle deleghe legislative per l'attuazione di direttive comunitarie e problemi del riordino normativo: verso una (ancora maggiore) "confusione delle lingue"?* in G. GRASSO (a cura), *La legge comunitaria 1995-1997: problemi di diritto pubblico comunitario*, cit., 13; G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, cit., 114.

Le quattro leggi di delegazione europea approvate richiamano nell'articolo di apertura l'obbligo per il Governo di rispettare i principi e i criteri direttivi di cui all'art. 32 nella adozione dei decreti legislativi per l'attuazione delle direttive elencate negli allegati A e B. Peraltro, in alcuni casi – relativi all'attuazione di direttive per le quali la legge di delegazione europea detta anche principi e criteri direttivi specifici o all'adeguamento della normativa nazionale a regolamenti UE - siffatto richiamo è accompagnato dall'inciso “in quanto compatibili”, lasciando al legislatore delegato la discrezionalità di decidere in ordine alla compatibilità con la materia da disciplinare dei principi e criteri direttivi che dovrebbero vincolarlo⁶⁷. In altri casi – più correttamente - la legge di delegazione europea individua come vincolanti per il Governo solo alcuni dei principi e criteri direttivi generali elencati dall'art. 32⁶⁸.

Siffatti principi e criteri direttivi generali sono poi integrati da un numero variabile di principi e criteri direttivi specifici, previsti dalla stessa legge di delegazione in riferimento all'attuazione di singole direttive o all'adeguamento della normativa nazionale a regolamenti europei. Il rapporto tra principi speciali e generali è definitivo dalla legge n. 234/2012 attraverso l'espressione “salvi”⁶⁹, mentre nelle singole leggi di delegazione si obbliga il Governo a rispettare “oltre” ai principi e criteri direttivi generali quelli specifici. Un rapporto, quindi, informato alla integrazione tra primi e secondi, tant'è che quando il legislatore ha inteso prevedere un rapporto diverso tra le due *species* di principi lo ha espressamente detto⁷⁰.

La doppia previsione di principi e criteri direttivi (generali e speciali) non è, tuttavia, così frequente, considerato che le deleghe che prevedono la seconda tipologia di principi e criteri direttivi sono numericamente contenute, soprattutto in quelle leggi di delegazione europea impegnate nel recepimento di molte direttive. Così le leggi di delegazione europea 2013 e 2014, chiamate

⁶⁷ Per alcuni esempi: art. 5 legge di delegazione europea 2013; art. 3 legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre; artt. 3, 4, 6, 7, 8, 13 legge di delegazione europea 2014; art. 15 legge di delegazione europea 2015.

⁶⁸ Così gli artt. 18-21 della legge di delegazione europea 2014, nel delegare il Governo all'attuazione di diverse decisioni quadro GAI, lo vincolano al rispetto, oltre che delle disposizioni previste nelle singole decisioni quadro, dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 32, comma 1, lett. a), e), f) e g). Nello stesso senso: gli artt. 6 e 9 della legge di delegazione europea 2013–secondo semestre e l'art. 19 legge di delegazione europea 2015.

⁶⁹ Più esattamente “salvi gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge di delegazione europea e in aggiunta a quelli contenuti nelle direttive da attuare, i decreti legislativi di cui all'art. 21 sono informati ai seguenti principi e criteri direttivi generali...”

⁷⁰ È il caso dell'art. 4, comma 2, della legge di delegazione europea 2015, relativo all'attuazione della direttiva (UE) 2015/720 del 29 aprile 2015 che modifica la direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero, il quale ha previsto che nell'esercizio della delega il Governo segua “prioritariamente” i principi e criteri direttivi specifici indicati, nonché i principi e criteri generali “in quanto compatibili”.

a recepire, rispettivamente, 40 e 57 direttive, hanno previsto soltanto per 10 di queste principi e criteri *ad hoc*. Siffatta previsione è stata, invece, più frequente nelle leggi di delegazione europea 2013-secondo semestre e 2015 che hanno disposto l'attuazione di un numero più limitato di direttive: nel primo caso su 19 direttive da attuare sono stati previsti specifici principi e criteri direttivi per 6; nel secondo su 11 direttive per 7.

La limitata previsione di principi e criteri direttivi specifici da parte delle leggi di delegazione europea e la segnalata genericità dei principi e criteri generali previsti dalla legge n. 234/2012 ripropongono anche nel rinnovato quadro normativo le problematiche di compatibilità con l'art. 76 Cost. per la persistente tendenza ad assegnare al Governo deleghe troppo ampie in materia di recepimento del diritto dell'Unione europea⁷¹. Tali scelte realizzano un vero e proprio trasferimento di funzioni legislative, e non già il semplice esercizio delle medesime, con un Governo assai poco condizionato dalle indicazioni provenienti dal Parlamento, anche se massimamente vincolato al rispetto dei principi contenuti nella direttiva stessa.

Sulla circostanza non si registrano censure da parte del giudice costituzionale per il quale "il contenuto della delega non p[uò] essere individuato senza tenere conto del sistema normativo nel quale la predetta si inserisce, poiché soltanto l'identificazione della sua *ratio* consente di verificare, in sede di controllo, se la norma delegata sia con essa coerente". Nel caso di delega per l'attuazione di direttive dell'Unione europea, i principi che queste ultime esprimono "si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto, potendo autonomamente giustificare l'intervento del legislatore delegato"⁷². Pertanto anche i principi e criteri direttivi contenuti nelle direttive europee possono integrare quelli *ex art. 76 Cost.* e contribuire a determinare il contenuto della legge delega, nonché del parametro di costituzionalità⁷³.

Si realizza, *de facto*, una sorta di trasferimento dal legislatore italiano a quello europeo del compito di delineare i limiti all'azione legislativa del Governo, che comunque appare meno problematico rispetto al recente passato alla luce del rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo nel procedimento legislativo realizzato dal Trattato di Lisbona⁷⁴.

⁷¹ F. SCUTO, *L'evoluzione del rapporto Parlamento-Governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, cit., 32.

⁷² Corte cost., sent. 7 giugno 2013, n. 134, punto 6.3 del *Considerato in diritto*.

⁷³ G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, cit., 288. In generale sull'argomento: F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1995.

⁷⁴ Cfr. M. CARTABIA, *Principi della delega determinati con rinvio alle norme comunitarie e parametro doppiamente interposto*, cit., 2051 che nel 1993 segnalava la necessità di salvaguardare il ruolo

5.2. Il “tempo limitato”

Se relativamente ai principi e criteri direttivi la legge n. 234/2012 si limita alla codificazione della prassi legislativa precedente, con riguardo al “tempo limitato” entro il quale il decreto legislativo deve essere emanato introduce, invece, novità di rilievo.

Com'è noto, le previgenti leggi La Pergola e Buttiglione nulla dicevano circa i termini delle deleghe da conferire al Governo per il recepimento delle direttive, lasciando alle singole legge comunitarie il compito di procedere liberamente alla relativa fissazione. Per molti anni la scelta ricorrente era stata quella di individuare un unico termine per tutte le direttive, decorrente dall'entrata in vigore della stessa legge comunitaria. Si trattava di una tempistica completamente svincolata da quella prevista dallo stesso atto normativo comunitario per la sua trasposizione e, quindi, *in re ipsa*, incapace di assicurare un tempestivo adeguamento dell'ordinamento interno.

Soltanto a partire dalla legge comunitaria 2007 (l. n. 34/2008) si iniziò ad intervenire sui tempi della delega, facendo coincidere il termine di scadenza per l'emanazione dei decreti legislativi di attuazione con quello previsto dalla direttiva stessa per il suo recepimento (art. 1). Tale modifica cercava di prevenire il rischio che, in ragione del prolungarsi dell'*iter* parlamentare, fossero fissati termini decorrenti dall'entrata in vigore della legge comunitaria non compatibili con le prescrizioni europee. Più recentemente il disegno di legge comunitaria 2010 aveva proposto di stabilire per l'esercizio della delega un termine anticipato di due mesi rispetto alla scadenza prevista per il recepimento della singola direttiva. Questa anticipazione – non accolta nel testo finale della legge – era finalizzata a ridurre il rischio di una scadenza del termine di recepimento in pendenza dell'*iter* di emanazione dei decreti, circostanza che si era più volte verificata anche dopo la modifica del 2007⁷⁵.

Tale soluzione ha trovato finalmente accoglimento nella legge n. 234/2012 che nel suo testo originario, al primo comma dell'art. 31, obbligava il Governo all'esercizio delle deleghe legislative conferite con la legge di delegazione europea per il recepimento delle direttive entro il termine di “due mesi antecedenti a quello di recepimento indicato in ciascuna delle direttive”. Per rafforzare la tempestività dell'adeguamento interno tale termine è stato ulteriormente anticipato a quattro mesi dall'art. 29 della legge europea 2014 (l. n. 115/2015). Per quanto la scelta sia apprezzabile in vista dell'obiettivo del re-

del Parlamento nazionale nella c.d. fase discendente, anche per l'assenza di qualsivoglia istituzione di tipo parlamentare nella formazione delle norme comunitarie.

⁷⁵ Cfr. E. COTTU, «Morte e trasfigurazione» di una legge comunitaria, cit., 2011, 1381, nonché L. BARTOLUCCI, «Legge di delegazione europea» e «Legge europea»: obiettivi e risultati di una prima volta, cit., 13.

cepimento delle direttive entro la scadenza, non può non suscitare perplessità la sottrazione al Parlamento di qualsiasi valutazione circa la congruità dei termini per l'esercizio della funzione legislativa delegata. In non pochi casi, infatti, siffatta accelerazione si è tradotta in un termine assai esiguo per l'adozione del relativo decreto legislativo da parte del Governo⁷⁶.

Per quanto l'art. 31 ponga un termine comune per l'esercizio delle deleghe conferite, non manca di prevedere alcune eccezioni. In primo luogo, per le direttive il cui termine così determinato (ovvero: quattro mesi prima del termine di recepimento) sia già scaduto alla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea, o scada nei tre mesi successivi, il termine per l'adozione dei decreti legislativi di recepimento è stabilito in tre mesi da tale entrata in vigore. Per le direttive che non prevedono alcun termine di recepimento, il Governo adotta i relativi decreti legislativi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea.

Il fine di una siffatta rigidità temporale è evidentemente quello di risolvere alla radice il problema della lentezza in fase di implementazione, prevenendo così l'avvio di procedure di infrazione. In tale direzione sembra doversi leggere anche la disposizione che affida al Governo il compito di seguire da vicino la procedura di recepimento delle direttive. In particolare, nel caso in cui il provvedimento di recepimento non sia stato adottato alla scadenza del termine previsto, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro degli affari europei, al fine di evitare l'apertura di una procedura di infrazione, chiede ai Ministri con competenza prevalente nella materia le motivazioni del mancato esercizio della delega e trasmette alle Camere una relazione che dà conto dei relativi motivi. È, altresì, previsto che il Presidente del Consiglio o il Ministro degli affari europei riferisca in proposito, almeno ogni tre mesi, anche al Consiglio dei Ministri⁷⁷.

Questa impostazione volta al rigoroso esercizio della delega nel termine di scadenza previsto dalla singola direttiva è parzialmente contraddetta dalla codificazione di alcune prassi finalizzate alla "flessibilizzazione del termine"⁷⁸ di esercizio della delega, per motivi inerenti il completamento dell'*iter* procedurale previsto dalla legge n. 234/2012: così, l'ultimo periodo del terzo comma dell'art. 31 prevede che qualora il termine per l'espressione del parere da parte della competente Commissione parlamentare (cfr. *infra* par. successivo)

⁷⁶ Si consideri, a titolo esemplificativo, che il termine per il recepimento della maggioranza delle direttive (25 su 40) elencate nella legge di delegazione europea 2013, entrata in vigore il 4 settembre, era pari a tre mesi e la procedura in quasi tutti i casi prevedeva passaggi parlamentari.

⁷⁷ Secondo quanto previsto dall'art. 39. Cfr. M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, cit., 926.

⁷⁸ G. TARLI BARBIERI, *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in P. CARETTI, A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Milano, 2003, 72.

scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega, quest'ultimo è prorogato di tre mesi. Siffatto meccanismo di proroga automatica si applica anche qualora spirino nei trenta giorni dalla scadenza dei termini di delega i termini previsti per il parere definitivo delle Commissioni competenti per profili finanziari (co. 4) e per il secondo parere su schemi di decreti legislativi relativi a sanzioni penali (co. 9).

Tali meccanismi di tipo procedimentale determinano uno scorrimento automatico del termine, volto a consentire alle Commissioni parlamentari di esprimere il parere sfruttando integralmente il tempo assegnato dalla legge, anche nell'ipotesi in cui il Governo provveda a trasmettere con grave ritardo lo schema di decreto legislativo⁷⁹. Per quanto di modesta entità siffatto scorrimento potrebbe determinare un allungamento dell'*iter* procedurale oltre il termine previsto per il recepimento della direttiva: di qui la citata scelta della legge europea 2014 di anticipare ulteriormente - da due a quattro mesi - il termine per l'esercizio della delega rispetto a quello previsto per il recepimento così da "anestetizzare" gli effetti degli scorrimenti automatici.

L'art. 31 della legge n. 234/2012 disciplina, infine, il più potente strumento di flessibilizzazione di fatto del termine, quello delle deleghe integrative e correttive. La legge prevede due distinte ipotesi, la prima inquadrabile nel fenomeno generale e ampiamente diffuso delle deleghe integrative e correttive, la seconda collegata alla dimensione europea della delega. La prima ipotesi prevede l'attribuzione, in via generale, al Governo di una seconda delega, di natura integrativa o correttiva, che viene, *de jure*, ad assurgere a fase "normale" del processo di delegazione, non a torto definito, "polifasico"⁸⁰. Segnatamente l'art. 31, comma 5, fissa un termine generale di ventiquattro mesi, decorrente dalla data di entrata in vigore di ciascun decreto legislativo di attuazione delle deleghe conferite con la legge di delegazione europea, per l'adozione da parte del Governo di disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi, "nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dalla legge di delegazione europea" e delle regole procedurali fissate nei commi precedenti dello stesso art. 31.

La seconda ipotesi, per quanto si riferisca all'adozione di disposizioni "integrative e correttive", si configura come una sorta di proroga automatica del termine di esercizio della delega. Difatti, nell'ulteriore termine di ventiquattro mesi o in quello eventualmente diverso fissato dalla singola legge di delegazione europea, il Governo è autorizzato ad adottare disposizioni integrative e

⁷⁹ Per approfondimenti: P. MILAZZO, *Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: sviluppi di un decennio*, Torino, 2007, 107.

⁸⁰ Per tale definizione: A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo* (voce), in *Enc. dir.*, agg. VI, Milano, 2002, 703.

correttive dei decreti legislativi emanati, “al fine di recepire atti delegati dell’Unione europea di cui all’art. 290 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, che modificano o integrano direttive recepite con tali decreti legislativi” (art. 31, co. 6). La previsione modella i meccanismi di attuazione interna degli atti europei sulla base della nuova gerarchia degli atti dell’Unione europea introdotta dal Trattato di Lisbona e, in particolare, dell’art. 290 che ha previsto la possibilità per un atto legislativo di delegare alla Commissione il potere di adottare “atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell’atto legislativo”⁸¹. Con riguardo a questa tipologia di fonte delegata, che trova un limite nell’atto delegante, il legislatore italiano ha disposto una generale autorizzazione al Governo a provvedere ai necessari adeguamenti nel termine di ventiquattro mesi dall’entrata in vigore dei decreti legislativi di attuazione dell’atto europeo delegante.

Volgendo lo sguardo ai contenuti delle singole leggi di delegazione europea, notiamo che tutte, invariabilmente, richiamano nel secondo comma dell’articolo di apertura i termini per l’esercizio delle deleghe fissati in via generale dall’art. 31 della legge n. 234/2012; contestualmente gli allegati A e B nell’elencare le direttive da attuare precisano per ciascuna il termine di recepimento o la sua eventuale assenza. Non manca, tuttavia, la previsione di termini specifici: tra questi, il termine di due anni per l’adozione da parte del Governo di disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni di obblighi contenuti in direttive europee attuate in via regolamentare o amministrativa, o in regolamenti UE⁸². Un termine autonomo decorrente dalla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea è, poi, generalmente previsto per le deleghe legislative volte all’adeguamento della normativa nazionale ai regolamenti europei⁸³, o all’attuazione di decisioni quadro⁸⁴, o ancora al coordinamento della disciplina interna con l’ordinamento europeo⁸⁵. Nell’unica disposizione che ha delegato il Governo all’adozione di un testo unico delle disposizioni di attuazione della normativa dell’Unione europea la

⁸¹ R. BARATTA, *Sulle fonti delegate ed esecutive dell’Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, n. 2, 2011, 293.

⁸² Art. 2 legge di delegazione europea 2013; art. 2 legge di delegazione europea 2013–secondo semestre; art. 3 legge di delegazione europea 2014; art. 2 legge di delegazione europea 2015.

⁸³ Termine generalmente fissato in dodici mesi: artt. 10 e 11 legge di delegazione europea 2013; artt. 5 legge di delegazione europea 2013–secondo semestre; artt. 4, 12, 13 legge di delegazione europea 2014; artt. 3, 5, 7, 8, 11, 13 e 19 (sei mesi) legge di delegazione europea 2015.

⁸⁴ Artt. 6 e 9 (sei mesi) legge di delegazione europea 2013–secondo semestre; artt. 18 (tre mesi), 19, 20 e 21 (sei mesi) legge di delegazione europea 2014; art. 19 (tre mesi) legge di delegazione europea 2015.

⁸⁵ Art. 9 legge di delegazione europea 2013 recante delega al Governo per il coordinamento della disciplina interna in materia di imposta sul valore aggiunto con l’ordinamento dell’Unione europea.

legge di delegazione ha stabilito un termine a data fissa, peraltro piuttosto ampio (20 luglio 2019)⁸⁶. Più limitata, invece, la previsione di termini autonomi di delega per il recepimento di singole direttive (non elencate nei due allegati)⁸⁷.

5.3. I “limiti ulteriori” della delegazione legislativa

L’attuazione del diritto europeo ha, sin dagli esordi, rappresentato uno dei terreni più fecondi per la sperimentazione dei c.d. limiti ulteriori della delegazione legislativa, diversi dai “limiti minimi” costituzionalmente previsti⁸⁸. Il più utilizzato è quello della previsione di pareri parlamentari nel tentativo di consentire al Parlamento un recupero di quel potere di direzione ormai smarrito nella fissazione di principi e criteri direttivi. È, difatti, in quella sede che può efficacemente emergere la volontà delle Camere ed essere svolta un’attività di “negoziatura legislativa”, con una sorta di prevalenza di fatto di tali limiti ulteriori sui limiti ordinari previsti dall’art. 76 Cost.⁸⁹

La legge n. 234/2012 codifica il quadro normativo comune, entro il quale le singole leggi di delegazione europea sono poi tenute a mantenersi. Così l’art. 31, comma 3, assegna alla legge di delegazione europea il compito di indicare le direttive sui cui schemi di decreti legislativi di recepimento è richiesta l’acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. I relativi schemi di decreti legislativi sono trasmessi, dopo l’acquisizione degli altri pareri previsti dalla legge, alle Camere affinché su di essi sia espresso il prescritto parere parlamentare. Decorso inutilmente il termine di quaranta giorni i decreti sono comunque emanati, secondo un meccanismo già introdotto dalla legge comunitaria 2007⁹⁰. L’articolo prevede poi, in via generale, quella contenuta flessibilizzazione dei termini di cui ci siamo occupati nel paragrafo precedente.

Spetta, quindi, alla singola legge di delegazione europea procedere alla individuazione delle direttive per le quali l’*iter* di recepimento è aggravato dal coinvolgimento delle competenti Commissioni parlamentari. La soluzione af-

⁸⁶ In materia di protezione internazionale e di protezione temporanea: art. 7 legge di delegazione europea 2013– secondo semestre.

⁸⁷ Art. 6 (sessanta giorni) legge di delegazione europea 2014; artt. 4 (sessanta giorni) e 12 (dodici mesi) legge di delegazione europea 2015.

⁸⁸ L’espressione, ormai di uso corrente, si deve, come noto, a: S.M. CICONETTI, *I limiti «ulteriori» della delegazione legislativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 568.

⁸⁹ P. MILAZZO, *Uno sguardo sulle prassi e le tendenze della delega legislativa nel decennio 1996-2007*, cit., 98.

⁹⁰ Ancora una volta si tratta della prima disciplina dei pareri parlamentari contenuta nella legge di sistema, dal momento che né la legge La Pergola, né la legge Buttiglione prevedevano una disciplina generale sul punto che veniva ripetuta tratteggiatamente in ciascuna legge comunitaria: D. PARIS, *Le leggi europea e di delegazione europea 2013. Osservazioni sulla prima attuazione dello “sdoppiamento” della legge comunitaria*, cit. 13.

fermatasi è quella di suddividere le direttive da recepire in due allegati: nell'allegato A sono elencate le direttive per le quali il Governo può esercitare la delega senza aggravii procedurali, nell'allegato B trovano posto le direttive il cui *iter* di attuazione richiede il parere delle Commissioni parlamentari. Nella relazione illustrativa di accompagnamento del disegno di legge di delegazione il Governo è tenuto a dar conto delle ragioni che lo hanno indotto all'inclusione delle direttive in uno degli allegati, con specifico riguardo all'opportunità di sottoporre i relativi schemi al parere parlamentare (art. 29, co. 7, lett. a). La previsione, quindi, va al di là di quanto stabilito dall'art. 14 della legge n. 400/1988, che richiede in via generale l'espressione di pareri da parte delle competenti Commissioni parlamentari, soltanto per le deleghe con durata superiore ai due anni. Relativamente alle deleghe europee si privilegia una regola che guarda al merito delle materie da disciplinare, lasciando la relativa valutazione al legislatore delegante⁹¹.

La legge n. 234/2012 codifica poi la regola del doppio parere sugli schemi di decreto legislativo che contengono sanzioni penali, per cui il Governo, quando non intende conformarsi ai relativi pareri parlamentari, ritrasmette i testi, con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni, alle Camere. Decorsi venti giorni dalla data di ritrasmissione, i decreti sono emanati anche in mancanza del nuovo parere (art. 31, co. 9).

Regole *ad hoc*, ivi compresa quella del doppio parere, sono previste per gli schemi dei decreti legislativi relativi al recepimento di direttive che comportino conseguenze finanziarie, che devono essere corredati da relazione tecnica⁹² e sottoposti al parere anche delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari. Il Governo, ove non intenda conformarsi alle condizioni formulate con riferimento all'esigenza di garantire il rispetto dell'art. 81, quarto comma, Cost., ritrasmette alle Camere i testi, corredati dei necessari elementi integrativi d'informazione, per i pareri definitivi delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari, che devono essere espressi entro venti giorni.

L'analisi delle quattro leggi di delegazione europea approvate mostra la chiara tendenza ad estendere il vincolo formale del preventivo parere parlamentare. Il numero di direttive elencate nell'allegato B è costantemente superiore rispetto a quello dell'allegato A, ridotto a poche unità: più esattamente 38 e 2 nella legge di delegazione europea 2013; 17 e 2 nella legge di delegazione europea 2013–secondo semestre; 56 e 1 nella legge di delegazione europea 2014; 9 e 2 nella legge di delegazione europea 2015. Queste tendenze

⁹¹ P. CARETTI, *La nuova disciplina della partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e delle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, dettata dalla l. n. 86 del 1989 alla prova: la prima «legge comunitaria» (legge 29 dicembre 1990, n. 428)*, cit., 346.

⁹² Ai sensi dell'art. 17, comma 3, legge 31 dicembre 2009, n. 196.

estremizzata dalla legge di delegazione europea 2016, che prevede un unico elenco di direttive (allegato A), con sottoposizione di tutti gli schemi di decreti legislativi al parere dei competenti organi parlamentari (art. 1, co. 2).

In ogni caso il Governo assolve soltanto *pro forma* all'obbligo di dar conto delle motivazioni che lo hanno indotto all'inserimento delle direttive nell'uno o nell'altro elenco. Nella relazione illustrativa al disegno di legge di delegazione 2014 e 2015 la spiegazione offerta è piuttosto tautologica, limitandosi a precisare che “come di consueto gli schemi di decreto legislativo di attuazione delle direttive europee indicate nell'allegato B nonché, qualora sia previsto il ricorso a sanzioni penali, quelli relativi all'attuazione delle direttive elencate nell'allegato A sono trasmessi alle competenti Commissioni parlamentari per l'acquisizione del prescritto parere”⁹³. La relazione illustrativa alla legge di delegazione europea 2013, invece, non reca alcuna motivazione.

6. L'attuazione in via regolamentare e amministrativa

La legge n. 234/2012 conferma la possibilità del recepimento delle direttive europee tramite regolamento, regolamento ministeriale o interministeriale oppure atto amministrativo generale da parte del Ministro con competenza prevalente nella materia, di concerto con gli altri Ministri interessati.

Le novità, rispetto all'esperienza precedente, non sono particolarmente significative. L'art. 30, comma 2, inserisce tra i contenuti della legge di delegazione europea le “disposizioni che autorizzano il Governo a recepire in via regolamentare le direttive” (lett. c), impegnando il Governo a presentare alle Camere, in allegato al disegno di delegazione europea, l'elenco delle direttive per il recepimento delle quali chiede l'autorizzazione a tale tipo di attuazione (art. 35, co. 1)⁹⁴. L'art. 35 disciplina, poi, tale modalità di attuazione in termi-

⁹³ AS 1758 Disegno di legge *Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2014*, p. 17; AC 3540 Disegno di legge *Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2015*, p. 25.

⁹⁴ Tale modalità di trasposizione delle direttive è stata, com'è noto, introdotta, dagli artt. 11 e 13 della legge Fabbri e disciplinata per la prima volta in maniera organica dall'art. 4 della legge n. 86/1989. La sua introduzione, in particolare il ricorso alla delegificazione, fu accolta con favore, in quanto avrebbe potuto garantire procedure di recepimento più snelle, unitamente al risultato di semplificare un sistema normativo affollato di leggi recanti aspetti specifici di dettaglio. Cfr. M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Legge 9 marzo 1989, n. 86, Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991, 567; S. BARONCELLI, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona. Un'analisi sulle fonti del diritto nell'ottica della fase ascendente e discendente*, Torino, 2008, 254. La prassi applicativa non ha risposto alle aspettative, tant'è che a partire dal 2001 si è assistito ad un sensibile arretramento nell'uso di tale tecnica di recepimento: V. BONCINELLI, *Il mancato recepimento e la violazione del diritto comunitario imputabili a comportamenti, omissioni e ritardi del Governo*, in S. BARONCELLI (cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione europea. Le peculiarità di un*

ni sostanzialmente analoghi a quelli previsti dall'art. 11 della legge Buttiglione. Il comma di apertura conferma la possibilità che, nelle materie di legislazione esclusiva statale *ex art. 117, comma 2, Cost.* "già disciplinate con legge", le direttive europee siano recepite mediante regolamento. Il tenore letterale della disposizione consente agevolmente di inferire la natura delegificante di tali regolamenti, che, peraltro, è chiaramente affermata nel secondo comma dell'art. 35 in virtù dell'espreso rinvio all'art. 17, comma 2, legge n. 400/1988. Per quanto la disposizione non richiami anche il primo comma dell'art. 17, come, invece, faceva la legge Buttiglione, non sembra possibile escludere che l'attuazione in via regolamentare possa avvenire anche attraverso altre tipologie di regolamento, qualora la materia già sia regolata a livello legislativo⁹⁵.

La delegificazione in materia europea non corrisponde pienamente al modello generale disegnato dalla legge n. 400/1988, per quanto i disallineamenti risultino ridotti rispetto agli esordi⁹⁶. La finalità di recepimento di direttive UE, configurando una delegificazione per scopo, continua a giustificare una parziale alterazione degli aspetti procedurali e sostanziali⁹⁷. Dal punto di vista della procedura di adozione si richiama, al secondo comma dell'art. 35, il disposto dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988, integrandolo con la previsione che il regolamento sia proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per gli affari europei e dal Ministro con competenza prevalente nella materia, di concerto con gli altri Ministri interessati. Le ulteriori previsioni procedurali della legge Buttiglione non sono invece riproposte. Così, nulla si dice circa l'obbligatoria acquisizione del parere del Consiglio di Stato entro quarantacinque giorni dalla richiesta: non potrà che trovare ap-

sistema costituzionale multilivello, Torino, 2008, 220 e in particolare Figura 11. Sulla riconducibilità di tale declino al tenore del nuovo art. 117, comma 6, Cost. che esclude la possibilità di una disciplina regolamentare statale nelle materie di legislazione concorrente e residuale delle Regioni: A. PITTINO, *Verso una nuova legge comunitaria. Stato e Regioni tra attuazione del Titolo V e il nuovo Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, cit., 63.

⁹⁵ G. TARLI BARBIERI, *L'attuazione in via regolamentare delle direttive comunitarie nella l. n. 11/2005: "niente di nuovo sotto il sole?"*, in *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Pisa, 2006, 451.

⁹⁶ Tant'è che la dottrina maggioritaria non aveva mancato di qualificare i regolamenti di delegificazione *ex art. 4* della legge La Pergola come un tipo particolare, rispetto a quelli previsti dall'art. 17 della legge n. 400/1988, a cagione delle diversità nella disciplina procedimentale e nella individuazione dei limiti che la normazione secondaria era destinata ad incontrare: U. DE SIERVO, *Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 1996, 69; G. TARLI BARBIERI, *L'attuazione in via regolamentare delle direttive comunitarie nella l. n. 11/2005: "niente di nuovo sotto il sole?"*, cit., 443.

⁹⁷ Sottolineano come tale meccanismo di delegificazione sia stato concepito non in relazione a materie, bensì per scopo: R. BIN, *Stato e regione nell'attuazione delle direttive Cee (e qualche altra nota sul disegno di legge «La Pergola»)*, in *Foro it.*, 1988, IV, 504; G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino, 1995, 98.

plicazione la disciplina generale che fissa tale termine per tutti i pareri obbligatori resi dall'organo⁹⁸. La legge n. 234/2012 non ripropone nemmeno la previsione del successivo parere obbligatorio delle competenti Commissioni parlamentari, tenute ad esprimersi entro quaranta giorni dall'assegnazione, decorsi i quali i regolamenti potevano essere comunque emanati anche in assenza del parere. Tale aggravamento procedurale non è ora riproposto dall'art. 35, nemmeno nella forma meno impegnativa che lasciava alla singola legge comunitaria la scelta sulla necessità di richiedere o meno siffatto parere parlamentare sullo schema di regolamento⁹⁹. Invero tale assenza può imputarsi al più recente inserimento del previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia tra gli *steps* procedurali previsti in via generale dal secondo comma dell'art. 17 della legge n. 400/1988¹⁰⁰. Il regolamento di delegificazione conserva, quindi, quella condizione formale che contribuisce a farne un regolamento più che autorizzato "pilotato dalle Camere"¹⁰¹.

Se la legge n. 234/2012 riduce i disallineamenti procedurali del processo di delegificazione in materia europea, rispetto al modello generale *ex art.* 17 della legge n. 400/1988, altrettanto non può dirsi in riferimento ai limiti sostanziali che la normazione secondaria è destinata ad incontrare. La circostanza è particolarmente evidente con riguardo alle "norme generali regolatrici della materia", che, ai sensi dell'art. 17, comma 2, dovrebbero essere determinate dalla legge che autorizza alla delegificazione, ma che nel caso *de quo*, saranno dettate dalla legge di delegazione europea soltanto "quando le direttive europee da recepire consentono scelte in ordine alla loro attuazione". La legge n. 234/2012, con una formulazione che ha il pregio di una maggiore chiarezza rispetto a quella della legge Buttiglione, consente, quindi, l'adozione di regolamenti di delegificazione anche in assenza di qualsiasi indicazione da parte della legge di delegazione europea di norme generali regolatrici della materia, ove le direttive attuande non consentano scelte in ordine alle modalità della loro attuazione. In tal caso, siffatte norme sono desunte dalle stesse direttive europee da recepire (art. 35, co. 5)¹⁰². Per quanto tale scelta riduca le possibilità per l'organo parlamentare di indirizzare il processo di delegificazione, ha il merito di prendere atto della cospicua produzione di

⁹⁸ Art. 17, comma 27, legge 17 maggio 1997, n. 127.

⁹⁹ Questa novità era stata introdotta dall'art. 3 della legge 22 febbraio 1994, n. 146 (legge comunitaria 1993), che aveva modificato l'art. 4, comma 4, della legge n. 86/1989.

¹⁰⁰ Art. 5, comma 1, lett. a) della legge 18 giugno 2009, n. 69.

¹⁰¹ Tale espressione si deve allo stesso A. LA PERGOLA, *Il recepimento del diritto comunitario. Nuove prospettive del rapporto tra norme interne e norme comunitarie alla luce della legge 9 marzo 1989, n. 86*, in *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario* (atti del seminario svoltosi in Roma, 15-16 ottobre 1990), Milano, 1991, 19.

¹⁰² Cfr. N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, 2003, 161.

direttive dettagliate che non lasciano nessun margine di discrezionalità agli Stati membri e sono già in grado di limitare grandemente la discrezionalità del Governo nell'esercizio della potestà regolamentare.

La nuova legge di sistema tenta poi di conservare a se medesima e alla legge di delegazione europea una certa capacità di "guidare" il processo di delegificazione. Prevede, infatti, che i regolamenti debbano conformarsi ad alcune norme generali recate dall'art. 35, comma 4: l'individuazione della responsabilità e delle funzioni attuative delle amministrazioni, nel rispetto del principio di sussidiarietà (lett. a); l'esercizio dei controlli da parte degli organismi già operanti nel settore e secondo le modalità che assicurino efficacia, efficienza, sicurezza e celerità (lett. b); l'esercizio delle opzioni previste dalle direttive in conformità alle peculiarità socio-economiche nazionali e locali e alla normativa di settore (lett. c). Peraltro, sulla effettiva capacità di tali previsioni di realizzare un condizionamento del potere regolamentare del Governo è lecito dubitare, alla luce della estrema genericità di alcune, che affidano ai regolamenti anche la disciplina di ambiti riservati in parte alla legge (lett. a) e b), o dell'evanescenza di altre (lett. c)¹⁰³.

Dal canto suo, la legge di delegazione europea è tenuta a dettare, nel rispetto del principio di legalità, le disposizioni necessarie per introdurre sanzioni penali o amministrative o per individuare le autorità pubbliche competenti per l'esercizio di funzioni amministrative inerenti all'applicazione della nuova disciplina. È sempre la legge a provvedere ove l'attuazione delle direttive comporti l'istituzione di nuovi organi o strutture amministrative o la previsione di nuove spese o di minori entrate (art. 35, co. 6). La *ratio* dell'esclusione dell'intervento della potestà regolamentare relativamente alla disciplina di tali profili è agevolmente rintracciabile nelle riserve di legge previste dagli artt. 25, 23, 97 e 81 Cost.¹⁰⁴

La legge n. 234/2012 conferma, infine, l'estensione dell'attuazione in via regolamentare anche alle eventuali modificazioni della disciplina europea intervenute sino al momento dell'adozione dei regolamenti. Si tratta di una previsione già introdotta dalla legge n. 11/2005¹⁰⁵ che, per quanto rispondente alle esigenze di adeguamento agli obblighi europei, ripropone le stesse criticità di identificazione dell'ambito materiale di esercizio dell'attività normativa del Governo, già segnalate in riferimento alla delega legislativa¹⁰⁶.

¹⁰³ G. TARLI BARBIERI, *L'attuazione in via regolamentare delle direttive comunitarie nella l. n. 11/2005: "niente di nuovo sotto il sole?"*, cit., 451.

¹⁰⁴ F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2015, 205.

¹⁰⁵ E anticipata da alcune leggi comunitarie: art. 5, comma 2, l. n. 128/1998; art. 3, comma 2, l. n. 25/1999; art. 3, comma 2, l. n. 526/2000; art. 3, comma 2, legge n. 422/2000.

¹⁰⁶ Cfr. E. CANNIZZARO, *La «legge comunitaria» per il 1990 e il disegno di legge per il 1991*, cit., 343; R. MASTROIANNI, *Prime note sulla legge comunitaria per il 1993*, in *Foro it.*, 1994, IV, 350 e C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001, 159.

La sostanziale fedeltà alla disciplina previgente è incrinata dall'introduzione di due apprezzabili novità. In primo luogo, la nuova legge di sistema inserisce l'espressa previsione che la legge di delegazione europea individui, "in ogni caso", le norme vigenti da abrogare, con effetto dalla data di entrata in vigore delle norme regolamentari (art. 35, co. 6)¹⁰⁷. In secondo luogo, codifica la regola della delegificazione permanente, stabilendo che "con le medesime modalità sono attuate le successive modificazioni delle direttive europee".

Le prime quattro leggi di delegazione europea, nonché la quinta in corso di approvazione, non hanno, come già segnalato, valorizzato tale tecnica di recepimento, che rimane largamente sottoutilizzata. Soltanto la legge di delegazione europea 2015 (l. n. 170/2016) ha previsto in due casi l'attuazione con regolamento di delegificazione: all'art. 18 per l'attuazione della direttiva 2014/90/UE sull'equipaggiamento marittimo e che abroga la direttiva 96/98/CE e all'art. 21 per l'attuazione della direttiva (UE) 2015/2203 sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle caseine e ai caseinati destinati all'alimentazione umana e che abroga la direttiva 83/417/CEE. La scelta è, peraltro, motivata in virtù della espressa previsione in tal senso dell'art. 9 del d.lgs. 30 maggio 2012, n. 85 che affida a regolamenti delegati la modifica degli allegati del d.lgs. 25 gennaio 2010, n. 16, "sentito il Garante per la protezione dei dati personali"¹⁰⁸. In entrambi i casi il meccanismo di delegificazione si discosta dal modello previsto dalla legge n. 234/2012 per l'assenza di norme generali regolatrici della materia e di qualsiasi individuazione delle norme vigenti da abrogare; anche se la prima mancanza pare giustificarsi in virtù del carattere prevalentemente tecnico e dettagliato delle direttive attuande.

Questa difficoltà di rintracciare autentiche cesure rispetto al quadro normativo e alla prassi applicativa precedenti si coglie anche in riferimento al recepimento tramite regolamento ministeriale o interministeriale e in via amministrativa. Anche la vicenda di tali modalità di attuazione non si discosta dal

¹⁰⁷ L'assenza di tale previsione aveva dato luogo ad un modello di delegificazione fortemente divergente da quello generale ex art. 17, legge n. 400/1988, e per questo era stata criticata dalla dottrina che, già nella vigenza della legge La Pergola, aveva messo in evidenza la necessità che la legge comunitaria determinasse espressamente le materie sulle quali la delegificazione era destinata ad operare ovvero indicasse le norme legislative destinate ad essere abrogate con l'entrata in vigore dei regolamenti. Cfr. G. GAJA, *Sulla delegificazione per attuare direttive comunitarie*, in *Riv. dir. int.*, 1989, 64; A. PITINO, *Verso una nuova legge comunitaria. Stato e Regioni tra attuazione del Titolo V e il nuovo Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, cit., 52.

¹⁰⁸ Cfr. Relazione al d.d.l. (AC 3540) p. 38.

precedente *leitmotiv*: scarse disposizioni legislative di disciplina e frequente assimilazione tra le due modalità¹⁰⁹.

L'art. 35, comma 3, della legge n. 234/2012 riproduce quasi alla lettera l'art. 11, comma 5, della legge Buttiglione, prevedendo che nelle materie di legislazione esclusiva statale, non disciplinate dalla legge o da regolamento governativo e non coperte da riserva di legge, l'attuazione delle direttive possa avvenire tramite regolamento ministeriale o interministeriale o con atto amministrativo generale e, con le stesse modalità, possano essere attuate le successive modifiche e integrazioni delle direttive. L'unica novità è l'inserimento di un inciso di un certo interesse: le direttive europee possono essere recepite con atto amministrativo generale da parte del Ministro con competenza prevalente nella materia, di concerto con gli altri Ministri interessati, solo "ove di contenuto non normativo".

Si tenta di porre un argine alla fuga dal regolamento per il tramite di atti amministrativi dai contenuti generali e astratti, escludendo ogni discrezionalità dei singoli Ministri nella scelta dello strumento regolamentare o amministrativo: a fronte di direttive dal contenuto normativo è preclusa la possibilità di attuazione tramite atto amministrativo. L'inciso per quanto apprezzabile non pare comunque risolutivo, richiamando il sempiterno problema della distinzione tra disporre e provvedere e, quindi, del contenuto proprio degli atti normativi¹¹⁰.

Relativamente alle direttive di contenuto normativo è prevista come necessaria l'attuazione tramite regolamento ministeriale o interministeriale, chiamata dalla legge n. 234/2012 al rispetto del modello generale dell'art. 17, comma 3, della legge n. 400/1988. L'esercizio di tale potere regolamentare è subordinato a specifica autorizzazione legislativa, contenuta nella stessa legge di delegazione europea o in altra fonte legislativa, necessaria "anche se si ravvisi nello stesso regolamento comunitario la fonte legittimante l'esercizio del potere attuativo"¹¹¹.

Al recepimento tramite regolamento ministeriale o interministeriale si estendono, poi, molte delle previsioni sostanziali previste per i regolamenti di delegificazione, quali l'obbligo di tener conto anche delle eventuali modificazioni della disciplina europea intervenute fino al momento della loro adozione; di rispettare i principi e le disposizioni contenuti nelle direttive o negli altri atti dell'Unione europea; di conformarsi alle stesse norme generali (art. 35,

¹⁰⁹ Tanto che in dottrina non si è mancato di affermare la relativizzazione della distinzione tra atti normativi ed atti non normativi di ricezione delle direttive comunitarie: P.F. LOTITO, *La potestà normativa secondaria del Governo e l'attuazione delle norme comunitarie*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, Bologna, 1992, 240.

¹¹⁰ Ci si limita a citare per tutti: G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, 1998.

¹¹¹ Corte cost., sent. 10 giugno 1993, n. 278, punto 3 del *Considerato in diritto*.

co. 4). In ogni caso con le medesime modalità sono attuate le successive modificazioni alle direttive europee.

L'attuazione in via amministrativa non necessita, invece, di alcuna autorizzazione da parte della legge di delegazione europea. In tal senso pare debba interpretarsi il riferimento contenuto nell'art. 29, comma 7, lett. c) alle direttive europee "recepte o da recepire in via amministrativa", il cui elenco deve essere incluso dal Governo nella relazione illustrativa al disegno di legge di delegazione europea. Del resto è la stessa legge n. 234/2012 a circoscrivere l'uso di tale modalità di attuazione alle materie non coperte da riserva di legge e non disciplinate da legge o da regolamento ovvero al recepimento di direttive tecniche che modificano direttive già attuate nel nostro ordinamento. È l'art. 36 a recare quest'ultima previsione, che consente l'attuazione tramite decreto ministeriale delle norme europee non immediatamente applicabili, che modificano modalità esecutive e caratteristiche di ordine tecnico di direttive già recepite dall'ordinamento nazionale. A questa ipotesi l'art. 36 aggiunge quella ulteriore dell'attuazione degli atti di esecuzione adottati dal Consiglio dell'Unione europea o dalla Commissione in esecuzione di atti europei, già recepiti o efficaci nell'ordinamento nazionale, adeguandosi così al nuovo quadro delle fonti europee introdotto dal Trattato di Lisbona (art. 291 TFUE)¹¹².

Dal punto di vista quantitativo, i numeri di tale tipologia di attuazione sono estremamente significativi, come mostrano le relazioni alle leggi di delegazione europea 2013, 2014 e 2015 che recano un nutrito elenco di direttive europee che hanno ricevuto attuazione in via amministrativa nell'anno di riferimento¹¹³, accompagnato da quello delle direttive pubblicate nell'anno e da attuare con decreto ministeriale¹¹⁴. Per quanto relativamente a tale modalità di recepimento la legge di delegazione europea non sia destinata a svolgere alcuna funzione autorizzatoria, l'inclusione del relativo elenco nella relazione illustrativa del relativo disegno di legge assolve ad un fondamentale compito informativo in favore dell'organo parlamentare.

7. La legge europea e la sporadica attuazione diretta del diritto UE

Il compito di provvedere all'attuazione diretta degli obblighi europei è - come detto (cfr. *supra* par. 3) - assegnato dalla legge n. 234/2012 alla legge europea,

¹¹² Il rinvio a tale modalità di attuazione per la definizione di profili tecnici è, peraltro, talvolta disposto da disposizioni legislative di settore: si pensi all'art. 229 del *Nuovo codice della strada* che "salvo i casi di attuazione disposti dalla legge comunitaria" prevede che le direttive europee, nelle materie disciplinate dal medesimo codice, siano recepite con decreti dei Ministri, secondo le competenze loro attribuite, da emanarsi entro i termini dalle stesse indicati o, comunque, non oltre dodici mesi dalla loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea.

¹¹³ Rispettivamente 140, 30 e 17.

¹¹⁴ Rispettivamente 30, 15 e 27.

che rappresenta il principale strumento attraverso il quale il Parlamento può recuperare un ruolo non meramente ancillare nella fase discendente.

Uno sguardo alle quattro leggi europee approvate, nonché a quella in corso di approvazione (AC 4505), evidenzia come le medesime siano state in prevalenza utilizzate per prevenire l'apertura, o permettere la chiusura, di procedure di infrazione. Recano perlopiù disposizioni volte a consentire la tempestiva definizione di casi di pre-infrazione, avviati dalla Commissione europea nel quadro del sistema di comunicazione *EU Pilot*, ovvero di casi che hanno dato origine a procedure di infrazione, ai sensi degli artt. 258 e 260 TFUE, e sono quindi riconducibili al contenuto indicato dalla lett. b) dell'art. 30 legge n. 234/2012. Più precisamente, la legge europea 2013 in ben 29 articoli, su 34 totali, reca disposizioni volte a consentire l'archiviazione di 10 casi *EU Pilot* e 19 procedure di infrazione; la legge europea 2013-*bis* in 21 articoli, su 34, reca disposizioni volte alla chiusura di 15 casi *EU Pilot*, 8 procedure di infrazione e a conformare l'ordinamento italiano ai principi interpretativi stabiliti da una sentenza pregiudiziale della Corte di giustizia europea in materia di appalti pubblici; la legge europea 2014 contiene in 23 articoli, su 30, disposizioni dirette a chiudere 11 casi *EU Pilot* e 14 procedure di infrazione; la legge europea 2015-2016 in 20 articoli, su 37, reca disposizioni volte a chiudere 10 casi *EU Pilot*, 4 procedure di infrazione, una procedura di cooperazione in materia di aiuti di Stato esistenti e una procedura di aiuti di Stato; la legge europea 2017 in 7 articoli, su 14, contiene previsioni volte a chiudere 3 casi *EU-Pilot*, 3 procedure di infrazione e superare una delle contestazioni mosse dalla Commissione europea nell'ambito di un caso *EU-Pilot*.

Le disposizioni di diretta attuazione di atti normativi europei (*ex* lett. c) sono numericamente limitate e consistono principalmente in norme volte ad assicurare l'applicazione di regolamenti UE, in riferimento ai quali la mancanza di norme attuative interne rende critico l'assolvimento delle funzioni da parte delle pubbliche amministrazioni interne¹¹⁵. In alcuni casi siffatte previ-

¹¹⁵ Cfr. Legge europea 2013: art. 15 che reca disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale al regolamento UE n. 528/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, in materia di biocidi; art. 16 relativo all'attuazione del regolamento CE n. 1223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, sui prodotti cosmetici e art. 33 recante 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.

Legge europea 2013-*bis*: art. 11 recante ulteriori 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; art. 22 recante disposizioni in materia di attribuzioni dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico nel settore del mercato dell'energia all'ingrosso. Attuazione del regolamento UE n. 1227/2011; art. 29 che potenzia le misure di contrasto delle frodi in danno dei bilanci dell'Unione europea, dello Stato e degli enti territoriali, al fine di assicurare la piena applicazione del regolamento UE, Euratom n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013; art. 30 recante disposizioni di attuazio-

sioni possono essere qualificate di attuazione diretta di regolamenti UE solo in senso lato, dal momento che demandano tale compito ad atti amministrativi. È il caso degli artt. 15 e 16 della legge europea 2013 che affidano al Ministero della salute il compito di provvedere agli adempimenti previsti dai due regolamenti europei attuandi tramite decreto ministeriale, limitandosi per il resto a designare il Ministero quale autorità competente ai sensi dei regolamenti e a definire le procedure per l'adozione dei decreti¹¹⁶.

Più raramente si prevedono norme di attuazione diretta di direttive e decisioni: la legge europea 2013-*bis* dà attuazione diretta a due direttive¹¹⁷; la legge europea 2014 ad una soltanto¹¹⁸; la legge europea 2017 interviene a garantire la corretta attuazione di due direttive. In tutti i casi il ricorso a tale modalità di attuazione sembra originato dal carattere di manutenzione ordinaria dell'intervento, circoscritto a contenute modifiche legislative.

Quanto alle decisioni, la legge europea 2013-*bis* attua la decisione 2007/436/CE, Euratom del Consiglio (art. 10); la legge europea 2014 attua, all'art. 27, la decisione n. 1313/2013/UE del 17 dicembre 2013 su un meccanismo unioniale di protezione civile.

Sporadici i contenuti riconducibili alla lett. a), ovvero disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti in contrasto con gli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, che sono talvolta introdotte al fine di prevenire l'avvio di procedure di infrazione¹¹⁹. Quasi del tutto assenti anche le disposizioni occorrenti per dare esecuzione ai trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea (lett. d), con l'unica eccezione dell'art. 20 della legge europea 2015-2016 recante esenzioni a favore dei veicoli per il trasporto di merci temporaneamente

ne del regolamento UE n. 473/2013; art. 32 recante disposizioni in materia di certificato successorio europeo di cui agli artt. 62ss. del regolamento UE n. 650/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012.

Legge europea 2015-2016: art. 4 recante disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento UE n. 1297/2014, che modifica il regolamento CE n. 1272/2008 in materia di classificazione, etichettatura e imballaggio delle sostanze e delle miscele; art. 7-9 recanti disposizioni di attuazione del regolamento CE n. 4/2009, regolamento CE 2201/2003 e della Convenzione dell'Aia del 23 novembre 2007.

¹¹⁶ Cfr. nota precedente. D. PARIS, *Le leggi europea e di delegazione europea 2013. Osservazioni sulla prima attuazione dello "sdoppiamento" della legge comunitaria*, cit., 14.

¹¹⁷ Direttiva 2013/25/UE del Consiglio, del 13 maggio 2013, che adegua determinate direttive in materia di diritto di stabilimento e libera prestazione dei servizi a motivo dell'adesione della Repubblica di Croazia (art. 28); direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011 (art. 30).

¹¹⁸ La direttiva 2014/64/UE, che modifica la direttiva 64/432/CEE per quanto concerne le basi di dati informatizzate che fanno parte delle reti di sorveglianza degli Stati membri (art. 19).

¹¹⁹ È il caso dell'art. 6 legge europea 2013 che introduce alcune modifiche al d.lgs. 15 novembre 2011, n. 208, recante disciplina dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e sicurezza, in attuazione della direttiva 2009/81/CE, al dichiarato fine di prevenire l'avvio di una procedura d'infrazione per erroneo recepimento.

importate dall'Albania in esecuzione dell'accordo di stabilizzazione e di associazione con l'Unione europea. In generale tale tipologia di atti continua a seguire le procedure per l'esecuzione dei trattati internazionali: presentazione di un autonomo disegno di legge, affidato all'esame in sede referente delle Commissioni esteri di Camera e Senato.

Le leggi europee recano poi alcuni contenuti ulteriori, quali la clausola di invarianza finanziaria, disposizioni di delega e interventi di modifica alla legge n. 234/2012. Suscita più di una perplessità la previsione di ben due deleghe al Governo, che nelle intenzioni del legislatore del 2012 non dovrebbero trovare ospitalità nella legge europea, ma nella legge di delegazione europea. Ciononostante, l'art. 19 della legge europea 2013-*bis* reca una delega in materia di inquinamento idrico che abilita il Governo ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi, volti ad assicurare la completa armonizzazione della normativa nazionale con le direttive 2002/49/CE, 2000/14/CE e 2006/123/CE e il regolamento (CE) n. 765/2008. Nella relativa adozione il Governo è vincolato al rispetto delle procedure, dei principi e criteri direttivi di cui agli artt. 31 e 32 della legge n. 234/2012, nonché di alcuni principi e criteri direttivi specifici previsti nel medesimo articolo. L'adozione dei relativi decreti legislativi avviene su proposta del Ministro dell'ambiente e del Ministro per gli affari europei, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con il Ministro della salute, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dello sviluppo economico, previo parere della Conferenza unificata (art. 19, co. 3). Anche la legge europea 2015-2016 all'art. 24 contiene una delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di incentivi in favore delle imprese marittime (al comma 11). Per l'esercizio della delega si vincola il Governo al rispetto dei "principi fondamentali dell'Unione europea e, in particolare, delle disposizioni sugli aiuti di Stato e sulla concorrenza" e dei principi specificamente indicati. In questo caso non è previsto alcun rinvio ai principi e criteri direttivi previsti in via generale dalla legge n. 234/2012. Si dettano previsioni *ad hoc* anche in relazione all'*iter* di adozione: proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze; parere delle Commissioni parlamentari competenti anche per i profili finanziari (da esprimere entro trenta giorni dalla data di trasmissione del relativo schema, decorsi i quali il decreto legislativo può essere comunque emanato); proroga automatica di tre mesi per l'esercizio della delega qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare cada nei trenta giorni precedenti la scadenza; abilitazione al Governo ad adottare

disposizioni integrative e correttive entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo¹²⁰.

Questa anomalia contenutistica era stata evidenziata dal Comitato per la legislazione, che, in virtù della estraneità della delega ai contenuti propri della legge europea, suggeriva – inascoltato - di trasferire nell'ambito del disegno di legge di delegazione europea, all'esame del Senato, i contenuti dell'art. 24, commi da 11 a 15¹²¹.

Le ultime due leggi europee, nonché quella in corso di approvazione, recano anche alcune disposizioni di modifica alla legge n. 234/2012, riservando- le lo stesso trattamento che le singole leggi comunitarie avevano serbato alle previgenti leggi La Pergola e Buttiglione. Così la legge europea 2014 contiene alcune disposizioni relative alla gestione e al monitoraggio degli aiuti pubblici alle imprese che hanno modificato gli artt. 46, commi 1 e 2, e 52, nonché disposizioni recanti obblighi di monitoraggio e relazione concernenti i servizi di interesse economico generale, che hanno inserito l'art. 45-*bis* e abrogato l'art. 47¹²². Ha, altresì, introdotto l'art. 41-*bis* relativo al fondo per il recepimento della normativa europea¹²³ e modificato: l'art. 2, aggiungendo il comma 9-*bis*; il termine per l'esercizio della delega *ex* art. 31, comma 1, anticipandolo a quattro (anziché due) mesi antecedenti a quello di recepimento indicato in ciascuna delle direttive; l'art. 36, aggiungendo alcune parole al comma 1, un comma 1-*bis* e novellandone la rubrica. La legge europea 2015-2016 ha, poi, introdotto alcune modifiche all'art. 19, commi 1, 4 e 5¹²⁴; all'art. 45, commi 1, 2 e 3, nonché 48, commi 1 e 2, in materia di aiuti di Stato¹²⁵. La legge europea 2017 arricchisce i contenuti della relazione illustrativa *ex* art. 29, comma 7, e inserisce un inciso all'art. 31, comma 6, che richiama l'applicazione dell'art. 36 allorché le disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi, abbiano ad oggetto il recepimento degli atti delegati dell'Unione europea che recano meri adeguamenti tecnici (art. 12).

Quest'ultima circostanza non deve sorprendere: per quanto la legge n. 234/2012 si connota per una vocazione – ancor più accentuata rispetto alle leggi La Pergola e Buttiglione - a porsi come una sorta di “codice” dei rap-

¹²⁰ La delega è stata esercitata con l'emanazione del d.lgs. 29 ottobre 2016, n. 221 recante *Riordino delle disposizioni legislative vigenti in materia di incentivi fiscali, previdenziali e contributivi in favore delle imprese marittime, a norma dell'articolo 24, comma 11, della legge 7 luglio 2016, n. 122*.

¹²¹ Cfr. *Parere del Comitato per la legislazione* sulla legge europea 2015-2016 (C. 3821 Governo, approvato dal Senato) reso in data 21 giugno 2016.

¹²² Rispettivamente artt. 14 e 15 legge europea 2014.

¹²³ Art. 28 legge europea 2014.

¹²⁴ Art. 34 legge europea 2015-2016.

¹²⁵ Art. 35 legge europea 2015-2016, che modifica marginalmente anche gli artt. 45, 46, 48, 49 e 52.

porti con l'Unione europea¹²⁶, rimane una fonte primaria sulla produzione di altre norme di pari grado, con la conseguenza che l'effettività delle relative statuizioni riposa esclusivamente sulla volontà politica del Parlamento e del Governo, dal momento che essa istituzionalmente si affida alle scelte future del legislatore, impegnandolo, ma non obbligandolo¹²⁷.

8. Alcune considerazioni conclusive

L'analisi dei contenuti previsti dalla legge n. 234/2012 per la legge di delegazione europea e la legge europea, nonché di quelli effettivamente assunti dalle medesime, consente di trarre qualche conclusione sulla efficacia mostrata dai nuovi strumenti nel rispondere alle aspettative di un più tempestivo adeguamento agli obblighi derivanti all'Italia dal processo di integrazione europea e sulla effettiva capacità della stessa legge n. 234/2012 di porsi come riforma di sistema. Non può che trattarsi, com'è ovvio, di conclusioni provvisorie, considerato il limitato lasso di tempo trascorso dall'entrata in vigore della legge, che le espone alla concreta possibilità di successive integrazioni o smentite.

Il primo risultato è l'intervenuta approvazione della legge di delegazione europea secondo la cadenza annuale prevista dal legislatore. Si tratta di un risultato assolutamente non scontato, soprattutto, ove si guardi alle vicende che hanno segnato il periodo immediatamente precedente (2010-2013), allorché il legislatore non era riuscito ad approvare ben due leggi comunitarie ed era stato costretto a "disperdere" i relativi contenuti in altri provvedimenti. Il risultato è ancor più significativo, se si considera il suo conseguimento anche in riferimento alla legge europea e che si è realizzato nonostante la perdurante assenza nei regolamenti parlamentari di qualsiasi corsia preferenziale per la tempestiva approvazione dei relativi disegni di legge.

Il raggiungimento di questo primo traguardo ha avuto effetti positivi sul cronico ritardo dell'ordinamento italiano nella implementazione del diritto europeo. Lo evidenzia più chiaramente di tante parole il grafico sul numero delle procedure d'infrazione dell'Italia (2012-2017), reperibile sul sito della

¹²⁶ In tal senso, sembrano deporre l'ampiezza di ben 61 articoli, la portata di alcune sue disposizioni, che dettano regole generali cui sono chiamati ad attenersi tutti gli atti successivi da adottare sulla base delle disposizioni stesse, nonché la previsione che modifiche, deroghe, sospensioni o abrogazioni delle disposizioni della legge possano avvenire solo attraverso "l'esplicita indicazione delle disposizioni da modificare, derogare, sospendere o abrogare" (art. 58). Cfr. R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. ODONE, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, cit., 2015, 10.

¹²⁷ M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Legge 9 marzo 1989, n. 86, Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento*, cit., 527.

nostra rappresentanza permanente a Bruxelles¹²⁸. Il grafico mostra la significativa e costante riduzione del numero di procedure d'infrazione aperte nei confronti del nostro paese dal luglio 2012 (poco prima dell'approvazione della legge n. 234) al 14 giugno 2017: a tale data, pur non essendo ancora intervenuta l'approvazione della legge di delegazione europea 2016 e della legge europea 2017, il numero delle infrazioni si è ridotto da 130 a 66, di cui 53 per violazione del diritto dell'Unione e 13 per mancato recepimento di direttive.

Si tratta di risultati estremamente positivi al cui raggiungimento ha contribuito anche la sensibile riduzione dei casi di non esercizio delle deleghe conferite da parte del Governo¹²⁹. La legge di delegazione europea 2013 è stata quasi interamente attuata: sono stati emanati 35 decreti legislativi volti al recepimento di 34 direttive ed è stata adeguata la normativa nazionale a due regolamenti¹³⁰. La direttiva 2012/4/UE relativa all'istituzione, a norma della direttiva 93/15/CEE del Consiglio, di un sistema di identificazione e tracciabilità degli esplosivi per uso civile, pur inclusa nell'allegato B è stata attuata dall'art. 29 della coeva legge europea: la scelta non pare, tuttavia, riconducibile ad una precisa volontà del Parlamento di riappropriarsi della funzione legislativa di attuazione, quanto piuttosto alla volontà del Governo di chiudere celermente la procedura di infrazione per ritardato recepimento già avviata dalla Commissione¹³¹. Anche la legge di delegazione europea 2013-secondo semestre risulta quasi integralmente attuata.

Il “doppio binario” inaugurato nel 2013 sta, quindi, rispondendo alle aspettative: da un lato, lo strumento della legge di delegazione europea ha velocizzato il recepimento delle direttive; dall'altro, la legge europea ha consentito la celere archiviazione di casi *EU-Pilot* e di procedure di infrazione.

La riforma ha, inoltre, consentito di recuperare allo strumento annuale (*rectius* agli strumenti annuali) di recepimento del diritto dell'Unione europea quella centralità che aveva smarrito negli ultimi anni: la legge di delegazione europea e la legge europea rappresentano il punto di passaggio quasi obbligato dell'intero processo di adeguamento, destinato poi ad essere sviluppato dal

128

All'indirizzo:

http://www.italiaue.esteri.it/rapp_ue/it/ambasciata/cosa_facciamo/procinfra.html.

¹²⁹ Per comprendere l'entità del fenomeno si vedano i dati riportati in riferimento al periodo 1995-2007 da V. BONCINELLI, *Il mancato recepimento e la violazione del diritto comunitario imputabili a comportamenti, omissioni e ritardi del Governo*, cit., 214 in riferimento al periodo 1995-2007.

¹³⁰ CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *La produzione normativa nella XVII legislatura*, n. 7, 31 gennaio 2016, disponibile al seguente indirizzo: http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documenti/pdfs/000/001/116/CL007_31_01_2016.pdf

¹³¹ La direttiva 2012/4/UE, difatti, compariva già nei due disegni di legge presentati dal Governo. La relazione al d.d.l. europea (A.S. 588) motivava la scelta dell'attuazione diretta con l'avvio da parte della Commissione europea della procedura di infrazione 2012/0433 per il mancato recepimento della direttiva entro il 4 aprile 2012.

Governo o in sede regionale. Negli ultimi quattro anni si registrano pochissimi casi di attuazione attraverso fonti primarie diverse: è il caso della legge 28 gennaio 2016, n. 11 che ha delegato il Governo all'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. La scelta è stata imposta dalla complessità e delicatezza della materia, che ha richiesto una organica revisione del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163), anche nella prospettiva della semplificazione¹³². Il distacco dalla legge di delega collettiva, come previsto dall'art. 34 della legge n. 234/2012, è stato temperato dalla previsione del rispetto dei principi e criteri direttivi generali di cui all'art. 32, a cui sono stati affiancati principi e criteri direttivi specifici e l'obbligo di tener conto delle migliori pratiche adottate in altri Paesi dell'Unione europea.

Un secondo caso è costituito dal decreto legge 4 giugno 2013, n. 63¹³³, che si richiama alla previsione dell'art. 37 della legge n. 234/2012, ravvisando “la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni finalizzate a recepire la direttiva 2010/31/UE e ad evitare il prossimo aggravamento della procedura di infrazione nei confronti dell'Italia (procedura di infrazione n. 2012/0368), avviata dalla Commissione europea in data 24 settembre 2012, per il mancato recepimento della direttiva e attualmente allo stadio di parere motivato emesso in data 25 gennaio 2013”¹³⁴.

Non si registrano, invece, sostanziali novità in tema di tecniche di recepimento: la maggior parte delle direttive aventi contenuto normativo sono attuate tramite lo strumento della delega legislativa, mentre assolutamente trascurabile risulta l'attuazione in via regolamentare; all'opposto l'attuazione in via amministrativa rimane la modalità preferita per l'attuazione delle direttive aventi contenuto non normativo. Due modalità di attuazione che rischiano di annullare il ruolo del Parlamento nella attuazione del diritto dell'Unione europea.

¹³² CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *La produzione normativa nella XVII legislatura*, cit. In esercizio della delega è stato emanato il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

¹³³ Recante *Disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale*.

¹³⁴ Si veda il preambolo del citato decreto legge, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2013, n. 90.

Nella attuale fase discendente il Governo rimane, difatti, il protagonista assoluto: sia in virtù del potere di iniziativa esclusiva dei disegni di legge di delegazione europea e di legge europea, sia per l'uso della delega legislativa quale principale strumento di trasposizione della normativa europea non *self-executing*. Il recupero della partecipazione del Parlamento è affidato alla previsione dell'aggravamento procedurale del parere delle Commissioni parlamentari competenti sugli schemi dei decreti legislativi e alla possibilità per le Camere di provvedere direttamente all'attuazione di atti dell'Unione europea, comprese le direttive.

Ad una prima valutazione il rendimento dei due strumenti risulta essere stato molto diverso. Il meccanismo del parere parlamentare sugli schemi dei decreti legislativi è stato abbondantemente utilizzato da tutte le leggi di delegazione europea, riducendo a pochissime unità le direttive esenti. Ciò ha consentito al Parlamento, o almeno alle Commissioni competenti, di indirizzare per tale via, anziché per il tramite della determinazione di principi e criteri direttivi, l'attività normativa delegata al Governo. All'opposto la legge europea non pare aver realizzato quel recupero di protagonismo del Parlamento, che la sua (insperata) periodicità poteva far supporre. L'analisi dei contenuti mostra la sua scarsa utilizzazione ai fini dell'attuazione o dell'applicazione di atti dell'Unione europea, tant'è che, paradossalmente, nella legge europea 2015 trovano ospitalità ben due deleghe al Governo. La legge europea risulta, come visto, prevalentemente utilizzata per sanare inadempienze già conclamate che il Governo considera fondate: una finalità che dovrebbe essere confermata anche in futuro vista l'intenzione, annunciata nella *Relazione programmatica 2017*, di utilizzare il disegno di legge europea anche in chiave preventiva con riguardo ai casi *EU Pilot*, al fine di risolvere i problemi di non conformità col diritto UE, contestati dalla Commissione europea, prima che questi diano origine all'apertura formale di procedure d'infrazione a carico dell'Italia.

La limitata misura in cui il Parlamento si è fatto carico direttamente del recepimento degli atti normativi europei pare evidenziare la mancanza, ad oggi, di una reale volontà dell'organo di utilizzare in pieno le potenzialità insite nel nuovo strumento della legge europea al fine di recuperare un ruolo – invero mai svolto – di soggetto realmente partecipante alle decisioni legate al processo di integrazione europea.