

PARLAMENTI NAZIONALI E LE FASI DELLA NORMAZIONE EUROPEA: CASO ITALIANO

Neliana Rodean*

Abstract

The Lisbon Treaty has brought significant changes to the European system of democracy. The political dialogue between national parliaments and European institutions has been strengthened through various mechanisms of participation in ascending and descending phase of European decision-making process. The national legislatures exert political control over the work of European institutions but also ensure the application of European law.

Title: National Parliaments and the Phases of the European Decision-Making Process: the Italian Case

Keywords: European Parliament, National parliaments, decision-making process, subsidiarity, ascending phase, descending phase, Lisbon Treaty

* Neliana Rodean is a Ph.D. candidate at the Faculty of Law, University of Verona, Italy; contact: neliana.rodean@univr.it

Introduzione

La storia della democrazia si è spesso intrecciata con quella dei parlamenti. I caratteri fondanti di un sistema politico sono determinati dalle funzioni del parlamento, dalla forma costituzionale, dalla elezione dei componenti, dai gruppi parlamentari, dalle modalità di elezione del suo presidente, dall'entità dei bilanci e dai servizi di cui può disporre. Per dirla con Luciano Violante anche la forma dell'Aula rispecchia il sistema politico.

In un sistema sempre più complesso come quello dell'Unione europea, il Trattato di Lisbona ha portato vere e proprie modifiche per colmare il deficit democratico: un ruolo di vera istituzione nel processo normativo del Parlamento Europeo, ma ancor di più, un maggiore coinvolgimento dei parlamenti nazionali che, grazie ad un nuovo meccanismo di verifica, vigilano sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà, accrescendo la legittimità e il funzionamento democratico dell'Unione stessa;

In Italia, come in molti paesi, l'effetto dei nuovi meccanismi previsti dal Trattato è stato essenzialmente quello di rafforzare la partecipazione del Parlamento alla fase ascendente e discendente della normazione europea. Ancora prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona le due Camere avevano comunque iniziato a partecipare attivamente al dialogo politico avviato con la Commissione europea.

In questo senso si è analizzato il percorso seguito da uno dei paesi europei. Partendo dalle novità introdotte dal Trattato di Lisbona si sottolineano le nuove competenze del Parlamento italiano ed i meccanismi mediante i quali l'Italia partecipa alla fase ascendente e discendente del processo normativo europeo per assicurare il dialogo politico tra Unione europea e gli Stati membri.

1. Fase ascendente e fase discendente del processo normativo europeo

1.1. Protocolli allegati al Trattato di Lisbona: nuove competenze dei Parlamenti nazionali nella fase ascendente di formazione delle leggi.

L'Unione europea è fondata sul diritto, persegue gran parte delle sue politiche legiferando e la realizzazione dei suoi numerosi obiettivi, definiti nei Trattati e negli atti normativi, dipende da un'efficace applicazione della legislazione comunitaria negli Stati membri.

Le leggi, al fine di raggiungere pienamente il loro scopo, necessitano di un'adeguata applicazione e del perseguimento di un corretto adempimento. L'erronea applicazione delle leggi rischia di minare il raggiungimento degli obiettivi politici dell'Unione europea e la piena affermazione delle libertà garantite dai Trattati.

Gli Stati membri sono i primi responsabili dell'applicazione corretta e puntuale dei Trattati e della legislazione comunitaria. È loro compito applicare direttamente il diritto comunitario, gli atti normativi nazionali di attuazione del diritto stesso ed adottare le numerose decisioni amministrative fondate su tali atti. Anche i giudici nazionali svolgono un ruolo essenziale nel garantire il rispetto del diritto.

Come già previsto nella Dichiarazione di *Laeken* del 2001 e ribadito più volte sia nel Trattato costituzionale che in atti e pareri delle singole istituzioni² ed in ultimo nel Trattato di Lisbona e nei suoi Protocolli allegati, relativi ai poteri attribuiti ai Parlamenti nazionali ed al rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, le istituzioni - nella veste del Parlamento europeo quale garante della democrazia, e gli Stati membri - rappresentati dai loro Parlamenti nazionali come espressione della volontà popolare, devono adoperarsi per garantire la corretta applicazione ed attuazione del diritto comunitario, in un'ottica di continua collaborazione in stretto partenariato³.

Occorre fare tutto il possibile affinché la legislazione sia chiara, semplice ed applicabile⁴. Gli aspetti relativi all'attuazione, alla gestione ed al rispetto delle norme, soprattutto in sede di valutazione dell'impatto di ogni Stato membro, devono essere tenuti nella massima considerazione nella fase ascendente di formazione della norma già a partire dalla proposta di legge. La legge per essere idonea al raggiungimento del suo scopo precipuo deve essere efficacemente attuata dal singolo Stato membro all'interno del suo ordinamento giuridico, ma questo è possibile solo con la partecipazione effettiva, dello stesso Stato membro, al processo di formazione della legge dove potrà eccepire obiezioni ed eccezioni al fine di renderla facilmente integrabile ed applicabile al suo interno e nei termini previsti.

Nella necessità di dare maggiore democraticità al processo normativo europeo, i Parlamenti nazionali diventano strumenti di democrazia in grado di controllare ed orientare l'operato dei rispettivi Governi in seno al Consiglio dell'Unione nell'intento di recuperare le competenze normative perse a favore di quest'ultimo. Agli aumentati poteri normativi del Parlamento europeo deve corrispondere la possibilità, per le Assemblee nazionali, di influire sull'altro organo decisionale, il Consiglio dell'Unione, ponendo le premesse per una sorta di bicameralismo in cui esso, quasi come una seconda Camera, rispecchi le esigenze degli Stati membri, non più, o non solo, come percepite dai Governi, ma quali individuate anche dai Parlamenti nazionali, colmando così, anche se in parte, il "deficit democratico" di cui tanto viene tacciata l'Unione europea.

A lungo il ruolo delle Assemblee nazionali nella fase di elaborazione degli atti comunitari è stato considerato materia di rilievo meramente interno, circoscritto, pertanto, alle modalità di formazione della volontà che sarebbe, poi, stata espressa dai Ministri in seno al Consiglio dell'Unione. Con l'obiettivo di colmare il "deficit democratico" si è posta la necessità di garantire ai Parlamenti

² Risoluzione del Parlamento europeo del 7 maggio 2009 sullo sviluppo delle relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nel quadro del trattato di Lisbona (2008/2120(INI)) (2010/C 212 E/13) P6_TA(2009)0388, 7 maggio 2009

³ Comunicazione della Commissione - Un'Europa dei risultati - applicazione del diritto comunitario/* COM/2007/0502 def. */ 52007DC0502. In EUR-Lex 52007DC0502

⁴ Progetto "legiferare meglio" Brussels, 8.10.2010 COM(2010) 543 final Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions, Smart Regulation in the European Union, in http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index.en.htm

nazionali informazioni per un'efficace controllo sulle politiche comunitarie dei rispettivi Governi al fine di creare il dialogo tra i vari organi assembleari. Tale processo è iniziato a Maastricht con l'adozione di due Dichiarazioni relative al ruolo dei Parlamenti nazionali e dall'istituzione della Conferenza dei Parlamenti, poi formalizzato in un Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam volto a garantire l'informazione dei Parlamenti nazionali ed a fissare le competenze della Conferenza delle Commissioni per gli affari europei (COSAC).

La novità introdotta ora nel Trattato di Lisbona è rappresentata dal riconoscimento di un ruolo preciso dei Parlamenti nazionali, soprattutto nel controllo del principio di sussidiarietà, assurgendoli a garanti non solo della democraticità dell'Unione europea, ma anche della sua legittimità. I Parlamenti nazionali diventano quindi garanti diretti del nuovo patto tra Unione europea e Stati membri sulla partizione delle rispettive competenze attraverso il riconoscimento di un loro ruolo in qualche modo interdittivo dell'esercizio del potere normativo comunitario, o quanto meno con possibilità di direzionarlo e di influenzarlo. Sta prendendo forma un vero e proprio controllo politico.

Il ruolo dei Parlamenti nazionali è affermato in via generale nel testo del Trattato ed è precisato nei due Protocolli allegati sul ruolo dei Parlamenti nazionali e sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

L'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea annovera il principio di sussidiarietà tra i principi fondamentali in base ai quali sono regolate le competenze dell'Unione: le loro delimitazioni in base al principio di attribuzione, mentre l'esercizio delle competenze si fonda sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Il Trattato di Lisbona introduce nel Trattato sull'Unione europea – TUE –, nel Titolo II “Disposizioni relative ai principi democratici”, un nuovo articolo 12 che definisce il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e l'obbligo di essere informati. Tale articolo fa riferimento alla vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedure previste dal Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, in quanto permette ai Parlamenti nazionali di esprimersi, formulando un parere motivato, in merito alla conformità da parte di un atto legislativo, proposto dalla Commissione, al principio di sussidiarietà.

Il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali dispone la trasmissione diretta agli stessi di gran parte della documentazione a supporto dell'attività della Commissione o proveniente dalla stessa o dalle altre istituzioni europee, per renderli partecipi di tutta l'attività dell'Unione europea: documenti di consultazione della Commissione; tutte le proposte legislative, nonché le loro modifiche nel corso del procedimento; il programma legislativo annuale, la strategia politica annuale e gli altri strumenti di programmazione della Commissione; la relazione annuale della Commissione sull'applicazione dei principi fondamentali in tema di delimitazione delle competenze; la relazione annuale della Corte dei conti.

Il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali prevede che debba intercorrere un periodo “di garanzia” di otto settimane tra la data in cui si mette a disposizione dei Parlamenti nazionali, nelle lingue ufficiali dell'Unione, un progetto

di atto legislativo e la data in cui questo è iscritto all'ordine del giorno per la discussione.

Il Protocollo sui principi di sussidiarietà e proporzionalità disciplina una procedura per il controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà secondo quale ciascun Parlamento nazionale (o ciascuna Camera nell'ipotesi di parlamenti bicamerali come quello italiano) può sollevare obiezioni, entro il termine di otto settimane dalla data di trasmissione di un progetto, sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà (*cosiddetto "early warning"*) in relazione alle proposte legislative.

L'obiezione assume la forma di un parere motivato, da inviare ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, nel quale sono esposte le ragioni per le quali si ritiene che la proposta in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Il Trattato di Lisbona prevede che qualora i pareri motivati rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali il progetto deve essere riesaminato (*cosiddetto "cartellino giallo"*).

A tal fine, ciascun Parlamento nazionale dispone di due voti, ripartiti in funzione del sistema parlamentare nazionale; in un sistema parlamentare nazionale bicamerale, come quello italiano, ciascuna delle due Camere dispone di un voto. Ciascun Parlamento nazionale o ciascuna Camera può consultare all'occorrenza i Parlamenti regionali con poteri legislativi. La soglia per l'obbligo di riesame è abbassata a un quarto nel caso di proposte della Commissione o di iniziative di un gruppo di Stati membri relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Il meccanismo di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà secondo quanto previsto dall'art. 3 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità può essere così schematizzato:

1) La Commissione invia la sua proposta legislativa ai Parlamenti nazionali che hanno otto settimane di tempo per esaminarla ed, al termine, esprimere un parere motivato rispetto alla conformità dell'atto al principio di sussidiarietà.

2) Ciascun Parlamento a tal proposito dispone di due voti ripartiti a seconda della sua composizione bicamerale od unicamerale.

3) Nel caso in cui la proposta della Commissione non fosse ritenuta conforme al principio di sussidiarietà, secondo un numero di Parlamenti nazionali pari alla maggioranza semplice dei voti attribuiti agli stessi, la Commissione può decidere di:

a) Ritirare la proposta: in tal caso la procedura di chiude

b) Modificare la proposta: in tal caso l'atto dovrebbe essere oggetto di un'ulteriore discussione da parte dei Parlamenti nazionali

c) Mantenere la proposta: in tal caso la Commissione dovrà redigere un parere motivato per cui ritiene che il progetto legislativo sia conforme al principio di sussidiarietà.

Nel terzo caso, in cui la Commissione decida di mantenere la proposta, il parere motivato della stessa e quelli dei Parlamenti nazionali dovranno essere inviati al legislatore dell'Unione affinché ne tenga conto durante l'*iter legislativo*.

Da ciò la fondamentale innovazione introdotta, infatti:

- prima della conclusione della prima lettura della procedura ordinaria, il legislatore (Consiglio e Parlamento) deve esaminare la compatibilità della proposta rispetto al principio di sussidiarietà tenendo conto in particolare dei pareri motivati della Commissione e dei Parlamenti nazionali;

- se la maggioranza del 55% dei membri del Consiglio o la maggioranza dei voti espressi in sede di Parlamento europeo, ritiene che la proposta legislativa non sia conforme al principio di sussidiarietà l'atto non forma oggetto di ulteriore esame.

In questo modo i Parlamenti nazionali entrano in maniera diretta nell'*iter* legislativo comunitario, di fatto influenzando il legislatore nell'atto delle sue funzioni.

Il complesso di tali disposizioni rende evidente il potere più incisivo attribuito ai Parlamenti nazionali, che divengono, a pieno titolo, attori nel processo di formazione della normativa dell'Unione, mediante l'instaurazione di "relazioni dirette" con le istituzioni dell'Unione prima dell'adozione definitiva degli atti di loro competenza. Tale rapporto diretto lascia invariato il rapporto indiretto che si ha nel merito delle singole proposte della Commissione, allorché i Parlamenti attivano i propri poteri di indirizzo al Governo nella c.d. fase ascendente del diritto comunitario. In altri termini, il rapporto fra i Parlamenti nazionali e le istituzioni dell'Unione europea, nel primo caso è diretto, ma limitato alla sola verifica del principio di sussidiarietà; nel secondo caso è indiretto, ma esteso anche al merito delle proposte⁵.

Per quanto concerne lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea attribuisce ai Parlamenti nazionali, nell'ambito del più generale potere di vigilanza sulla sussidiarietà loro spettante, il compito di vigilare sul rispetto del principio di sussidiarietà per le proposte legislative riguardanti la cooperazione di polizia. In questo settore il potere di bloccare l'iniziativa della Commissione scatta allorché i pareri contrari dei Parlamenti raggiungano un quarto del totale degli stessi.

Il Trattato prevede inoltre, all'articolo 85, l'associazione dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo nella valutazione dell'attività di *Eurojust*, l'organo incaricato di sostenere e rafforzare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità giudiziarie che si occupano di casi di criminalità grave transnazionale, che richiede un'azione penale su base comune.

Analogamente è stabilito dall'articolo 88 TFUE sull'attività di *Europol*, l'organo incaricato di potenziare l'azione delle autorità di polizia e di rafforzarne la cooperazione nella lotta contro la criminalità grave transnazionale, il terrorismo e le altre forme di criminalità che ledono l'Unione europea.

⁵ A seguito dell'iniziativa annunciata dal Presidente della Commissione europea Barroso nel maggio 2006 e lanciata a settembre dello stesso anno, riguardante il dialogo politico con i Parlamenti nazionali (iniziativa Barroso), la Commissione europea invia le proposte legislative e i documenti di consultazione ai Parlamenti nazionali, affinché questi ultimi inviino alla Commissione le proprie osservazioni sul merito di detti documenti. Nel corso della XVI legislatura la Commissione europea ha iniziato a replicare alle osservazioni formulate dalle Commissioni del Senato italiano.

Gli articoli esaminati introducono funzioni nuove per i Parlamenti nazionali conferendo loro la facoltà di intervenire direttamente, e in maniera del tutto indipendente dai rispettivi Governi, nella valutazione e nel controllo di questioni che non hanno una portata esclusivamente nazionale.

Ulteriori poteri attribuiti ai Parlamenti nazionali dal Trattato di Lisbona si hanno in materia di revisione dei Trattati.

Per quanto concerne la procedura di revisione ordinaria, l'articolo 48 TUE stabilisce che i progetti volti a modificare i Trattati siano trasmessi dal Consiglio dell'Unione al Consiglio europeo e notificati ai Parlamenti nazionali. Mentre per la procedura di revisione semplificata lo stesso articolo 48 norma una sorta di veto da parte dei Parlamenti nazionali nei confronti della "passerella" alla procedura ordinaria che può avvenire su delibera unanime del Consiglio europeo. I Parlamenti nazionali, che devono essere informati di qualunque iniziativa a riguardo, hanno sei mesi di tempo per pronunciarsi e nel caso di pronuncia negativa, è sufficiente l'opposizione di un solo Parlamento, l'iniziativa del Consiglio europeo verrà bloccata, rendendo impossibile l'applicazione delle suddette "passerelle".

Un altro settore in cui il Trattato prevede una forma di coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, riguarda la procedura di adesione all'Unione europea (articolo 12 TUE).

Il Titolo II del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali dispone in materia di cooperazione interparlamentare.

L'articolo 9 del Protocollo stabilisce che i Parlamenti degli Stati membri, insieme al Parlamento europeo, sono responsabili di promuovere e organizzare una cooperazione parlamentare efficace all'interno dell'Unione. Gli obiettivi della cooperazione interparlamentare sono sanciti dalle *Guidelines* approvate dalla Conferenza dei presidenti dei parlamenti dell'Unione europea, tenutasi all'Aja il 2 e 3 luglio 2004 e successivamente modificati. Tra essi figurano lo scambio di informazioni e il rafforzamento dell'attività di *scrutiny* dei parlamenti in tutte le aree di competenza dell'Unione, nonché l'efficace esercizio delle competenze dei Parlamenti nazionali nelle questioni attinenti l'Unione, soprattutto per quanto concerne il controllo del principio di sussidiarietà.

L'articolo 10 del Protocollo riguarda, invece, la Conferenza degli organismi parlamentari specializzati nella trattazione degli affari comunitari (COSAC), incaricata di promuovere lo scambio di informazioni e buone prassi tra i Parlamenti degli Stati membri. Essa può sottoporre all'attenzione delle istituzioni europee i contributi che ritiene utili, nonché organizzare conferenze interparlamentari su temi specifici, in particolare nei settori della sicurezza e della difesa.

Il dialogo politico delineato tra Commissione e Parlamenti nazionali rimane però, per prassi antecedente e per volere della Commissione stessa, anche sul piano informale ed a tutto campo, nonostante il Protocollo sulla sussidiarietà individui, quale oggetto dell'esame dei Parlamenti nazionali, i soli progetti di atti normativi e solo sotto il profilo del rispetto del principio di sussidiarietà.

La Commissione ha voluto aprire un più ampio, anche se informale, confronto con i Parlamenti nazionali, da un lato consapevole delle difficoltà per i Parlamenti, organi politici, di limitare in modo rigoroso il proprio esame al solo

profilo del rispetto del principio di sussidiarietà e dall'altro, a tutela dell'attività della Commissione stessa, per rendere immediatamente evidenti eventuali problemi ed affinare, da subito, la qualità e l'impatto politico delle sue proposte normative, nonché per limitare le diffuse e grandi difficoltà nella trasposizione del diritto comunitario da parte degli Stati membri all'interno dei loro ordinamenti giuridici.

1.2. Fase ascendente: ruolo del Parlamento italiano, degli altri attori istituzionali e del CIACE e Progetti di Legge a modifica della Legge 11/2005

Per assicurare il dialogo tra Stati membri e Unione europea viene seguito un procedimento diverso. Alcuni Parlamenti hanno affidato questa funzione alle Commissioni specializzate negli affari comunitari (il Senato francese e l'Irlanda), mentre per altri si delineano grosse difficoltà nel superamento delle competenze in materia delle Commissioni di merito (Assemblea Nazionale francese) e, nei casi più rilevanti, delle stesse Aule (ad esempio nel *Bunderat* tedesco e presso le due Camere olandesi, il potere istruttorio è affidato ad un'apposita Commissione bicamerale)⁶.

Per quanto riguarda le due Camere del Parlamento italiano va sottolineato che mentre la Camera dei Deputati ha affidato in via sperimentale la verifica della conformità al principio di sussidiarietà alla Commissione per le politiche dell'Unione europea (14° Commissione permanente) con una più generale funzione consultiva, al Senato la corrispondente Commissione svolge una funzione consultiva nei confronti delle Commissioni di merito anche con riferimento alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, fatta salva la possibilità, per la medesima Commissione per le politiche dell'Unione europea, di richiedere al Presidente del Senato l'invio del proprio parere alle istituzioni dell'Unione europea in assenza di una pronuncia della Commissione di merito entro un dato termine.

All'inizio del processo d'integrazione europea, il Parlamento è stato emarginato dal processo decisionale comunitario. Tale posizione è mutata alla fine degli anni ottanta in seguito alle critiche sollevate riguardo al "deficit democratico" della Comunità, quando si è incominciato a predisporre meccanismi istituzionali tesi a rafforzare il ruolo del Parlamento nella fase ascendente e discendente delle politiche comunitarie, in particolare con l'approvazione della Legge n. 183 del 1987⁷, cosiddetta Legge Fabbri, che obbligava il Governo ad informare il Parlamento non solo dei progetti di atti normativi comunitari, ma anche dell'indirizzo politico governativo in materia europea.

Un'altra tappa fondamentale è ravvisabile nella Legge n. 86 del 1989, cosiddetta Legge La Pergola⁸, che con riguardo alla fase discendente prevedeva la predisposizione di meccanismi di recepimento che coinvolgevano anche il Parlamento, attraverso la creazione della Legge comunitaria e la conseguente facoltà di emanare decreti legislativi che essa comportava.

⁶ Luigi Gianniti, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali: un'opportunità o un problema?*, in www.astrid-online.it

⁷ Pubblicata nella G.U. 13 maggio 1987, n. 109, S.O.

⁸ Pubblicata nella G.U. 10 marzo 1989, n. 58.

Il sistema, dopo vari affinamenti apportati nel senso della continuità, ha poi avuto il suo epilogo nella Legge n. 11 del 2005, cosiddetta Legge Buttiglione⁹, che, nel confermare sostanzialmente la parte della Legge La Pergola (che era contestualmente abrogata) sulla fase discendente, introduceva disposizioni innovative sulla fase ascendente, attribuendo al Parlamento ed agli enti sub-statali il diritto di ricevere informazioni rilevanti, delineando alcuni canali di collaborazione con il Governo e le istituzioni comunitarie, nella fase di approvazione della normativa comunitaria.

La Legge Buttiglione costituisce un punto di arrivo dell'evoluzione normativa sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Con questo atto il legislatore ha inteso adeguare il procedimento di coordinamento interno alle novità che si erano sviluppate sul piano costituzionale, derivanti dalle modifiche apportate dalla riforma del Titolo V ad opera della Legge costituzionale n. 3 del 2001¹⁰, e comunitario, cercando di sopperire alle disfunzioni più evidenti mostrate dall'apparato normativo precedente essenzialmente incentrato sulla fase discendente. Sono introdotti principi di efficienza, ma soprattutto di maggiore partecipazione democratica, al fine di coinvolgere tutti i soggetti interni toccati dal procedimento normativo comunitario, quindi anche le Regioni nelle materie di loro competenza e gli altri enti locali limitatamente agli obblighi di informazione sui progetti di atti comunitari.

La Legge n. 11/2005 ha ampliato il novero di progetti europei che devono essere comunicati e vagliati nelle sedi istituzionali competenti includendo anche le fonti del terzo pilastro. In ogni caso l'elencazione di cui all'articolo 1 della Legge, che si riferisce alle sole norme vincolanti, si ritiene nella prassi come non esaustiva, posto che lo Stato è obbligato a cooperare con l'Unione europea per permettere il pieno dispiegamento dei principi comunitari, anche non vincolanti, in osservanza del principio di leale collaborazione fra Stati ed Unione.

La Legge Buttiglione cerca di intervenire soprattutto sulle modalità di partecipazione degli attori istituzionali alla fase ascendente, nell'assunzione che una più articolata partecipazione al procedimento normativo comunitario, sul piano interno, determini una maggiore efficacia della fase discendente. Il collegamento fra le due fasi viene instaurato attraverso gli strumenti quali la Legge comunitaria, di cui si dirà in seguito, coordinandoli con le nuove regole relative alla fase ascendente ed aggiornandoli relativamente alle competenze esclusive acquisite con la novella costituzionale del 2001 dalle Regioni, le quali, come lo Stato, possono attuare immediatamente gli atti comunitari, ed in particolare le direttive che necessitano di recepimento.

I principi di partecipazione e di trasparenza sono garantiti dalla Legge grazie ad un sistema formale di trasmissione degli atti comunitari al Parlamento ed alle Regioni, tale da permettere il loro coinvolgimento nella dinamica del

⁹ L. 4 febbraio 2005, n. 11, *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, pubblicata in G.U. 15 febbraio 2005, n. 37.

¹⁰ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. Pubblicata nella G.U. 24 ottobre 2001, n. 248.

procedimento ascendente e discendente. Tali obblighi sono posti in capo al Governo, ed in particolare al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per le politiche europee, che nel momento stesso in cui li ricevono, devono comunicare: i progetti di atti dell'Unione europea, gli atti preparatori con le successive modificazioni, inclusi i documenti di consultazione, quali i libri bianchi, i libri verdi e le comunicazioni della Commissione.

Solo un'informazione qualificata e tempestiva permette al Parlamento di emanare osservazioni ed atti di indirizzo al Governo in materia europea, potendo formulare richieste più puntuali, instaurare un dialogo con il Governo e chiedere una riserva di esame parlamentare.

La riserva di esame parlamentare costituisce una delle novità introdotte dalla Legge n. 11/2005, che le dedica un'apposita disposizione. È stata inserita al fine di rafforzare i poteri d'indirizzo del Parlamento nei confronti dell'operato del Governo, benché non si sostanzi in un vincolo per l'Esecutivo, ma in una mera sospensione della sua attività decisionale per un periodo non superiore a venti giorni, durante il quale le Camere sono messe in condizione di esprimere i loro orientamenti. La riserva di esame parlamentare scatta automaticamente nel caso in cui le Camere abbiano iniziato l'esame di progetti o di atti europei, che rientrano nel normale e obbligatorio flusso d'informazioni intercorrente fra il Ministro per le politiche europee ed il Parlamento: in tal caso, il Governo deve apporre in sede di Consiglio dell'Unione europea la riserva di esame parlamentare e può proseguire nella formazione dell'atto in questione solo dopo che l'esame parlamentare si è concluso o, comunque, se è decorso inutilmente il termine di venti giorni. La richiesta di apporre una riserva di esame parlamentare al Consiglio dell'Unione europea può essere anche ad iniziativa del Governo nel caso in cui l'atto, o parte di esso, rivesta una particolare importanza politica, economica e sociale. In tal caso, l'atto viene trasmesso alle Camere che provvedono ad esprimere il loro parere seguendo le modalità sopra descritte.

Ulteriore strumento d'interazione, per quanto occasionale, tra i due attori istituzionali è costituito dalla "Relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea" che deve essere presentata dal Governo al Parlamento entro il 31 gennaio di ogni anno. Il suo contenuto è disciplinato dall'articolo 15 della Legge n. 11/2005: la prima parte analizza gli sviluppi generali del processo d'integrazione europea, con particolare riferimento alle attività istituzionali; la seconda parte si concentra sulla posizione italiana così come si è espressa nei lavori preparatori comunitari; la terza, di natura prettamente empirica, analizza il processo di attuazione nel paese delle politiche di coesione economica e sociale, ed esamina gli andamenti dei flussi finanziari verso l'Italia nell'anno in corso.

La centralità del Governo nella gestione delle politiche europee, alla luce dei Protocolli allegati al Trattato di Lisbona e del precedente Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam, ha reso necessaria la creazione di alcune procedure che lo obbligano a comunicare alle Camere le informazioni più importanti nelle questioni europee: solamente un flusso di dati rilevanti, tempestivo ed esaustivo, può permettere al Parlamento di esercitare una certa influenza sul processo decisionale europeo.

Questa materia è in continua evoluzione grazie ai numerosi impulsi ricevuti dall'Unione, come detto, da ultimo i Protocolli allegati al Trattato di Lisbona.

La Legge Buttiglione prevede, non solo un accrescimento della varietà degli atti oggetto di trasmissione governativa, ma, soprattutto, un continuo aggiornamento che accompagna tale trasmissione e numerosi obblighi d'interazione non documentale fra Governo e Parlamento, sia in via preventiva che successiva.

Alla base di tale coordinamento preliminare sulla fase ascendente si pone il CIACE – Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei – istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri dall'articolo 2 della Legge n. 11/2005, e le sue funzioni sono elencate nel D.P.C.M. 9 gennaio 2006¹¹. Si tratta di un comitato interministeriale incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, presieduto dal Presidente del Consiglio o dal Ministro per le politiche europee. Membri di diritto sono anche il Ministro degli esteri ed il Ministro degli affari regionali. Gli altri Ministri partecipano alle riunioni solo se, all'ordine del giorno, sono previste questioni che riguardano materie di loro competenza. Rappresenta la sede collegiale, a composizione variabile, ove sono deliberate le linee generali, le direttive e gli indirizzi in materia di politiche europee, che vengono poi comunicate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al Ministero per gli affari esteri per la rappresentazione della posizione italiana presso le istituzioni e gli organi dell'Unione europea.

L'esigenza di un coordinamento nella fase ascendente e discendente è alla base della decisione di istituire il CIACE. La mancanza di coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti nelle decisioni politiche compromette la funzionalità della partecipazione italiana al processo normativo europeo; è, inoltre, necessario un coordinamento orizzontale e verticale fra i vari Ministeri e i livelli di Governo interessati al singolo atto; a ciò si aggiunga che le decisioni prese dalle formazioni del Consiglio dell'Unione europea pur vertendo principalmente su una singola materia toccano anche altri interessi che di solito non sono rappresentati.

Un'importante funzione di impulso e di coordinamento è attribuita al coordinatore della Segreteria del CIACE che deve assicurare l'attività di coordinamento nella fase ascendente, promuovendo alcune tematiche ritenute di particolare interesse, tanto per la loro rilevanza strategica quanto per il loro carattere trasversale. Ha acquisito, inoltre, compiti essenziali nella trasmissione degli atti comunitari e nell'aggiornamento delle informazioni qualificate veicolate ai soggetti interni che partecipano alla fase ascendente mediante l'utilizzo del sistema informatizzato *e-urop@*, una banca dati informatizzata ed organizzata sistematicamente che permette di accedere alle informazioni in modo qualificato e tempestivo. A riguardo si è raggiunto un accordo interistituzionale fra le due

¹¹ D.P.C.M. 9 gennaio 2006, Regolamento per il funzionamento del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 2 della legge 4 febbraio 2005, n. 11. Pubblicato in G.U. 3 febbraio 2006, n. 28.

Camere ed il Governo¹² volto a garantire la trasmissione in via informatica degli atti disponibili in lingua italiana, con il vantaggio che l'organizzazione degli atti preparatori permette di risalire all'*iter* di formazione di ogni atto europeo e di individuare con immediatezza gli atti adottati in una certa materia essendo, gli stessi, ripartiti secondo le aree di competenza dei Consigli dell'Unione europea.

L'articolo 3 della Legge n. 11/2005 attribuisce numerosi obblighi al Presidente del Consiglio ed al Ministro per le politiche europee allo scopo di accrescere la partecipazione degli organi parlamentari al processo decisionale europeo.

Un generico obbligo d'informazione si individua nella comunicazione tempestiva, così come prevista del comma 4 dell'articolo 3, ai competenti organi parlamentari dell'agenda delle riunioni del Consiglio dell'Unione europea corredata delle proposte e delle materie in discussione.

Informazioni più puntuali sono quelle previste dal comma 5, relative alla posizione che il Governo intende assumere in occasione del Consiglio europeo, su cui deve riferire alle Camere prima della riunione, nonché, su richiesta di queste ultime, preliminarmente alle riunioni del Consiglio dell'Unione¹³.

Inoltre, al fine di mettere in condizione il Parlamento di esercitare i suoi poteri di controllo, il Governo, in quanto sancito al comma 6, deve informare i competenti organi parlamentari delle risultanze delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea entro quindici giorni dal loro svolgimento, oltre a riferire ogni sei mesi, all'intera Assemblea, sui temi di maggior interesse decisi o in discussione nell'ambito europeo.

Il comma 7 prevede che, sulla base dei documenti trasmessi, gli organi parlamentari possano formulare osservazioni ed adottare ogni opportuno atto di indirizzo politico, chiedendo anche al Governo una relazione tecnica contenente informazioni puntuali sull'andamento dei negoziati, il contenuto di eventuali consultazioni e l'impatto dell'atto normativo europeo sull'ordinamento interno, sull'organizzazione delle amministrazioni e sull'attività dei cittadini e delle imprese.

La Legge comunitaria 2007¹⁴ ha istituito altri due documenti informativi che il Presidente del Consiglio ed in Ministro per le politiche europee hanno l'obbligo di trasmettere al Parlamento: un elenco contenente le procedure giurisdizionali e di pre-contenzioso riguardanti l'Italia, articolato per settore e per

¹²Accordo interistituzionale concluso il 28 gennaio 2008 disponibile su: <http://www.politichecomunitarie.it/comunicazione/15867/atti-ue-accordo-governo-Parlamento>

¹³ Il Governo ha dato attuazione a tali obblighi organizzando alcune sedute congiunte tra le Commissioni III – Affari esteri – e XIV – Politiche dell'Unione europea – della Camera e del Senato, durante le quali ha esposto ai presenti la posizione che intendeva assumere con riguardo ai temi dell'ordine del giorno del Consiglio europeo

¹⁴ Legge 25 febbraio 2008, n. 34, Legge comunitaria 2007, recante Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Pubblicata in GU n. 56 del 6 marzo 2008, S.O. n. 54

materia, da trasmettere ogni sei mesi al Parlamento ed alla Corte dei Conti, ed una relazione sull'andamento dei flussi finanziari tra l'Italia e l'Unione europea¹⁵.

Alla luce dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e dei suoi Protocolli allegati, la Legge comunitaria 2009¹⁶, ha inserito gli articoli 4-*bis*, 4-*ter*, e 4-*quater*.

L'articolo 4-*bis* stabilisce l'obbligo per il Governo, salvo eventuali appropriate motivazioni di cui dare conto, di assicurare, nel rappresentare la posizione dell'Italia in sede di Consiglio dell'Unione o presso qualunque altra istituzione europea, di tenere conto degli indirizzi definiti dalle Camere.

L'articolo 4-*ter* si riferisce alla formazione di programmi nazionali di riforma per l'attuazione della Strategia di Lisbona.

L'articolo 4-*quater* prevede che, al fine di permettere un efficace esame parlamentare in merito alla vigilanza del Senato e della Camera sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte di progetti di atti legislativi dell'Unione europea, così come stabilito dai Protocolli allegati al Trattato di Lisbona, il Governo, tramite il Ministro per le politiche europee, fornisce un'adeguata informazione, entro tre settimane dall'inizio dell'esame, sui contenuti e sui lavori preparatori relativi alle singole proposte, nonché sugli orientamenti che ha assunto o intende assumere in merito.

Presso la Commissione XIV della Camera è in corso di esame un progetto di Legge, Atto Camera 2854¹⁷, di modifica della Legge n. 11/2005 cui si andrà a sovrapporre un disegno di Legge proposto dal Ministro per le politiche europee il 16 novembre 2010, Atto Camera 3866.

Il progetto di Legge, A.C. 2854, mantiene l'attuale ripartizione di competenze fra Ministero degli esteri e Dipartimento per le politiche europee.

Per quanto attiene l'obbligo di informazione, conseguente dalla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà ad opera delle Camere, la nuova formulazione dell'articolo 4-*quater*, rubricato articolo 9 nel progetto di Legge, prevede che ciascuna Camera può esprimere un parere motivato sulla conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea.

Inoltre l'articolo 24 prevede, in sostituzione dell'attuale Legge comunitaria, due nuovi strumenti con lo scopo di adeguare, in fase discendente, le norme appartenenti all'ordinamento interno alla legislazione europea: la Legge di

¹⁵ Legge 4 febbraio 2005, n. 11, articoli 15-bis, inserito dalla legge comunitaria 2006, Legge 6 febbraio 2007, n. 13, e modificato dalla Legge comunitaria 2007, Legge 25 febbraio 2008, n. 34, e 15-ter, inserito dalla Legge 25 febbraio 2008, n. 34

¹⁶ Legge 4 giugno 2010, n. 96, Legge comunitaria 2009, recante Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti all'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Pubblicata in GU n. 146 del 25 giugno 2010, S.O. n. 138

¹⁷ A.C. 2854, Proposta di legge "Modifiche alla legge 4 febbraio 2005, n. 11, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, nonché modifica dell'articolo 32 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di destinazione temporanea di dipendenti delle amministrazioni pubbliche presso istituzioni europee e internazionali e amministrazioni di Stati esteri", in www.camera.it.

delegazione europea e la Legge europea, da presentare entrambe entro il 31 gennaio di ogni anno al Parlamento.

La Legge di delegazione europea annuale presuppone il conferimento al Governo di delega legislativa per il recepimento, anche in via regolamentare ove previsto, delle direttive e delle decisioni quadro dell'Unione europea non ancora recepiti nell'ordinamento interno.

La Legge europea deve contenere ulteriori disposizioni relative all'adeguamento continuo del diritto interno al diritto dell'Unione europea, come disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti, oggetto di sentenze della Corte di giustizia relative all'Italia ovvero di procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica italiana.

Ulteriore elemento di innovazione è rappresentato dall'articolo 3 che prevede l'istituzione, presso le amministrazioni centrali, di nuclei europei operanti all'interno delle rispettive amministrazioni, in collegamento con la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per il coordinamento delle politiche europee, che dovranno esprimere adeguati livelli di competenza tecnica e operativa, intese ad assicurare, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, l'effettiva partecipazione di ogni singola amministrazione centrale, con competenza prevalente per materia, alle funzioni di fase ascendente e discendente.

Accanto, ed in sovrapposizione, al testo unificato di modifica alla Legge n. 11/2005, sopra analizzato, è stato presentato un disegno di Legge, di origine governativa, dal Ministro per le politiche europee il 16 novembre 2010, A.C. 3866¹⁸, che, abrogando *in toto* la Legge Buttiglione, intende rispondere all'esigenza di adattare la normativa al nuovo assetto giuridico – istituzionale scaturito dal Trattato di Lisbona, nonché apportarvi quegli aggiustamenti suggeriti dall'esperienza pratica maturata nei cinque anni di vigenza della Legge stessa.

Ulteriore obiettivo della riforma è quello di procedere agli adattamenti linguistici necessari dalla successione dell'Unione europea alla Comunità europea e dai mutamenti relativi alla denominazione delle istituzioni.

Il disegno normativo si presenta come una nuova Legge di sistema dei rapporti tra l'Italia e l'Unione europea; un testo basato sulla sistemazione organica dell'intera materia. Vengono riportate all'interno del disegno tutte le norme che disciplinano il coordinamento delle amministrazioni centrali e locali dello Stato in materia e che, nella normativa vigente, si trovano al di fuori della Legge n. 11/2005. Vengono semplificate e riorganizzate le disposizioni concernenti la posizione italiana nel negoziato diretto all'adozione degli atti dell'Unione europea, al fine di poter svolgere, in quella sede, un ruolo in grado di influenzare i contenuti dell'atto europeo prima che la proposta assuma una veste formale. Vengono integrati i meccanismi di coinvolgimento delle Camere nel processo decisionale europeo introducendo norme sul controllo di sussidiarietà al fine di dare completa attuazione ai Protocolli allegati al Trattato di Lisbona. Viene riformato lo strumento della Legge comunitaria per velocizzare il recepimento delle direttive. Sono previste

¹⁸ A.C. 3866, Disegno di legge "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea", in www.camera.it.

norme, inoltre, più adeguate ad una gestione accelerata delle procedure d'infrazione.

Il testo di Legge conferma i compiti di impulso e di coordinamento del CIACE, modificandone la denominazione in *Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE)*. Inoltre dispone che, al fine di rafforzare il ruolo di coordinamento del CIAE nella formazione della posizione italiana, il Ministro degli affari esteri, quale componente dello stesso Comitato, possa essere assistito dal Rappresentante permanente o dal Rappresentante permanente aggiunto presso l'Unione europea.

1.3. Fase discendente: attuazione della normativa comunitaria, procedure d'infrazione e Legge comunitaria.

Fin dall'inizio del processo di integrazione europea, l'ordinamento italiano ha proceduto ad adeguarsi al diritto comunitario attraverso le consuete fonti di produzione normativa: per la trasposizione e l'esecuzione delle direttive comunitarie si utilizzavano fonti legislative o ad altre fonti ad esse equiparate e, in particolare per esigenze di celerità, si faceva ricorso ampiamente alla delega legislativa a favore del Governo e, in casi non meno frequenti, anche all'adeguamento per via regolamentare.

Lo strumento della delega legislativa divenne quindi inizialmente una prassi "ordinaria" per l'adeguamento del diritto interno al diritto comunitario. Oggetto di vivaci discussioni in dottrina e le ragioni fondamentali di tali critiche risiedevano nel fatto che questa prassi aveva ingenerato a sua volta un patologico e sistematico ritardo nel recepimento delle direttive comunitarie, regolarmente sanzionato dalle numerose e ripetute condanne per inadempimento da parte della Corte di Giustizia, nonché nel fatto che in questo modo non si riusciva a soddisfare l'esigenza di compensare il "deficit democratico" della Comunità attraverso un ampio coinvolgimento del Parlamento nazionale, oltre che nella fase ascendente di elaborazione delle norme comunitarie, anche in quella discendente di attuazione delle stesse. Non mancavano, inoltre, le critiche che muovevano da considerazioni di ordine giuridico relative al rispetto delle condizioni previste dall'art. 76 della Costituzione per la determinazione dei principi e criteri direttivi e alla limitatezza dell'oggetto della delega, tanto che si è sostenuto che con tali leggi generali si fosse dato vita ad *"una prassi molto controversa quanto alla correttezza costituzionale, singolare quanto alla tecnica di leggi di delega via via divenute enormi e confusi contenitori, molto poco efficace quanto ai risultati concreti"*¹⁹.

A tutto ciò si era aggiunto il problema della necessità di riconoscere anche alla dimensione regionale e locale il ruolo previsto dalla Costituzione nelle materie "comunitarie", che sul piano interno rientravano nel loro ambito di competenza.

La Commissione europea, nella sua veste di "guardiana" dei Trattati, vigila sull'adempimento, da parte degli Stati membri degli obblighi ad essi incombenti in

¹⁹ Antonio Tizzano, *Note introduttive alla "legge La Pergola"*, in *Foro italiano*, 1989, IV, p. 316

forza dei Trattati. La procedura d'infrazione costituisce uno strumento fondamentale ed indispensabile per garantire il rispetto e l'effettività del diritto comunitario. La decisione relativa al suo avvio è competenza esclusiva della Commissione che, esercitando un potere discrezionale, può agire su denuncia di privati, sulla base di un'interrogazione parlamentare o su propria iniziativa.

Alla luce di tutto ciò si è cercato di razionalizzare le procedure di adeguamento al diritto comunitario, abbandonando quel ricorso ad interventi occasionali che aveva caratterizzato il periodo precedente e lo si è inizialmente fatto attraverso la Legge 16 aprile 1987, n. 183 (c.d. Legge Fabbri)²⁰, con cui si è tentato di snellire i meccanismi di esecuzione, favorendo il recepimento delle direttive comunitarie in via regolamentare o in via amministrativa, anche ricorrendo alla tecnica della delegificazione della materia²¹ e prevedendo una delega al Governo per l'attuazione di un centinaio di direttive, il che ha consentito di ridurre drasticamente l'arretrato e di portare l'ordinamento italiano in condizioni tali da tenere il passo con la produzione normativa europea. Comunque permane la sostanziale incapacità di risolvere in maniera definitiva i problemi di fondo dell'adeguamento agli atti normativi comunitari, rappresentati dal limitato ruolo riconosciuto al Parlamento, e, conseguentemente, alle Regioni nella definizione del diritto europeo, ancora sostanzialmente nelle mani dell'Esecutivo.

Un nuovo e più efficace meccanismo di attuazione è stato introdotto con la Legge 9 marzo 1989, n. 86, cosiddetta Legge La Pergola²² attraverso la Legge comunitaria annuale, considerata in funzione "normogenetica", quale norma capace di dar vita ad un'intera generazione di "leggi figlie", rappresentate, appunto, dalle leggi comunitarie annuali²³.

Il meccanismo di esecuzione introdotto prevedeva che ogni anno il Parlamento fosse chiamato ad approvare una Legge per l'adeguamento dell'ordinamento alle normative comunitarie, abrogando le norme interne

²⁰ Arianna Pitino, *Verso una nuova legge comunitaria, Stato e Regioni tra l'attuazione del Titolo V*, Giappichelli, 2005, pp. 22 ss

²¹ Gli artt. 11 e 12 della legge n. 183 del 1987, infatti, stabilivano che "il Governo o le Regioni, se la raccomandazione o la direttiva comunitaria non riguarda materia già disciplinata con legge o coperta da riserva di legge, ne danno attuazione entro i termini previsti dalla stessa mediante regolamenti o altri atti amministrativi generali di competenza dei rispettivi organi e con i procedimenti previsti per l'adozione degli stessi".

²² Sulle motivazioni che hanno condotto all'adozione della legge La Pergola si veda A. Tizzano, *I meccanismi della «legge La Pergola»: una radiografia dei problemi di funzionamento*, in Foro it., 1999, V, c. 303 ss. e 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 diritto comunitario, Atti del seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, il 15 e 16 ottobre 1990, Milano, 1991, p. 15, il quale, a proposito delle numerose sentenze emesse da parte della Corte di Giustizia nelle procedure per infrazione, dalle quali risulta che l'Italia si è sempre trovata al primo posto nell'elenco dei paesi inadempienti, parla di "record mortificante".

²³ Marta Cartabia, Joseph H.H. Weiler, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, pp. 150-151.

incompatibili col diritto comunitario, recependo direttive e altri atti non direttamente applicabili (decisioni e raccomandazioni, nonché gli obblighi derivanti dall'accertamento giurisdizionale contenuto nelle sentenze della Corte di giustizia) e predisponendo tutte le misure di esecuzione necessarie alla piena applicazione in Italia delle norme europee²⁴, il tutto sulla base di un disegno di Legge proposto dal Ministro per le politiche europee.

In particolare, venivano previsti tre metodi attraverso i quali l'ordinamento italiano si conformava agli obblighi europei: a) quello dell'attuazione diretta, mediante abrogazione o modifica di precedenti disposizioni legislative, il cui contenuto veniva quindi reso conforme a quanto stabilito da un atto delle istituzioni europee; b) quello della delega legislativa al Governo, ai sensi dell'art. 76 della Cost., tuttavia, ridimensionata rispetto alla precedente concezione della stessa e ritenuta idonea a dare attuazione a corpi normativi organici dotati di una certa complessità tecnica e infine; c) quello dell'attuazione in via regolamentare che rappresentava forse l'elemento di maggior rilievo introdotto dalla Legge La Pergola. Inoltre, la Legge in questione disciplinava anche l'attuazione del diritto comunitario da parte delle Regioni.

Con la Legge n. 86 del 1989 si è cercato l'introduzione di meccanismi per il tempestivo adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Comunità²⁵ e di elementi di migliore coinvolgimento del Parlamento e delle Regioni nello svolgimento dei processi normativi comunitari. La Legge si è rivelata di grande utilità come quadro normativo di riferimento per l'esecuzione degli obblighi comunitari, ma le gravi carenze sul piano della collaborazione da parte delle istituzioni (statali e regionali) alla creazione del diritto europeo hanno reso ben presto necessaria una revisione della Legge, in particolare dopo la riforma costituzionale del 2001²⁶.

Il coinvolgimento della dimensione regionale e locale nella predisposizione e attuazione della normativa europea e degli obblighi comunitari pervade tutta la Legge n. 11 del 2005, coerentemente con l'importanza sempre più acquisita da tali enti, non solo sul piano nazionale, ma anche a livello europeo.

La normativa prevede la responsabilità del Presidente del Consiglio, il quale, avvalendosi del Dipartimento per le politiche europee, risulta garante della tempestiva attuazione del diritto comunitario ad opera dei soggetti sui quali ricade il compito di adempimento degli obblighi assunti in sede europea, in particolare delle direttive, soggetti individuati dall'art. 8 della Legge stessa nello Stato, nelle Regioni e nelle Province autonome.

Preliminare all'attuazione è l'obbligo del Governo di trasmettere al Parlamento e alle Conferenze dei Presidenti delle Giunte e delle assemblee legislative "con tempestività" gli atti normativi e di indirizzo emanati dall'Unione europea, nonché l'obbligo di trasmettere, sia alle Camere che alle due Conferenze,

²⁴ Luigi Daniele, *Diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 155

²⁵ Alessandro Massai, *Il coordinamento interno delle politiche comunitarie*, in *Quaderni costituzionali*, 1982, p. 481.

²⁶ Fausto Pocar, *Con l'abrogazione della legge La Pergola maggior peso alla fase ascendente*, in *Guida al diritto*, n. 9, 2005, pp. 32 ss

le risultanze della verifica dello stato di conformità dell'ordinamento interno a quello europeo e gli indirizzi di politica del Governo in relazione alle decisioni adottate in sede europea, analogamente a quanto dovranno fare le Regioni alle quali si richiede di redigere un rapporto sullo stato di adeguamento dei loro ordinamenti da trasmettere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche europee.

Tali verifiche compiute dallo Stato e dalle Regioni che sono destinate a confluire nella Relazione al disegno di Legge comunitaria che il Governo è tenuto a presentare al Parlamento entro il 31 gennaio di ogni anno.

Per quanto attiene le materie rientranti nella potestà legislativa esclusiva statale, la Legge comunitaria può disporre l'attuazione delle direttive anche tramite fonti secondarie, ovvero regolamenti governativi, sia di attuazione che di delegificazione, *ex* articolo 17, comma 2, Legge 400/1988²⁷, nelle materie già disciplinate con Legge, ma non coperte da riserva assoluta di Legge (art. 11, comma 1).

Risulta, inoltre, possibile l'attuazione mediante regolamenti ministeriali o interministeriali (art. 11, comma 5), rispetto ai quali la Legge pone ulteriori requisiti, potendo, questa tipologia di atti, intervenire nelle materie non disciplinate dalla Legge o da regolamento governativo e non coperte da riserva di Legge e, nuovamente, sulla base del modello delineato dall'art. 17, comma 3, della Legge n. 400 del 1988.

Nelle stesse materie la disciplina di attuazione può essere posta anche a mezzo di atto amministrativo generale adottato dal Ministro con competenza prevalente per materia, di concerto con altri Ministri interessati.

Innovativa sembra essere anche la previsione contenuta nell'art. 13, dedicato all'attuazione di direttive di natura tecnica che modificano direttive già recepite e alle quali si consente di dare attuazione mediante decreto ministeriale da parte del Ministro competente per materia, sia nelle materie di esclusiva competenza statale, che in quelle di competenza regionale. Il combinato disposto degli artt. 11, comma 8, e 13, comma 2, stabilisce che tali atti possano essere utilizzati anche per porre rimedio all'eventuale inerzia e manchevolezza delle Regioni e delle Province autonome nell'attuazione del diritto europeo, disciplinando l'esercizio di poteri sostitutivi statali, in attuazione di quanto disposto dall'art. 117, comma 5, Costituzione.

Nei casi di interventi che richiedono modifiche normative più complesse, si ricorre al decreto legislativo, *ex* articolo 10 Legge n. 11/2005, adottato dal Governo su delega del Parlamento, che deve osservare i requisiti previsti, in via generale, dall'articolo 76 della Costituzione. È stabilito che il termine entro cui la delega deve essere esercitata sia allineato con quello di scadenza della direttiva oggetto della delega stessa, e ciò dovrebbe costituire un rimedio importante al ritardo cronico con cui vengono emanati i decreti legislativi rispetto alle scadenze delle

²⁷ Legge 23 agosto 1988, n.400, Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Pubblicata in G.U. del 12 settembre, n. 214 S.O.

direttive²⁸. I principi e le linee guida che devono essere contenuti nella delega sono previsti dal Parlamento nella stessa Legge comunitaria, dove sono distinti i criteri generali, validi per tutte le direttive, da quelli particolari, stabiliti per ciascuna di esse. Oltre a ciò il Governo deve anche osservare i principi previsti dal legislatore comunitario nel testo della direttiva.

Un altro aspetto di complessità consiste nell'individuazione dei soggetti competenti ad esercitare la delega nei singoli decreti, e nel caso di atti che toccano competenze trasversali e che interessano le Regioni, il numero dei soggetti coinvolti aumenta ancor di più²⁹.

In ogni caso, la Legge n. 11/2005 prevede espressamente un fondamento giuridico all'attuazione in via di urgenza. L'articolo 10 stabilisce, infatti, che possono essere adottate misure urgenti per adeguare l'ordinamento interno sul solo presupposto che l'obbligo di adempimento diventi operativo prima che entri in vigore la Legge comunitaria annuale. Vero è che l'articolo in esame non enuncia in maniera esplicita la possibilità di far ricorso ai decreti legge, ponendosi come una disposizione di carattere generale che interviene in tutti i casi di atti che, per qualsiasi motivo, restino esclusi dal meccanismo della Legge comunitaria³⁰. L'articolo in esame prevede, dunque, un ventaglio di possibilità molto vasto, proprio al fine di stabilire un meccanismo quanto più flessibile, tale da abbracciare ogni tipo di atto comunitario che determini obblighi per l'ordinamento interno e che scada prima dell'entrata in vigore della Legge comunitaria.

Per quanto attiene le competenze esclusive e quelle concorrenti tra Stato e regioni, l'articolo 16 della Legge n. 11/2005 non innova rispetto al sistema che si era evoluto sulla base delle leggi comunitarie. Per le competenze esclusive la norma riconosce a tutte le Regioni e Province autonome il potere di dare attuazione immediata alle direttive. Anche per le competenze concorrenti il sistema non si discosta dal precedente, infatti, lo Stato mantiene il potere di indicare all'interno della Legge comunitaria i principi fondamentali che non possono essere derogati dalla Legge regionale o provinciale sopravvenuta.

Lo Stato, comunque, al fine di evitare future sentenze per infrazione al diritto europeo, si riserva il diritto di intervenire in anticipo, prima che la direttiva

²⁸ Vanni Boncinelli, *Il mancato recepimento e la violazione del diritto comunitario imputabili a comportamenti, omissioni e ritardi del Governo*, in S. Baroncelli (a cura di), *il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Giappichelli, Torino 2008, p. 208

²⁹ Si tratta del Presidente del Consiglio o del Ministro per le politiche europee e del Ministro con competenza istituzionale prevalente per materia, i quali però devono agire di concerto con i Ministri degli affari esteri, della giustizia, dell'economia e finanze, nonché con gli altri Ministri interessati in relazione all'oggetto della direttiva.

³⁰ Un caso rilevante, anche perché riguardante la violazione del diritto comunitario da parte di una Regione, è quello oggetto del d.l. 27 dicembre 2006, n. 297, *Disposizioni urgenti per il recepimento delle direttive comunitarie 2006/48/CE e 2006/49/CE e per l'adeguamento a decisioni in ambito comunitario relative all'assistenza a terra negli aeroporti, all'Agenzia nazionale per i giovani e al prelievo venatorio*, con il quale è stata data attuazione all'ordinanza di sospensione della Corte di Giustizia 19 dicembre 2006, in causa C-503/06. Pubblicato in G.U. n. 299 del 27 dicembre 2006.

scada e l'obbligo di recepimento diventi effettivo, emanando direttive di dettaglio con carattere suppletivo e cedevole. Il testo, pertanto, deve essere sottoposto all'esame preventivo della Conferenza Stato-Regioni, in ossequio al principio di leale collaborazione.

La Legge n. 11/2005, e le varie leggi comunitarie che sono state adottate sul solco impresso da essa, garantiscono il principio del primato del diritto europeo così come riconosciuto dalla giurisprudenza comunitaria e costituzionale, su fondamento dell'articolo 11 della Costituzione. In questo senso, si può dire che le disposizioni delle leggi comunitarie che attuano direttamente il diritto dell'Unione europea, nonché i singoli atti di recepimento che esse in vario modo autorizzano, sono protetti da una copertura costituzionale che altro non è che il riflesso del principio del primato del diritto comunitario. In questo senso, esse non possono essere abrogate, modificate, sospese o derogate, neanche da fonte costituzionale. Inoltre, non possono essere sottoposte a *referendum* abrogativo, sebbene secondo alcuni autori questa conseguenza possa egualmente ricavarsi da un'interpretazione estensiva dell'articolo 75 della Costituzione, che vieta il *referendum* per le leggi di autorizzazione dei Trattati internazionali.³¹

Conclusioni

Siamo stati europeisti più a parole che con i fatti, dobbiamo perciò assumere un ruolo più attivo, espressione di una nuova strategia, che trascini il nostro europeismo ideale, in un europeismo più pragmatico ed utilitaristico.

Per fare questo passo in avanti, per rivendicare un ruolo più attivo nelle scelte dell'Europa dobbiamo costruire la nostra posizione fin dall'inizio essendo presenti per fare in modo che i processi decisionali siano seguiti fin dalla fase ascendente.

Il Parlamento è chiamato, pertanto, a svolgere un ruolo sempre più fondamentale rafforzando, nel suo insieme, l'azione.

Avere un peso maggiore nell'Unione, contare di più nel momento decisivo e nella creazione dello stesso, promuove e, allo stesso tempo, discende da un più stretto e coordinato dialogo con le Regioni e con gli enti locali che sono quasi sempre portatori di interessi primari e di spiccate competenze capaci di intervenire, con buona sostanza, nel dibattito.

Per migliorare la nostra azione dovremo organizzarci più efficacemente nella fase ascendente ed, in particolare, su temi di natura trasversale è necessario

³¹ Sulla questione dell'ammissibilità del *referendum* abrogativo con riferimento alla giurisprudenza costituzionale, P.F. Lotito, *La Corte costituzionale tra ammissibilità del referendum ed efficacia delle norme comunitarie. Commento alla sentenza n. 64 del 1990*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2, 1991, p. 443. Per la tesi favorevole ad un'interpretazione estensiva dell'articolo 75, comma 2, Costituzione, A. Celotto – G. Pistorio, *Diciotto anni di "legge comunitaria"*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, Giappichelli, Torino, 2007, p.73, e numerose argomentazioni espresse dalla Corte Costituzionale nelle sue decisioni: Corte Cost., sent. 2 febbraio 1990, n. 64; Corte Cost., sent. 10 febbraio 1997, n. 36; Corte Cost., sent. 7 febbraio 2000, n. 45).

avere un coordinamento preventivo avendo una chiara linea strategica sul cosa vogliamo ottenere.

E' necessario, innanzitutto, un collegamento fra la fase ascendente, di formazione della norma, e quella discendente, di attuazione.

Un buon coordinamento nella fase ascendente si rifletterà positivamente in quella discendente facendo diminuire, pertanto, i rischi di contravvenire alla legislazione europea.

In secondo luogo è necessaria una sinergia sempre più ampia tra Parlamento e Governo, proprio perché l'azione dei parlamenti non deve essere in antitesi ma di rafforzamento delle esigenze e delle nostre necessità in Europa.

Un passaggio fondamentale in questo senso è dato dalle recenti modifiche apportate alla Legge n. 11/2005, al fine di adeguare l'ordinamento nazionale alle norme introdotte dal Trattato di Lisbona.

Un riscontro positivo è la sensibilizzazione delle amministrazioni competenti per materia sulla necessità di fornire informazioni qualificate sui punti salienti e partecipare attivamente ai dibattiti nelle Commissioni parlamentari.

Per raggiungere lo scopo primario di un coordinamento e per migliorare, anche qualitativamente, la nostra presenza sia nella fase ascendente che in quella discendente e per la completa attuazione di quanto indicato nei Protocolli allegati al Trattato di Lisbona, si possono ipotizzare tre opzioni, al fine di meglio dirigere il "traffico" dei documenti ed avere, quindi, l'intera visione di quanto interessa all'Unione.

La prima opzione potrebbe essere rappresentata dell'istituzione di un *question time* a cadenza mensile, sulla falsariga di quello nazionale, dove discutere le varie richieste che pervengono dall'Unione.

Un'attività così impostata si rivelerebbe di difficile attuazione data la complessità dei documenti, la difficoltosa ricerca delle competenze ed il tempo esiguo a disposizione per l'ampiezza dell'Assemblea.

La seconda opzione potrebbe essere rappresentata da una seduta a Commissioni parlamentari riunite, a cadenza mensile, dove, esaminata e vagliata, in generale, tutta la documentazione pervenuta, si esprima un parere, che trasmesso alle aule di Camera e Senato, possa portare all'adozione di una posizione, non necessariamente univoca, da inviare, ove richiesto, alla Commissione europea.

Questo tipo di attività, seppure più incisiva nell'esame della precedente, non cancella le negatività espresse in quanto il passaggio nelle due Camere potrebbe, ulteriormente, essere causa di maggior ritardo.

La terza opzione potrebbe essere rappresentata da un organismo creato *ad hoc*, o, con compiti più pregnanti, dallo stesso CIACE, una sorta di cabina di regia, con la cooptazione di funzionari di Camera e Senato, il che agevolerebbe il compito delle rispettive Assemblee nell'espressione del parere dovuto. Quest'organismo dovrebbe avere, tra l'altro, la funzione di filtro tra le istituzioni nazionali e quelle europee al fine di coordinare le richieste avanzate con le risposte dovute. Si è verificato, infatti, che le due Camere si sono comportate in maniera difforme non rispondendo assolutamente l'una, la Camera, e

sovraabbonando di pareri, a volte anche non necessari e non dovuti, l'altra, il Senato.

Bibliografia

Luciano Bardi, Piero Ignazi, *Il Parlamento europeo*, II edizione, Il Mulino, Bologna 2004.

Stefania Baroncelli, *La partecipazione dell'Italia alla governante dell'Unione europea nella prospettiva di Lisbona, Un'analisi sulle fonti del diritto nell'ottica della fase ascendente e discendente*, Giappichelli, Torino 2008.

Franco Bassanini, Giulia Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna 2010.

Vanni Boncinelli, *Il mancato recepimento e la violazione del diritto comunitario imputabili a comportamenti, omissioni e ritardi del Governo*, in S. Baroncelli (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Giappichelli, Torino 2008.

Alfredo Breccia, *Sicurezza ed Equilibrio nella politica internazionale: dal "Concerto europeo" all'"Unione Europea"*, Edizioni Nuova Cultura, Roma 2008.

Antonio Cantaro (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione: l'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Giappichelli, Torino 2010.

Marta Cartabia, Joseph H.H. Weiler, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000.

Alfonso Celotto, Giovanna Pistorio, Diciotto anni di "legge comunitaria", in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, Giappichelli, Torino, 2007.

Mario P. Chiti, *Casi e materiali di diritto pubblico comunitario*, Giappichelli, Torino 1994.

Richard Corbett, Francis Jacobs, Michael Shackleton, *'The European Parliament'*, 7a ed., John Harper Publishing, London 2007.

Luigi Daniele, *Diritto del mercato unico europeo. Cittadinanza, libertà di circolazione, concorrenza, aiuti di Stato*, Giuffrè, Milano 2006.

Luigi Daniele, *Diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2004.

Antonio 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 AA.VV. *La Corte costituzionale tra diritto interno diritto comunitario*, Atti del seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, il 15 e 16 ottobre 1990, Milano, 1991, pp.16 ss.

Pier Francesco Lotito, *La Corte costituzionale tra ammissibilità del referendum ed efficacia delle norme comunitarie. Commento alla sentenza n. 64 del 1990*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2, 1991.

Alessandro Massai, *Il coordinamento interno delle politiche comunitarie*, in *Quad. cost.*, 1982, p. 481.

Francesco Mastronardi, *Storia dell'integrazione europea*, Edizioni Simone, Napoli 2002.

Bruno Nascimbene, Alesandra Lang, *Il Trattato di Lisbona: l'Unione europea a una svolta?*, in *Il corriere giuridico*, 2008, n. 1, pp. 137-143.

Arianna Pitino, *Verso una nuova legge comunitaria, Stato e Regioni tra l'attuazione del Titolo V*, Giappichelli, 2005.

Fausto Pocar, *Con l'abrogazione della legge La Pergola maggior peso alla fase ascendente*, in *Guida al diritto*, n. 9 del 2005.

Giuseppe Tesaurò, *Diritto Comunitario*, V edizione, Cedam, Padova 2010.

Antonio Tizzano, *Note introduttive alla "legge La Pergola"*, in *Foro italiano*, 1989, IV, p. 316.

Antonio Tizzano, *I meccanismi della «legge La Pergola»: una radiografia dei problemi di funzionamento*, in *Foro it.*, 1999, V, pp. 303 ss.

Antonio Verrilli (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea*, Edizioni Simone, Napoli 2006.

Luciano Violante, *Il futuro dei Parlamenti*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, Giulio Einaudi Editore, Torino 2001.

Giuseppe Schiavone, *The European Union from constitution to Lisbon Treaty: putting new wine into old bottles?*, in *Studi in onore di Umberto Leanza*, Editoriale Scientifica, Napoli 2008.

Claudio Zanghì, Lina Panella, *Istituzioni e politiche comunitarie*, Galatea Editrice, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie, Acireale 1991.

Claudio Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, V edizione, Giappichelli, Torino 2010.

Claudio Zanghì, Lina Panella, *50 anni di integrazione europea, Riflessioni e prospettive*, Messina, 29-30 giugno 2007, Giappichelli, Torino 2010.