

Rivista N°: 1/2015
DATA PUBBLICAZIONE: 20/03/2015

AUTORE: Filippo Scuto*

L'EVOLUZIONE DEL RAPPORTO PARLAMENTO-GOVERNO NELLA FORMAZIONE E NELL'ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA E DELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA

1. Premessa. – 2. Le dinamiche dei rapporti Parlamento-Governo nella fase ascendente: una premessa. – 3. Un articolato sistema di obblighi di informazione a carico del Governo e la necessità di una capacità di selezione della documentazione da parte delle Camere. – 4. Il rapporto Parlamento-Governo nel processo decisionale relativo alla posizione da assumere in sede europea. – 5. Il ruolo delle Camere come soggetti autonomi nel processo decisionale europeo: rischi di un indebolimento del raccordo tra Parlamento e Governo?. – 6. Il rapporto Parlamento-Governo nella fase discendente ed i nuovi strumenti finalizzati ad affrontare l'annoso problema dei ritardi nel recepimento del diritto dell'Unione. – 7. Un bilancio iniziale sulla fase discendente a due anni dalla legge n. 234: le prime quattro leggi europee e di delegazione europea e la conferma di un rafforzamento del ruolo del Governo. – 8. Alcune brevi osservazioni de jure condendo sul possibile impatto della riforma dei regolamenti parlamentari e della riforma costituzionale. – 9. Conclusioni.

1. Premessa

Com'è noto, nel processo di integrazione europea il rapporto tra Parlamenti e Governi all'interno degli Stati membri si è a lungo caratterizzato per una netta prevalenza del ruolo dei secondi rispetto ai primi¹. Del resto, i trattati istitutivi della Comunità europea escludevano le assemblee legislative statali dal processo decisionale comunitario. Al tempo stesso, alla sostanziale marginalizzazione delle assemblee legislative si è accompagnata una continua e progressiva espansione delle politiche e delle normative comunitarie che ha avuto come conseguenza una diminuzione delle competenze legislative dei parlamenti nazionali in favore della Comunità, ora Unione europea.

* Associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Milano — filippo.scuto@unimi.it

¹ Come sottolinea P. BILANCIA, *The dynamics of the EU integration and the impact on the national Constitutional Law*, Milano, 2012, 87, «It's undoubted that the European integration process enhanced more and more the role of the National Governments than that of the National Parliaments (NP)».

L'assoluta ed indiscussa preponderanza del Governo appariva tanto più evidente in Italia dove, oltre alla c.d. "fase ascendente" di creazione del diritto comunitario, anche la "fase discendente", finalizzata all'attuazione e all'implementazione delle norme comunitarie, si è caratterizzata, sin dall'inizio, per un evidente protagonismo del Governo quale soggetto promotore dell'iniziativa legislativa (di delega) e responsabile dell'implementazione normativa attraverso l'adozione di decreti legislativi e regolamenti governativi².

Il cambio di tendenza registrato negli anni più recenti ed orientato ad un maggior coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea è indubbiamente da attribuire alla spinta propulsiva dei Trattati europei e dei protocolli ad essi connessi. Come noto, la scelta operata dai Trattati di migliorare ed accrescere il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali è legata al tentativo di fornire una risposta all'annoso problema del *deficit* democratico dell'Unione³. Nel complesso sistema istituzionale dell'Unione europea, infatti, i parlamenti nazionali appaiono ancora oggi, grazie alla loro indubbia legittimazione democratica, la più diretta espressione della volontà popolare.

A partire dal Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali allegato al Trattato di Amsterdam del 1997 che, per la prima volta, riconosceva il ruolo delle assemblee nazionali nell'assetto dell'Unione, l'evoluzione più significativa si registra con il Trattato di Lisbona del 2009 e con i due protocolli allegati relativi, rispettivamente, al ruolo dei parlamenti nazionali ed alla disciplina dei principi di sussidiarietà e proporzionalità⁴. L'art. 12 del Trattato

² Cfr. M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, in *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006; C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, fasc. 3, 2013, 702.

³ Sulla questione del deficit democratico dell'Unione si rinvia a P. BILANCIA, *The role and power of European and National Parliaments in the dynamics of integration*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, 2, 276 ss. L'A. mette in evidenza l'esigenza di accrescere i poteri e le funzioni del Parlamento europeo e di coinvolgere maggiormente i parlamenti nazionali negli affari europei al fine di contrastare il deficit democratico dell'Unione: «more the citizens are closer to their National Parliaments, more they will participate to the European integration process»; C. PINELLI, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rassegna parlamentare*, 4, 2008, 925 ss.; M. OLIVETTI, voce *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2012, 510 ss.

⁴ Sull'impatto per i parlamenti nazionali derivante dalle novità introdotte dal Trattato di Lisbona si veda P. BILANCIA, *The role and power of European and National Parliaments in the dynamics of integration*, cit., 276 ss.; P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2010; R. BIFULCO, *La Costituzione italiana dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 1, 2012, 1 ss.; A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, 1144 ss.; M. ARMANNO, *Il parlamento italiano e le dinamiche di rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali nei processi di formazione degli atti comunitari*, in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. Vol. 1. Le relazioni tra Parlamento e Governo*, Milano, 2010; C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2, 2011, 353 ss.; C. MORVIDUCCI, *Parlamenti nazionali (ruolo nell'UE)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 2013, 593 ss.; L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, 164 ss.; A. MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, in Id., 470 ss.; R. MASTROIANNI, *La procedura legislativa e i parlamenti nazionali: osservazioni critiche*, in Id.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2013; G. MARTINICO, *Dating Cinderella: On Subsidiarity as a Political Safeguard of Federalism in the European Union*, in *European*

sull'Unione europea (TUE), oltre a sancire ufficialmente la partecipazione dei Parlamenti nazionali al processo decisionale europeo richiedendo loro un contributo attivo "al buon funzionamento dell'Unione", ne estende il raggio d'azione in relazione alla fase ascendente, alla verifica sul rispetto del principio di sussidiarietà, al controllo sulle politiche nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia ed alla cooperazione interparlamentare. Le funzioni delle assemblee legislative nazionali si estendono, inoltre, alla partecipazione a procedure "straordinarie" quali le revisioni dei trattati e le domande di adesione di nuovi Stati all'Unione⁵.

Le funzioni assegnate dal TUE ai parlamenti nazionali ne fanno interlocutori diretti delle istituzioni europee, anche in una posizione di potenziale autonomia rispetto ai propri governi nazionali. Il che non significa, però, che venga meno il necessario rapporto Parlamento-Governo che deve caratterizzare la fase ascendente e discendente e, più in generale, la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea. Del resto, l'art 10 TUE richiama i doveri del Governo nei confronti del Parlamento legati al funzionamento dell'Unione che si fonda sulla democrazia rappresentativa: gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato e di Governo e nel Consiglio (dell'Unione europea) dai rispettivi Governi i quali, però, sono al loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai propri parlamenti nazionali.

Il legislatore italiano si è progressivamente adeguato alle esigenze derivanti dall'avanzamento del processo di integrazione europea con nuovi interventi finalizzati a disciplinare la partecipazione dell'Italia a tale processo. Tale disciplina era destinata ad esercitare un duplice impatto su forma di governo e forma di stato, dovendo riguardare necessariamente il rapporto Parlamento-Governo ed il ruolo di indirizzo delle Camere alla luce della forma di governo parlamentare ed avendo ad oggetto anche la disciplina della partecipazione degli enti territoriali alla fase ascendente e discendente. I numerosi interventi del legislatore, che iniziano a partire dalla l. n. 183/1987 e sono proseguiti con la l. n. 86/1989 (c.d. legge "La Pergola"), la l. n. 11/2005 (la c.d. legge "Buttiglione", cui sono state apportate modifiche

Public Law, n. 4, 2011, 649 ss.; A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali nella vita dell'Unione*, in S. MICOSI, G.L. TOSATO (a cura di), *L'Unione europea nel XXI Secolo. "Nel dubbio, per l'Europa"*, Bologna, 2008, 333 ss.; G. BARRETT, *"The king is dead, Long live the King": The recasting by the Treaty of Lisbon of the Provisions of the Constitutional Treaty concerning National Parliaments*, in *European Law Review*, vol. 33, 2008, 66 ss.

⁵ L'art. 12 TUE stabilisce che: "I parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione: a) venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea; b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; c) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato; d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell'articolo 48 del presente trattato; e) venendo informati delle domande di adesione all'Unione in conformità dell'articolo 49 del presente trattato; f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea".

dalla l. n. 96/2010) e, da ultimo, la l. n. 234/2012 ne sono testimonianza⁶. Le prime due leggi contenevano alcuni significativi interventi in questo ambito, la legge “Buttiglione” riformava la materia e rivedeva la disciplina della partecipazione degli enti territoriali alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, la l. n. 234 del 2012, che ha abrogato la precedente normativa, ha dovuto adeguare l’ordinamento nazionale alle novità contenute nel Trattato di Lisbona relative, in particolare, come si è detto, al ruolo dei parlamenti nazionali.

Visto sotto questo profilo, l’ultimo intervento del legislatore non appare il frutto di una solida volontà riformatrice finalizzata a migliorare i meccanismi interni di regolazione della partecipazione italiana agli affari europei, quanto, piuttosto, un necessario adeguamento alle novità delineate dai Trattati⁷. Ciò non significa che gli interventi in materia contenuti nella

⁶ Per un commento dettagliato della legge “Buttiglione” si rinvia a M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari: commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, 2005, 475 ss.; G. CONTALDI, *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della riforma della legge “La Pergola”*, in *Diritto dell’Unione europea*, 2005, 510 ss.

Sulla prima, fondamentale, legge con cui si è disciplinata in maniera dettagliata la partecipazione dell’Italia alle politiche europee, la legge La Pergola, si veda A. RUGGERI, *Prime osservazioni sul riparto delle competenze Stato-Regioni nella legge “La Pergola” e sulla collocazione di quest’ultima e della legge comunitaria nel sistema delle fonti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1991, 719 ss.; A. TIZZANO, *Note introdotte alla “legge La Pergola”*, in *Foro italiano*, IV, 1989, 313 ss.; P. CARETTI, *La nuova disciplina della partecipazione dell’Italia al processo normativo comunitario ed alle 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)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n.1, 1991, 332 ss.; M. CARTABIA, J. H. WEILER, *L’Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, 149 ss.; 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, 54 ss.; A. CELOTTO, voce *Legge comunitaria*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1998, 8 ss.

Sulla legge n. 234 si veda 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, 838 ss.; C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione delle politiche dell’Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, cit., 700 ss.; A. PRESOTTO, *Una nuova legge per l’adeguamento agli obblighi di matrice europea*, in *Legislazione penale*, fasc. 2, 2013, 299 ss.; C. CUPELLI, *La nuova legge sulla partecipazione alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’UE*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2013, 415 ss.; G. PICCIRILLI, *Il ricorso alla legge per l’esercizio dei poteri “europei” da parte del Parlamento italiano. Spunti per una lettura costituzionalmente orientata*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2, 2013; E. ALBANESE, *Il ruolo del Parlamento nelle nuove norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea (artt. 3-17, l. 24 dicembre 2012, n. 234)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2013; G. PICCIRILLI, *Approvata la nuova legge sulla partecipazione dell’Italia all’UE*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2013.

⁷ Sottolineano questo aspetto 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, 838, secondo cui risulta chiaro che «proprio l’assunzione al livello delle norme dei trattati della definizione delle modalità di partecipazione dei Parlamenti nazionali, in quanto istituzioni in sé considerate, al processo di integrazione abbia fornito il destro per ripensare complessivamente la normativa interna a questo riguardo»; G. RIVOSECCHI, *La partecipazione dell’Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Il ruolo del Parlamento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2013, 465, secondo cui il legislatore nazionale ha subito l’andamento incalzante delle riforme dei Trattati. Vi è stato comunque chi, come A. ESPOSITO, *La legge n. 234/2012 sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e*

legge n. 234 non rappresentino, potenzialmente, un'importante evoluzione nei rapporti tra Parlamento e Governo, specie laddove (in relazione alla fase ascendente) le disposizioni mirano a rafforzare i poteri del primo ed a riequilibrare i rapporti di forza – a lungo nettamente sbilanciati – con il secondo.

2. Le dinamiche dei rapporti Parlamento-Governo nella fase ascendente: una premessa

Le dinamiche dei rapporti tra Parlamento e Governo nella fase ascendente si muovono nel quadro di una sostanziale assenza di riferimenti costituzionali. Nell'ambito di una disciplina che, come noto, trova un suo limitato fondamento, sin dalle origini, nell'art. 11 Cost., neppure la riforma del Titolo V della Costituzione ha introdotto disposizioni relative alla fase ascendente⁸, né vi è stato un adeguamento costituzionale a seguito dei nuovi poteri affidati ai parlamenti nazionali dal Trattato di Lisbona⁹. Il che comporta, da un lato, la necessità di affidarsi al legislatore per la relativa disciplina di riferimento¹⁰, dall'altro, di inquadrare il rapporto Parlamento-Governo nell'ambito della forma di governo parlamentare in cui il ruolo delle Camere non si limita all'accordo ed alla revoca della fiducia ma si estende alle funzioni parlamentari di controllo ed indirizzo politico che rappresentano l'aspetto essenziale della dialettica tra Governo e Parlamento nel processo di formazione del diritto e delle politiche dell'Unione.

Le origini del coinvolgimento del Parlamento italiano nella fase ascendente testimoniano un'indubbia debolezza ed una limitata influenza delle Camere in questo processo decisionale¹¹. Con il susseguirsi degli interventi legislativi in materia, però, le funzioni e le attri-

delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle camere, in *Federalismi.it*, 1, 2013, ha sottolineato la portata riformatrice della legge ritenendola una delle più importanti riforme di sistema adottate negli ultimi anni.

⁸ I rinnovati artt. 117 e 120 Cost. non hanno ad oggetto la fase ascendente, essendo l'unica eccezione il quinto comma dell'art. 117 Cost. che, peraltro, si limita all'ambito della partecipazione al processo di formazione degli atti normativi europei da parte delle Regioni: "Le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitarie provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato".

⁹ In favore di un intervento di revisione costituzionale in questo ambito che avrebbe consentito di dare rilievo costituzionale e giustiziabilità davanti alla Corte costituzionale alle competenze del Parlamento, si sono espressi. 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, 257 ss.

¹⁰ Come rileva A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, 916, del resto, la disciplina dei rapporti con l'Unione europea si caratterizza da sempre per una scarsa disciplina costituzionale ed un ampio spazio di intervento assegnato al legislatore.

¹¹ Ripercorre le prime fasi del ruolo del Parlamento nella fase ascendente A. VUOLO, *Il Parlamento nella fase ascendente della formazione del diritto comunitario*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Milano, 2008, 529 ss.

buzioni del Parlamento si sono progressivamente ampliate, sino alle più recenti evoluzioni contenute nella legge n. 234 del 2012¹² che sotto diversi aspetti ha ridisegnato il rapporto tra Parlamento e Governo nel senso di un più spiccato protagonismo del primo rispetto al passato.

3. Un articolato sistema di obblighi di informazione a carico del Governo e la necessità di una capacità di selezione della documentazione da parte delle Camere

Al fine di rafforzare il ruolo di controllo ed indirizzo politico del Parlamento in questo ambito, il legislatore del 2012 ha introdotto un articolato sistema di obblighi di informazione del Governo nei confronti del Parlamento che è indubbiamente più approfondito rispetto al passato¹³. All'interno del Governo, spetta in massima parte al Presidente del Consiglio, pur con il coinvolgimento dei singoli ministeri, il compito di assicurare il flusso di informazione alle Camere, sostituendosi così, di fatto, al Ministro degli esteri nel ruolo di primo interlocutore delle istituzioni europee¹⁴. Il coordinamento dell'attività del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti dell'Unione spetta al Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE), che opera presso la Presidenza del Consiglio ed è presieduto dal Presidente del Consiglio, e al Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio cui spetta il delicato compito di elaborare, sulla base degli indirizzi del CIAE, una posizione unitaria da rappresentare in sede europea¹⁵.

¹² Legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea". La parte della legge relativa alla fase scendente è quella contenuta nel Capo II, "Partecipazione del Parlamento alla definizione della politica europea dell'Italia e al processo di formazione degli atti dell'Unione europea", dall'art. 3 all'art. 17 della legge.

¹³ In generale, sulle evoluzioni apportate dalla legge n. 234 rispetto alla precedente legge "Buttiglione" del 2005 si rinvia a M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2013, 905 ss. Per una dettagliata descrizione di ogni aspetto della disciplina introdotta dalla l. n. 234 in ordine alla fase ascendente, si rinvia a A. ESPOSITO, *La legge n. 234/2012 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*, cit.

¹⁴ Cfr. G. RIVOSECCHI, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Il ruolo del Parlamento*, cit., 470. Secondo l'A., peraltro, l'intento del legislatore del 2012 è stato quello di rafforzare il controllo parlamentare anche individuando nel Presidente del Consiglio l'interlocutore unico ed effettivamente responsabile degli indirizzi assunti sui progetti di atti normativi e sulle politiche europee.

¹⁵ Il CIAE svolge i propri compiti nel rispetto delle competenze attribuite dalla Costituzione e dalla legge al Parlamento. L'art. 2 della l. n. 234 prevede che al CIAE partecipino il Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, il Ministro per la coesione territoriale e gli altri Ministri aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche all'ordine del giorno. Quando si trattano materie che interessano le regioni e le province autonome, partecipano il presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome o un presidente di regione o di provincia autonoma da lui delegato e, per i rispettivi ambiti di competenza, il presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), il presidente dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e il presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani (UNCEM). Secondo quanto previsto dall'art. 19 della l. n. 234, per la preparazione delle proprie riunioni il CIAE si avvale di un Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea, istituito presso la

La partecipazione del Parlamento al processo decisionale europeo ed alla fase di formazione delle normative e delle politiche europee si concretizza, innanzitutto, in un generalizzato obbligo di informazione a carico del Governo per quel che riguarda tutti gli atti ed i documenti prodotti dagli organi dell'Unione europea¹⁶. Peraltro, va rilevato che questo obbligo di informazione previsto dal legislatore italiano non aggiunge nulla rispetto a quanto già previsto dal Protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea allegato al Trattato di Lisbona. I progetti di atti legislativi europei indirizzati al Consiglio dell'UE ed al Parlamento europeo devono infatti essere trasmessi ai parlamenti nazionali e tutti i documenti prodotti dalla Commissione vanno inviati da quest'ultima direttamente ai parlamenti nazionali¹⁷. Si tratta, evidentemente, del presupposto necessario affinché le Camere siano in grado di esercitare con efficacia i propri poteri di indirizzo e controllo e possa rafforzarsi il rapporto Parlamento-Governo nell'elaborazione delle politiche europee evitando il rischio di una eccessiva marginalizzazione del ruolo del Parlamento.

Particolare attenzione è dedicata, sotto questo profilo, alla trasmissione (spettante al Presidente del Consiglio o al Ministro per gli affari europei) dei progetti di atti legislativi dell'Unione, essendo necessaria un'informazione "qualificata e tempestiva" nonché costantemente aggiornata agli sviluppi del processo decisionale¹⁸. Particolarmente significativo appare, inoltre, il coinvolgimento dell'amministrazione con competenza prevalente nella materia trattata cui spetta il compito di elaborare una relazione nella quale deve confermare la correttezza della base giuridica del progetto di legge dell'Unione, la sua conformità rispetto ai principi di attribuzione, proporzionalità e sussidiarietà, nonché effettuare l'analisi di impatto del progetto ed una valutazione complessiva dello stesso – alla luce dell'interesse nazionale – con l'evidenziazione dei punti per i quali si ritengano necessarie opportune modifiche. Il termine previsto dalla legge entro il quale l'amministrazione deve elaborare la relazione – venti giorni dalla trasmissione del progetto di atto legislativo – consente peraltro al Parlamento di disporre in tempi rapidi di un utile strumento che ne faciliti l'analisi della proposta e l'esame del testo, anche al fine del controllo di sussidiarietà. Il raccordo Governo Parlamento nella fase di trasmissione dei progetti di legge europei risulta dunque indubbiamente rafforzato dal legislatore non limitandosi alla mera trasmissione degli atti, ma richiedendo un impegno ulteriore all'amministrazione competente che è chiamata a mettere le Camere nelle condizioni di analizzarli e prendere le proprie decisioni con maggiore cognizione di causa.

Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Comitato tecnico di valutazione coordina, nel quadro degli indirizzi del Governo, la predisposizione della posizione italiana nella fase di formazione degli atti normativi dell'Unione europea. Si viene così a formare un sistema di coordinamento dell'attività del Governo nella partecipazione italiana alla formazione delle norme europee imperniato su tre strutture centrali: il CIAE, il Dipartimento per le politiche europee e il Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'UE. Sul punto, si veda L. SALTARI, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Il sistema di coordinamento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2013, 463 ss.

¹⁶ Cfr. artt. 4 e 6, l. n. 234/2012.

¹⁷ Artt. 1 e 2 del Protocollo n. 1 sul ruolo di parlamenti nazionali nell'Unione europea allegato al Trattato di Lisbona.

¹⁸ Secondo quanto prevede l'art. 6, par. 4, della l. n. 234/2012.

Il flusso di informazioni che il Governo deve trasmettere al Parlamento comprende anche altri aspetti. Innanzitutto, il Presidente del Consiglio o il Ministro degli affari europei devono informare le Camere all'atto della proposta o della designazione da parte del Governo dei membri italiani presso le istituzioni dell'Unione, rendendo nota la procedura seguita per addivenire alla designazione e motivandola¹⁹. Il Parlamento deve essere informato, con cadenza trimestrale, sulle procedure giurisdizionali, di pre-contenzioso e d'infrazione che riguardano l'Italia²⁰. Inoltre, il Governo deve presentare alle Camere una relazione trimestrale riguardante l'andamento dei flussi finanziari tra l'Italia e l'Unione europea²¹.

Le Camere sono quindi destinatarie di un flusso di informazioni indubbiamente imponente. Il Parlamento, di conseguenza, è chiamato a dedicare maggiore sforzo ed attenzione alle tematiche europee rispetto al passato. Le Camere dovrebbero, inoltre, essere abili ad operare una selezione tra la molteplicità dei documenti in arrivo, al fine di individuare gli atti ed i documenti che si ritiene possano essere di maggiore interesse per il nostro Paese e, su di essi, concentrare l'attenzione e promuovere atti di indirizzo. Appare quindi opportuno uno scrutinio di tipo qualitativo e selettivo poiché sarebbe impossibile concentrare l'attenzione con i dovuti approfondimenti su tutta la documentazione in arrivo. Si tratta indubbiamente di un'opera delicata ed importante che dovrebbe essere finalizzata a consentire al primo organo titolare della legittimazione democratica di svolgere il suo controllo ed esercitare un'influenza sui più importanti processi decisionali in corso.

Al Governo spetta, inoltre, il compito di presentare alle Camere due relazioni annuali, la prima di carattere programmatico e relativa agli orientamenti che il Governo intende perseguire nell'anno successivo in ambito europeo e la seconda di carattere consuntivo, mediante la quale il Governo informa il Parlamento sugli sviluppi registrati nell'anno precedente e gli fornisce gli elementi conoscitivi necessari per valutare la partecipazione italiana all'Unione europea²². Si tratta di due strumenti che possono consentire di elevare il tasso di

¹⁹ Art. 17, l. n. 234/2012. Si tratta di una novità introdotta dal legislatore del 2012. Si prevede, inoltre, che, dopo l'effettiva assunzione delle funzioni da parte delle persone incaricate dal Governo, le Commissioni parlamentari competenti possano chiederne l'audizione.

²⁰ Artt. 14 e 15, l. n. 234/2012. Oltre alle Camere, il Governo trasmette alla Corte dei conti, alle regioni e alle province autonome un elenco, articolato per settore e materia, delle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea che riguardino l'Italia, dei rinvii pregiudiziali e delle procedure d'infrazione avviate nei confronti dell'Italia. Entro venti giorni dalla comunicazione relativa all'avvio di una procedura di infrazione, il Ministro con competenza prevalente è tenuto a trasmettere alle Camere una relazione che illustra le ragioni che hanno determinato l'inadempimento o la violazione contestati con la procedura d'infrazione, indicando altresì le attività svolte e le azioni che si intende assumere ai fini della positiva soluzione della procedura stessa. La relazione È trasmessa contestualmente al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei. Le Camere possono assumere al riguardo tutte le opportune deliberazioni in conformità ai rispettivi Regolamenti.

²¹ Art. 16, l. n. 234/2012.

²² Art. 13, l. n. 234/2012. Con la prima relazione, da presentare entro il 31 gennaio di ogni anno, il Governo indica gli orientamenti e le priorità che intende perseguire nell'anno successivo con riferimento agli sviluppi del processo di integrazione europea, ai profili istituzionali e a ciascuna politica dell'Unione europea, tenendo anche conto delle indicazioni contenute nel programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione europea. Con la seconda relazione, da presentare entro il 28 febbraio di ogni anno, al fine di fornire al Parlamento tutti gli elementi conoscitivi necessari per valutare la partecipazione dell'Italia all'Unione europea, il Governo presenta

informazione e partecipazione del Parlamento alle questioni europee. In merito alla relazione consuntiva del Governo, va registrata una non corretta applicazione, anche, in un certo senso, per cause di forza maggiore, della legge n. 234 in relazione al termine del 28 febbraio previsto per l'invio annuale al Parlamento. Si è infatti registrato un ritardo di più di tre mesi sia per l'anno 2013 che per l'anno 2014²³. L'auspicio è che in futuro si possano rispettare i termini previsti dal legislatore per non sminuire uno strumento che dovrebbe consentire al Parlamento di valutare con immediatezza le modalità con cui è avvenuta la partecipazione dell'Italia agli affari europei nonché l'attività svolta dal Governo nell'anno appena concluso, anche al fine di poter apportare, nell'anno in corso, correttivi alle proprie azioni e richiedere al Governo, se necessario, una diversa condotta su questioni specifiche.

4. Il rapporto Parlamento-Governo nel processo decisionale relativo alla posizione da assumere in sede europea

Il continuo flusso informativo che deve caratterizzare i rapporti tra Parlamento e Governo è confermato dagli obblighi di informazione del Parlamento che ricadono sul Governo prima e dopo lo svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'UE. Il Governo è infatti tenuto ad illustrare alle Camere la posizione che intende assumere in sede europea e ad informare i competenti organi parlamentari sugli esiti di tali riunioni entro quindici giorni. Va peraltro rilevato che l'art. 4 della l. n. 234 opera una distinzione tra le riunioni del Consiglio europeo e quelle del Consiglio dell'Unione europea. L'obbligo di informazione del Parlamento sulla posizione che intende assumere il Governo si limita alle riunioni del Consiglio europeo. Non vi è, invece, un obbligo automatico di informazione da parte del Governo per quanto riguarda le riunioni del Consiglio dell'Unione europea: il Governo, in questo caso, deve riferire ai competenti organi parlamentari solo su loro richiesta²⁴. Sui progetti di

alle Camere un resoconto sui seguenti temi: gli sviluppi del processo di integrazione europea registrati nell'anno di riferimento, con particolare riguardo alle attività del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea; la partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e in generale alle attività delle istituzioni dell'Unione europea; la valutazione di merito della predetta partecipazione, anche in termini di efficienza ed efficacia dell'attività svolta in relazione ai risultati conseguiti; il seguito dato e le iniziative assunte in relazione ai pareri, alle osservazioni e agli atti di indirizzo delle Camere, nonché alle osservazioni della Conferenza delle regioni e delle province autonome, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

²³ Nel 2013, infatti, anche a causa dello scioglimento delle Camere e dei tempi necessari per la formazione del nuovo Governo, la relazione è stata presentata al Parlamento il 12 Giugno, ad oltre tre mesi dalla scadenza dei termini. Nel 2014, in questo caso probabilmente in ragione della fine del Governo Letta e della conseguente nascita del Governo Renzi avvenuta in febbraio, la relazione consuntiva è stata presentata in Consiglio dei ministri soltanto il 10 luglio.

²⁴ Tale disallineamento, su cui si tornerà tra breve, confermato dalla l. n. 234, si verificava già in precedenza. Sul punto si veda A. ESPOSITO, *La legge n. 234/2012 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*, cit.

atti legislativi europei e su ogni questione portata alla loro attenzione le Camere possono esercitare il loro potere di indirizzo adottando ogni opportuno atto di indirizzo al Governo, secondo quanto disposto dai rispettivi regolamenti²⁵. La legge n. 234 prevede che la posizione assunta dal Governo nelle sedi europee debba «essere coerente» con gli indirizzi definiti dalle Camere, disposizione, quest'ultima, che rafforza il ruolo del Parlamento rispetto al passato²⁶.

Si tratta, evidentemente, di uno degli aspetti di maggiore importanza del rapporto Parlamento-Governo nella fase ascendente. L'attività svolta dal Parlamento può infatti consentirgli di partecipare indirettamente al processo legislativo europeo condizionando ed influenzando la posizione che esprime il Governo in sede europea. Sul punto, però, pur procedendo a rafforzare il ruolo del Parlamento, il legislatore del 2012 ha scelto di non rivoluzionare il rapporto Parlamento-Governo consentendo in ogni caso al Governo di non attenersi agli indirizzi delle Camere ed avere, quindi, l'ultima parola in sede europea. Il Governo può dunque discostarsi dalle indicazioni delle Camere e, in questo caso, il Presidente del Consiglio o il Ministro competente è comunque tenuto a riferire tempestivamente ai competenti organi parlamentari fornendo adeguate motivazioni della propria scelta²⁷.

È stata quindi confermata la scelta di escludere il c.d. "mandato negoziale", previsto invece in altri Stati membri, che vincola il governo ad attenersi nel negoziato in sede europea al mandato ricevuto dal proprio parlamento²⁸ e che, se introdotto, avrebbe rovesciato le dinamiche del rapporto Parlamento-Governo negli affari europei rafforzando notevolmente i poteri del primo rispetto al secondo. Del resto, vincolare in maniera eccessiva il Governo al mandato ricevuto dalle Camere non sarebbe probabilmente una scelta oculata poiché impedirebbe al Governo di partecipare alle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione Europea con il necessario margine di manovra che, invece, è richiesto in contesti

²⁵ Art. 7, l. n. 234/2012. Sulla disciplina dei regolamenti di Camera e Senato in materia si veda D. GIROTTI, *Parlamento italiano e processo normativo europeo*, Napoli, 2009, 185 ss.

²⁶ Si tratta di un'evoluzione rispetto alla legge Buttiglione ed alle sue modifiche avvenute mediante l'art. 7, l. n. 96/2010 in cui si prevedeva in maniera assai più blanda che il Governo "tenesse conto" degli indirizzi espressi dalle Camere. Si veda, sul punto, N. LUPO, P. FALLETTA, *L'attuazione a livello statale*, in G. DI COSIMO (a cura di), *L'Italia inadempiente. La difficile attuazione del diritto europeo in materia ambientale*, Padova, 2012, 101 ss.

²⁷ Secondo quanto previsto dall'art. 7, par. 2, l. n. 234/2012.

²⁸ In base al sistema del mandato negoziale il Governo è tenuto ad esporre agli organi parlamentari competenti la posizione che intende assumere prima della riunione in sede europea. Successivamente gli organi parlamentari formulano un mandato al quale il Governo è vincolato politicamente, e in alcuni casi giuridicamente, quando parteciperà alla riunione. Nel caso del mandato negoziale il controllo esercitato dal Parlamento non riguarda la proposta di legge europea, bensì la posizione che il Governo intende assumere. Numerosi sono i parlamenti che adottano, pur con diverse modalità, il sistema del mandato negoziale: si tratta dei parlamenti danese, svedese, finlandese, austriaco, polacco, lettone, slovacco e sloveno. Per una completa analisi dei sistemi adottati nei diversi Stati membri si rinvia alle informazioni contenute nel sito web della Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea (COSAC), istituita a Parigi il 16-17 novembre 1989, www.cosac.eu. Sul mandato negoziale si veda E. CANNIZZARO, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto inedito di Leopoldo Elia*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2009, 459 ss.

caratterizzati da complesse ed articolate trattative in rapida evoluzione e che necessitano di agire con flessibilità, anche nell'ottica di una migliore tutela degli interessi nazionali. Uno degli aspetti decisivi dello sviluppo della fase ascendente si caratterizza, pertanto, per una (forse inevitabile) prevalenza del Governo sul Parlamento nel senso che spetta al primo, pur con tutti i limiti stabiliti dal legislatore, delineare in ultima istanza la posizione italiana in sede europea.

Rispetto al passato, tuttavia, il Parlamento risulta maggiormente garantito quanto alla possibilità di influire nel processo e di rafforzare il dialogo con il Governo, anche influenzandone la posizione, sia nella fase precedente che in quella successiva alle riunioni in sede europea. Sul punto, peraltro, va evidenziato un sostanziale ritardo del Parlamento, che ha origini risalenti nel tempo ma che si è protratto anche negli ultimi anni, in relazione all'adozione di atti di indirizzo al Governo che precedano la partecipazione di quest'ultimo alle riunioni del Consiglio dell'Unione Europea. Non ancora sviluppato a sufficienza risulta, infatti, il raccordo tra Parlamento e Governo in questo ambito poiché il Parlamento non ha utilizzato al meglio lo strumento che gli consente di interloquire con il Governo e predisporre atti di indirizzo in vista delle riunioni del Consiglio dell'UE, al fine di intervenire indirettamente nel processo legislativo dell'Unione²⁹.

Merita di essere inoltre evidenziato che, in base alle previsioni contenute nella legge n. 234, la disciplina del raccordo Parlamento-Governo nella fase ascendente segue una direzione pressoché analoga per quanto riguarda l'adozione di nuove regole relative ad accordi in materia finanziaria, monetaria ed al governo comune dell'eurozona³⁰. In questo ambito appare tanto più necessario un forte coinvolgimento del Parlamento in ragione del fatto che i recenti sviluppi relativi all'adozione, nel 2012, del c.d. Trattato sul "Fiscal compact" (che contiene la *golden rule* del pareggio di bilancio) e del Trattato relativo al Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) hanno palesato una sostanziale e preoccupante riproposizione del *deficit* democratico, dal momento che il Parlamento europeo ed i parlamenti nazionali hanno un ruolo del tutto marginale nel processo decisionale relativo al funzionamento dei due Trattati³¹. Anche alla luce della debolezza del controllo democratico sulle nuove regole comuni a-

²⁹ Cfr. ancora, sul punto, A. ESPOSITO, *La legge n. 234/2012 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*, cit. Negli ultimi anni le audizioni precedenti le riunioni del Consiglio dell'Unione europea hanno infatti avuto carattere episodico ed il rapporto tra le commissioni competenti ed i rappresentanti del Governo non ha pertanto assunto i caratteri di un confronto regolare. Alla scarsa applicazione del meccanismo ha certamente contribuito il fatto che, come si è visto in precedenza, per quanto riguarda le riunioni del Consiglio dell'Unione europea debba spettare ai competenti organi parlamentari richiedere al Governo di riferire prima delle riunioni (sulla base di quanto ora previsto dall'art. 4, l. n. 234) e ciò si è verificato in un numero ridotto di casi.

³⁰ Art. 5, l. n. 234/2012.

³¹ Tanto nel MES quanto nel Fiscal Compact, infatti, il sistema poggia sul metodo intergovernativo e contemporaneamente sui poteri che spettano, *in primis*, alla Commissione europea ed alla BCE, mentre al Parlamento europeo ed ai Parlamenti nazionali non è affidato alcun potere effettivo. Si rinvia, sul punto, alle considerazioni svolte da P. BILANCIA, *La nuova governance dell'eurozona ed i riflessi sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2012. Come evidenzia l'A., il controllo effettivo delle decisioni economiche assunte a livello europeo, inteso come controllo del potere politico di assumere scelte condizionanti le politiche nazionali, non trova il suo

dottate in questo ambito, dunque, la capacità del Parlamento di assumere posizioni specifiche e di far valere il proprio indirizzo nei confronti del Governo che è coinvolto nella creazione di un governo comune dell'eurozona rappresenta certamente una sfida ancora più importante ed attuale per le Camere, in considerazione dell'impatto che tali scelte hanno e sono destinate ad avere sul piano interno. Sul punto, va però sottolineato che anche un maggiore impegno del Parlamento in questo ambito non sarebbe comunque sufficiente a compensare gli squilibri derivanti dall'impianto previsto dall'attuale assetto del governo comune dell'eurozona il cui processo decisionale trascura ampiamente le sedi di legittimazione democratica³². In assenza di una riforma delle norme comuni europee adottate in questa materia, i margini di azione "dal basso" dei parlamenti nazionali appaiono comunque notevolmente ristretti.

In base alle previsioni legislative attualmente in vigore, dunque, il Governo rimane indubbiamente l'attore protagonista della fase ascendente, ma il Parlamento è dotato di strumenti che, se ben utilizzati, lo potrebbero ergere a ruolo di "co-decisore" – sia pur senza poteri di veto – attraverso un rafforzamento ed una maggiore "istituzionalizzazione" del rapporto con il Governo. Data la sua importanza, la fase ascendente dovrebbe peraltro diventare una delle più rilevanti occasioni di verifica del rapporto di fiducia tra l'Esecutivo e la propria maggioranza parlamentare, nonché di esercizio da parte del Parlamento del potere di indirizzo e controllo.

Una certa consapevolezza dell'importanza che riveste, per l'esercizio delle loro funzioni e lo sviluppo dei propri poteri, un'adeguata partecipazione delle Camere alla fase ascendente emerge, ad esempio, dalla risoluzione del 2013 della XIV Commissione per le Politiche dell'Unione europea del Senato sulla Relazione annuale della Commissione europea relativa ai rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali³³. Nel parere espresso la Commissione del Senato appare consapevole delle difficoltà esistenti nel dare completa applicazione alle previsioni contenute nella legge n. 234 ed auspica la piena implementa-

pivot nelle sedi di legittimazione democratica, se non in una lieve forma di "cooperazione interparlamentare" tra parlamenti nazionali, del tutto insufficiente dal momento che il Parlamento europeo ed i Parlamenti nazionali non hanno alcun potere effettivo. Sul coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel c.d. Fiscal Compact, si vedano le riflessioni di A. MANZELLA, *La cooperazione interparlamentare nel "Trattato internazionale" europeo*, in *Astrid Rassegna*, n. 4/2012. L'A. ritiene necessario configurare una rete parlamentare euro-nazionale di sostegno alle nuove politiche economiche e finanziarie come buona – o forse unica – strada per costruire un'accettabile dimensione democratica. Sulla necessità di migliorare le capacità di controllo del Parlamento in questo ambito si veda G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012. Sugli impatti costituzionali dell'evoluzione del governo economico dell'eurozona si veda V. LIPPOLIS, N. LUPO, G. M. SALERNO, G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, 2012; E. GRIGLIO, N. LUPO, *Parliamentary Democracy and the Eurozone Crisis*, in *Law and Economics Yearly Review*, vol. 1, n.2, 313 ss.

³² Cfr., sul punto, P. BILANCIA, *La nuova governance dell'eurozona ed i riflessi sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2012.

³³ Il 20 novembre 2013 la 14^a Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato (XVII leg., A.S., Doc. XVIII n. 28, 20 novembre 2013) ed il 15 gennaio 2014 la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera (XVII leg., A.C., Doc. XVIII n. 11, 15 gennaio 2014) hanno espresso parere sulla Relazione annuale 2012 relativa ai rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali COM (2013) 565 def.

zione degli strumenti della legge volti a rafforzare il raccordo tra Parlamento e Governo, facendo riferimento, in particolare, all'art. 6 in base al quale il Governo fornisce al Parlamento un'informazione qualificata e tempestiva sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea e ne cura il costante aggiornamento, ed all'art. 4 che assicura il raccordo tra il Parlamento ed il Governo sulle posizioni negoziali che quest'ultimo andrà a sostenere presso il Consiglio europeo ed il Consiglio dell'UE.

Ancora più interessante risulta la Relazione presentata nel 2013 dalla XIV Commissione per le Politiche dell'Unione europea della Camera e relativa alla Relazione consuntiva del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2012³⁴, poiché in essa è contenuto una sorta di primo bilancio dell'applicazione della legge n. 234 in cui vengono evidenziate diverse criticità. Oltre a sottolineare il ritardo con cui il Governo aveva trasmesso la relazione rispetto ai termini previsti dalla legge³⁵, si rilevano alcune evidenti lacune in relazione al raccordo Parlamento-Governo nella fase ascendente. Si sottolinea come la Relazione consuntiva del Governo ignori quasi completamente quanto disposto dalla legge n. 234³⁶, non dando conto in maniera adeguata del seguito dato ad atti di indirizzo delle Camere su progetti di atti normativi europei o su grandi questioni. La mancata indicazione nella Relazione consuntiva del seguito dato agli atti di indirizzo delle Camere, costituisce, a giudizio della Commissione, una «lacuna grave», in quanto non consente la verifica del puntuale adempimento dell'obbligo posto in capo al Governo dall'art. 7 della l. n. 234 di assicurare che la posizione rappresentata dall'Italia nelle Istituzioni europee tenga conto degli indirizzi definiti dalle Camere stesse. Piuttosto, a giudizio della XIV Commissione, dalla Relazione presentata dal Governo si ha la sensazione che gli atti di indirizzo approvati dalle Camere – atti, si sottolinea, in crescente aumento – non siano presi in considerazione dai Ministri competenti, vanificando, nella sostanza, l'intervento parlamentare.

Più in generale, la XIV Commissione ha rinvenuto nelle difficoltà per il Parlamento di esercitare le proprie funzioni di indirizzo e controllo sull'attività del Governo in materia europea una delle maggiori criticità strutturali che ostacolano l'efficienza della partecipazione italiana all'Unione europea³⁷. Sotto questo profilo, il dialogo politico con il Governo non è anco-

³⁴ Relazione della XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera, relativa alla Relazione consuntiva del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2012 ed approvata dalla camera il 30 luglio 2013.

³⁵ Si veda, sul punto, il par. precedente. La relazione è stata trasmessa con oltre tre mesi di ritardo rispetto al termine del 28 febbraio previsto dall'art. 13 della l. n. 234.

³⁶ Si fa riferimento al già richiamato in precedenza art. 13 e, in particolare, all'art. 13, comma 2, lett. d), secondo periodo, l. n. 234 del 2012.

³⁷ Oltre alle problematiche relative al raccordo tra Parlamento e Governo nella fase ascendente, la Relazione della XIV Commissione ha messo in luce altre due criticità inerenti all'applicazione della l. n. 234. La prima riguarda le difficoltà che si registrano nella formazione della posizione italiana nel processo decisionale dell'Unione da parte delle amministrazioni competenti, in merito alle quali si ritiene necessario migliorare gli strumenti di coordinamento esistenti, a partire dall'attività del CIAE. Il secondo elemento di criticità riguarda invece la c.d. fase discendente (su cui ci si soffermerà nei paragrafi successivi) e l'attuazione degli obblighi europei nell'ordinamento interno rispetto ai quali si ritiene necessario valorizzare maggiormente le novità introdotte dalla l. n. 234.

ra ritenuto sufficiente e comunque non appare adeguato rispetto al crescente impegno della Camera registratosi negli ultimi anni in relazione alla partecipazione alla fase ascendente. Tra le note positive, la Relazione ha riconosciuto ai Governi Monti e Letta il merito di aver tenuto costantemente informate le Camere sulle grandi questioni all'esame delle Istituzioni europee e, in particolare, sugli sviluppi riguardanti la *governance* economica e le misure di risposta alla crisi.

Negli ultimi anni, infatti, Il Governo ha più volte reso informazioni alle Camere al fine di ottenere dalle stesse atti di indirizzo politico in vista di importanti Consigli europei, sull'esito dei quali il Governo ha poi riferito al Parlamento³⁸. Si è quindi consolidato, quale strumento di attuazione della legge n. 234, lo svolgimento, prima del Consiglio europeo, di comunicazioni da parte del Presidente del Consiglio, comunicazioni che, nell'attuazione della legge "Buttiglione" del 2005, venivano in precedenza affidate al Ministro degli Esteri presso le Commissioni riunite Esteri e Politiche dell'Unione europea. Da questo punto di vista, è certamente positivo il coinvolgimento diretto del Presidente del Consiglio e delle Assemblee di Camera e Senato nel raccordo sistematico che si è consolidato tra Parlamento e Governo in relazione alle riunioni del Consiglio europeo. Sugli esiti del Consiglio europeo il Governo riferisce, di norma, mediante comunicazioni da parte del Ministro degli affari europei o, come avviene con il Governo Renzi, del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega alle Politiche europee, presso le Commissioni riunite Esteri e Politiche dell'Unione europea di Camera e Senato.

³⁸ Per quanto riguarda il 2014, in relazione al semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea, la Camera ed il Senato hanno approvato risoluzioni sulle comunicazioni del Governo in vista del Consiglio europeo di Bruxelles del 26-27 giugno 2014 e sulle linee programmatiche del semestre di presidenza italiana. Con la sua comunicazione il Presidente del Consiglio ha annunciato alle Camere la volontà di utilizzare il semestre di presidenza italiana come occasione per adottare sul piano interno un pacchetto di riforme e proporre quindi all'Unione europea uno «scambio tra il processo di riforme e l'utilizzo di margini di flessibilità» nell'applicazione dei vincoli di bilancio in sede europea. Le Camere, negli atti di indirizzo approvati, hanno ritenuto che tale obiettivo dovesse essere accompagnato da una strategia per la crescita e l'occupazione basata sul «rafforzamento dell'unione economica e monetaria, il potenziamento della competitività industriale, la diffusione delle tecnologie digitali, il raggiungimento della sicurezza energetica e il sostegno all'economia verde, la promozione del turismo e della cultura, l'incremento dei livelli e della qualità dell'istruzione». Parimenti, la Camera ed il Senato hanno approvato risoluzioni sulla politica europea dell'Italia in vista del Consiglio europeo di Bruxelles del 20-21 Marzo 2014. Il 22 ottobre 2014 il Presidente del Consiglio dei ministri ha reso comunicazioni alle Camere in vista del Consiglio europeo di Bruxelles del 23-24 ottobre 2014. In particolare ha esposto la posizione del Governo sul c.d. pacchetto Clima-Energia 2030 e sulle misure da adottare in relazione alla situazione economica. La Camera ed il Senato hanno approvato risoluzioni sulla politica europea dell'Italia in vista di questo Consiglio europeo. La Camera dei deputati, in particolare, ha approvato una risoluzione nella quale si impegnava il Governo: a raggiungere un accordo politico sul prossimo quadro Clima-Energia 2030; a rilanciare il dibattito sulle tematiche economiche, sulla crescita e sull'occupazione, per esplorare quanto prima nuove modalità per promuovere le riforme strutturali negli Stati membri e stimolare gli investimenti; a perseguire attraverso proposte concrete le finalità alla base dei partenariati per la crescita e la occupazione, in ottemperanza agli impegni presi dal Consiglio europeo del dicembre 2013, con l'obiettivo di collegare fra loro la realizzazione delle necessarie riforme e la flessibilità consentita dalle regole; ad assicurare un sostegno alla Strategia dell'Unione europea per la regione Adriatico-Ionica; a sostenere l'urgenza di una strategia comune e condivisa per la definizione concreta del diritto d'asilo europeo, anche mediante la revisione del regolamento cosiddetto "Dublino III".

La debolezza del raccordo tra Parlamento e Governo sembra dunque riguardare, soprattutto, come si è già rilevato, il processo decisionale che precede le riunioni del Consiglio dell'UE. A tale riguardo va ricordato che si è delineato nella prassi, sin dall'entrata in vigore della legge n. 11 del 2005, un forte disallineamento tra le riunioni del Consiglio europeo e quelle del Consiglio dell'UE³⁹. Lo svolgimento di audizioni dei rappresentanti del Governo prima e dopo le riunioni del Consiglio UE è infatti avvenuto soltanto in via episodica e non si è di conseguenza instaurato un rapporto basato sulla continuità e sul confronto tra i Ministri di settore, che partecipano alle riunioni in sede europea, e le Commissioni parlamentari competenti. Dal mancato raccordo in questo ambito deriva il dato indubbiamente negativo della presenza soltanto occasionale dei rappresentanti del Governo nelle sedute delle Commissioni parlamentari in cui sono esaminati progetti di legge europei. A riguardo, non ha certamente giovato la disciplina stabilita dal legislatore che, come si è visto, ha previsto l'attivazione del raccordo con il Governo per quanto riguarda le riunioni del Consiglio UE solo su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti, richiesta formulata in un numero ridotto di casi. Sul punto, sarebbe probabilmente opportuna una modifica della legge n. 234 che prevede soltanto per le riunioni del Consiglio europeo l'obbligo di informazione del Parlamento da parte del Governo, estendendo tale obbligo anche per le riunioni del Consiglio UE. La mancanza di un raccordo continuo e sviluppato in questo ambito è certamente un elemento di notevole criticità poiché tale carenza riguarda l'*iter* che conduce all'adozione degli atti legislativi dell'Unione e si ripercuote negativamente su un aspetto cruciale delle funzioni di indirizzo e controllo parlamentare negli affari europei.

Le questioni sollevate dalle Relazioni delle Commissioni parlamentari che si sono richiamate toccano, evidentemente, aspetti fondamentali in relazione al rapporto tra Parlamento e Governo nel processo decisionale relativo alla fase ascendente. Per un'efficace implementazione delle regole previste dal legislatore è certamente necessario un più intenso impegno del Governo per mettere il Parlamento nelle condizioni di esercitare le sue funzioni, dando piena attuazione a tutti gli obblighi previsti dalla l. n. 234. Ma, al tempo stesso, è necessario un maggiore impegno da parte delle Camere nell'avvalersi in via più sistematica ed efficace degli strumenti di intervento previsti dal legislatore. Per assumere un ruolo più rilevante in questo ambito le Camere dovrebbero concentrare in misura più significativa, rispetto a quanto fatto sinora, la loro attenzione sul processo di partecipazione dell'Italia alla formazione delle decisioni ed alla predisposizione degli atti dell'Unione europea.

5. Il ruolo delle Camere come soggetti autonomi nel processo decisionale europeo: rischi di un indebolimento del raccordo tra Parlamento e Governo?

Nel quadro del processo decisionale relativo alla fase ascendente il legislatore ha assegnato alle Camere alcuni poteri diretti che, quantomeno formalmente, possono essere e-

³⁹ Cfr. Camera dei deputati, *Osservatorio sulla legislazione. Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Volume Secondo, Tomo II, Roma, 2014, 554.

sercitati in maniera autonoma dal Governo prescindendo dunque, in tutto o in parte, dal rapporto con lo stesso. Si tratta di previsioni la cui disciplina deriva, in molti casi, direttamente dai Trattati UE⁴⁰.

Rientra in questa categoria, *in primis*, il controllo di sussidiarietà *ex ante* che ciascuna Camera è chiamata ad effettuare per verificare la conformità di una proposta di atto legislativo dell'Unione rispetto ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. Il controllo di sussidiarietà è regolato dal meccanismo dell'*early warning system* richiamato dal TUE e disciplinato nel dettaglio dal Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona, in base al quale la Commissione europea è tenuta a riesaminare una proposta di legge qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà rappresentino almeno un terzo dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali⁴¹. Si tratta di un potere sulla carta rilevante che può consentire a ciascuna Camera di assumere una posizione autonoma nel processo decisionale, discostandosi anche dalla posizione assunta dal Governo. Non a caso il legislatore, recependo le previsioni del Trattato di Lisbona, ha tentato di recuperare in qualche modo il filo del dialogo tra Parlamento e Governo stabilendo che le Camere debbano inviare il proprio parere motivato anche al Governo, contestualmente all'invio alle istituzioni europee⁴².

⁴⁰ Per un esame approfondito delle norme previste per la fase ascendente dalla l. n. 234 dal punto di vista del legame con le norme dei Trattati UE si veda C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, cit. 704 ss.

⁴¹ Il TUE menziona il controllo di sussidiarietà e ne affida il controllo ai parlamenti nazionali nell'art. 5 TUE. Per la disciplina di dettaglio, oltre al Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona, è necessario fare riferimento al Protocollo n. 1 relativo al ruolo dei Parlamenti nazionali. Sul ruolo dei parlamenti nazionali in relazione al controllo di sussidiarietà si veda 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; P. G. CASALENA, C. FASONE, N. LUPO, *Commentary on the Protocol No. 1 Annexed to the Treaty of Lisbon (On the Role of National Parliaments in the European Union)*, in H. J. BLANKE, S. MANGIAMELI (a cura di), *Commentary on the Treaty of European Union*, Berlin-Heidelberg, 2013; D. A. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del Trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in *Amministrazione in cammino.it*, 2011; P. KIIVER, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*, London Routledge, 2012; F. FABBRINI, K. GRANAT, *Yellow Card, but not Foul: The role of the National Parliaments under the Subsidiarity Protocol and the Commission Proposal for an EU Regulation on the Right to Strike*, in *Common Market Law*, 50/2013, 115 ss.; K. GRANAT, "Yellow card" for the Commission Proposal on the right to take collective Action, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2012, 897 ss.; J. V., LOUIS, *National Parliaments and the Principle of Subsidiarity. Legal options and practical Limits*, in I. PERNICE AND E. TANCEV (a cura di), *Ceci n'est pas une Constitution. Constitutionalism without a Constitution?*, Baden-Baden, 2008, 131 ss.; F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Milano, 2007.

Più in generale, sul principio di sussidiarietà nell'ottica del costituzionalismo multilivello, si veda E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della sussidiarietà*, Milano, 2005. Sulla flessibilità di tale principio e sul suo ruolo nell'ordinamento europeo si veda P. BILANCIA, *Il carattere bifronte del principio di sussidiarietà*, in P. BILANCIA, F. G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004, 131 ss.; G. SCACCIA, *Il principio di sussidiarietà nell'Unione europea*, in G. MARAZZITA (a cura di), *Il processo di integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Napoli, 117 ss.

⁴² La disciplina del controllo di sussidiarietà è contenuta nell'art. 8 della legge n. 234.

Sebbene, sino ad oggi, l'attivazione dell'*early warning system* a seguito di pareri motivati presentati dalle Camere nazionali abbia avuto una portata limitata⁴³, è evidente che questo potere affidato alle Camere potrebbe avere l'effetto di indebolire il raccordo Parlamento-Governo nella fase ascendente poiché le Camere hanno la possibilità di assumere posizioni divergenti rispetto al proprio Governo sulle proposte di atti legislativi dell'Unione⁴⁴. Ad esempio, sarebbe certamente complicata l'azione del Governo in sede di Consiglio qualora la Commissione decidesse di procedere comunque con una proposta di legge valutata negativamente da alcuni parlamenti nazionali e, tra questi, dalle nostre Camere. L'assenza di una posizione unitaria italiana potrebbe complicare la delicata fase negoziale in sede europea ed indebolire la posizione del Governo, con il rischio di ripercussioni negative sulla tutela degli interessi nazionali. La limitata attivazione del meccanismo dell'*early warning system* non ha, sino ad oggi, reso evidenti le criticità che potrebbe generare nel rapporto tra Parlamento e Governo, ma sviluppi futuri potrebbero palesarle. Peraltro, una migliore implementazione di questo strumento affidato ai parlamenti nazionali dovrebbe passare anche attraverso una più stretta cooperazione interparlamentare⁴⁵ che, però, rafforzando la rete europea dei parlamenti nazionali, potrebbe anch'essa contribuire ad indebolire il raccordo Parlamento-Governo nella fase ascendente.

⁴³ La procedura dell'*early warning system* assegna a ciascun Parlamento nazionale due voti – uno per camera in caso di Parlamenti bicamerali – da esprimere entro otto settimane dall'invio della proposta legislativa europea, mediante un parere motivato, ossia un parere con cui si rileva una violazione del principio di sussidiarietà. La soglia del "cartellino giallo" si raggiunge qualora i pareri motivati dei Parlamenti nazionali siano pari complessivamente ad un terzo dei voti. Se la proposta riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale e la cooperazione di polizia (art. 76 TFUE), la soglia si abbassa ad un quarto. Il "cartellino giallo" ha come conseguenza l'obbligo da parte della Commissione di riesaminare l'atto, Commissione che può decidere di mantenerlo, modificarlo o ritirarlo. Qualora i pareri motivati raggiungano la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali scatta invece la soglia del "cartellino arancione", la Commissione può comunque decidere di mantenere la proposta di atto legislativo, ma, in questo caso, il Parlamento europeo a maggioranza semplice o il Consiglio con il consenso del 55% dei suoi membri possono bloccare l'atto. Sino ad oggi, si sono registrati due casi di attivazione del "cartellino giallo": nel 2012, sulla proposta di regolamento sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive; nel 2013 sulla proposta di regolamento per l'istituzione della Procura europea. Nel primo caso la Commissione ha deciso di ritirare la proposta, nel secondo caso ha invece deciso di mantenere la proposta. Sui casi di attivazione del "cartellino giallo" si veda C. FASONE, *Parlamenti nazionali e controllo di sussidiarietà: il secondo "cartellino giallo" sull'istituzione della procura europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2014, 165 ss.

⁴⁴ Richiamava tale pericolo, già prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, P. BILANCIA, *Il carattere bifronte del principio di sussidiarietà*, cit., 135. A. ESPOSITO, *La legge n. 234/2012 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*, cit., rileva che nella prassi si sono in effetti verificati scostamenti tra la posizione del Governo e quella delle Camere in sede di verifica del rispetto della sussidiarietà (ad esempio nel caso del parere adottato dalla XIV Commissione della camera il 14 dicembre 2011 sulla proposta di regolamento generale sui fondi strutturali 2014-2020, nonostante il Ministro per la coesione territoriale avesse invitato la Commissione a valutare attentamente l'opportunità di ricorrere allo strumento perché ciò avrebbe potuto indebolire la posizione negoziale dell'Italia).

⁴⁵ Sui recenti sviluppi della cooperazione interparlamentare si veda A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2014; A. MANZELLA, *La cooperazione interparlamentare nel "Trattato internazionale" europeo*, cit.

Ad accentuare l'“autonomia” di cui godono le Camere in relazione al controllo di sussidiarietà contribuisce anche la possibilità di esercitare un controllo *ex post* mediante ricorso alla Corte di Giustizia dell'Unione europea per violazione del principio⁴⁶. A tale riguardo va però sottolineato che, a partire dall'introduzione del principio di sussidiarietà con il Trattato di Maastricht del 1992, il controllo *ex post* affidato alla Corte di Giustizia si è dimostrato uno strumento molto debole per gli Stati membri⁴⁷ poiché quest'ultima non ha mai dichiarato l'illegittimità di un atto europeo per mancato rispetto della sussidiarietà, ed anche per questo motivo si è deciso di affiancare un controllo politico *ex ante*⁴⁸ (affidato ai parlamenti nazionali) all'inefficace controllo giudiziario *ex post* della Corte di Giustizia.

Al fine di rafforzare la partecipazione ed il coinvolgimento delle Camere nel processo legislativo europeo, il legislatore ha inoltre previsto un'esplicita disciplina del c.d. “dialogo politico” con le istituzioni dell'Unione europea, in base al quale le Camere possono far pervenire alle Istituzioni dell'Unione (e contestualmente al Governo) le loro osservazioni sui progetti di atti legislativi europei e sugli altri atti che sono stati inviati partecipando quindi direttamente, senza il coinvolgimento del Governo, al dialogo politico europeo⁴⁹.

⁴⁶ L'art. 42, par. 4, l. n. 234 del 2012 prevede infatti che “Il Governo presenta senza ritardo alla Corte di giustizia dell'Unione europea i ricorsi deliberati dal Senato della Repubblica o dalla Camera dei deputati avverso un atto legislativo dell'Unione europea per violazione del principio di sussidiarietà, conformemente all'articolo 8 del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Camera che ha deliberato il ricorso sta in giudizio per mezzo di chi ne ha la rappresentanza”.

⁴⁷ Cfr. P. BILANCIA, *La ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri*, in P. BILANCIA, M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2008, 112.

⁴⁸ La politicità connaturata all'idea stessa di sussidiarietà tende ad estendere il controllo sulla sussidiarietà ad un controllo di tipo anche politico della proposta di atto legislativo. Come evidenzia M. CARTABIA, *I Parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale europea: che cosa resta in caso di mancata ratifica?*, in *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Atti del XX Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Padova, 2005, 141 ss., il controllo sul rispetto della sussidiarietà non può essere distinto da quello sul merito politico anche perché il Parlamento – organo politico – finisce per effettuare la propria valutazione sulla base dell'apprezzamento politico piuttosto che sulla base di parametri incerti e non facilmente determinabili oggettivamente quali quelli previsti dall'art. 5 TUE. Come rileva N. LUPO, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, in *Amministrazione in cammino*, 2014, non si può quindi richiedere alle Camere di interpretare, nel controllo sul principio di sussidiarietà, “soltanto” un ruolo analogo a quello dei giudici. Ed anzi, non è opportuno limitare le Camere nella loro possibilità di far pesare la loro posizione politica nel processo di formazione di un atto europeo, purché ciò avvenga nell'ambito delle procedure previste dai Trattati e dagli ordinamenti nazionali.

⁴⁹ Art. 9, l. n. 234/2012. Fatto salvo, comunque, “quanto previsto dagli articoli 7 e 8, sui progetti di atti legislativi e sugli altri atti trasmessi alle Camere in base al Protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, allegato al Trattato sull'Unione europea, al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e al Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, e in base al Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea”. La scelta di disciplinare con una norma *ad hoc* un istituto che non ha una copertura giuridica nei Trattati rappresenta un unicum rispetto agli altri Stati membri. Per tale motivo tale disposizione è stata criticata ritenendo che l'istituto potesse essere lasciato più liberamente all'evoluzione della prassi. Si veda, sul punto, A. ESPOSITO, *La legge n. 234/2012 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*, cit. G. RIVOSEC-

Un ulteriore strumento a disposizione delle Camere è la c.d. riserva di esame parlamentare su una proposta di atto legislativo dell'Unione che può essere sollevata dal Governo in sede di Consiglio dell'UE su richiesta di ciascuna Camera e che ha l'effetto di precludere al Governo la possibilità di esprimersi in sede europea sinché le Camere non avranno effettuato il loro scrutinio sull'atto su cui è stata apposta la riserva. Al fine di non impedire al Governo di poter intervenire nel negoziato in corso, la pronuncia parlamentare deve comunque avvenire entro trenta giorni dalla comunicazione alle Camere, decorsi i quali il Governo può procedere anche in assenza di tale pronuncia⁵⁰.

Le Camere dispongono, inoltre, della possibilità di attivare il c.d. "freno di emergenza" nei casi previsti dal Trattato di Lisbona. Su richiesta di entrambe le Camere, il Governo è tenuto a chiedere al Consiglio dell'UE che una proposta legislativa ritenuta di particolare rilevanza per gli interessi nazionali sia sottoposta all'esame del Consiglio europeo affinché in tale sede si giunga ad una posizione consensuale⁵¹. Il che consente dunque alle Camere, in casi specifici, di bloccare il processo legislativo europeo e di trasferirlo nella sede intergovernativa in cui è comunque necessaria l'unanimità. Anche in questo caso, decorsi trenta giorni dalla trasmissione alle Camere, il Governo può esprimere un voto favorevole sulle proposte anche in mancanza della pronuncia parlamentare.

Dalle previsioni contenute nei Trattati derivano anche specifici poteri dei parlamenti nazionali per quanto riguarda le procedure semplificate di modifica di norme dei trattati. A tal fine, le Camere devono essere tempestivamente informate dal Governo⁵². Sul punto, va rile-

CHI, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Il ruolo del Parlamento*, cit., 469, ha invece evidenziato come la scelta di attrarre al diritto positivo le forme di interlocuzione tra Commissione europea e Parlamento nazionale sembri rispondere all'esigenza di conferire autonomia alle camere nelle nuove procedure decisionali europee.

⁵⁰ La disciplina della riserva di esame parlamentare è contenuta nell'art. 10, l. n. 234 del 2012.

⁵¹ Art. 12, l. n. 234 del 2012. Si noti che il freno di emergenza può essere attivato anche autonomamente dal Governo. Il freno di emergenza può essere attivato in base a specifici casi previsti dal Trattato di Lisbona e, in particolare, in materia di sicurezza sociale e libera circolazione dei lavoratori (art. 48.2 TFUE); in materia di riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e di cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale (art. 82.3 TFUE); in materia di norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale (art. 83.3 TFUE). Il par. 2 dell'art. 12 prevede inoltre che, in materia di politica estera e di sicurezza comune e nei casi previsti dall'art. 31.2 TUE a riguardo, colui che rappresenta l'Italia nel Consiglio dell'Unione europea è tenuto ad opporsi ad una decisione per specificati vitali motivi di politica nazionale ove entrambe le Camere adottino un atto di indirizzo motivato in tal senso.

⁵² La disciplina relativa al ruolo delle Camere in questo ambito è contenuta nell'art. 11, l. n. 234 del 2012. Sulla base degli artt. 42.2 e 48.6 TUE è prevista una riserva di legge per le decisioni che, in caso di unanimità in seno al Consiglio europeo, potrebbero trasformare la politica estera di difesa comune in una vera e propria difesa comune, per le decisioni relative alle modifiche della parte terza del TFUE relative a politiche e azioni interne dell'Unione, per la decisione sulle risorse proprie dell'Unione di cui all'art. 311.3 TFUE. Entro trenta giorni dalla trasmissione da parte del Consiglio europeo della raccomandazione di cui al citato articolo 42, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea, il Governo sottopone alle Camere un disegno di legge recante l'adozione della decisione, accompagnandolo con una relazione illustrativa che dà indicazione della portata e delle finalità della decisione di cui si propone l'adozione, nonché del suo impatto sull'ordinamento italiano. Per tutte le c.d. clausole di passerella (la clausola di passerella generale e speciale in materia di diritto di famiglia) l'art. 11 richiede che le

vato che in relazione alla c.d. clausola passerella di tipo generale – in base alla quale il Consiglio europeo può (con delibera adottata all'unanimità) sostituire una procedura legislativa speciale con una procedura legislativa ordinaria e la delibera all'unanimità con la delibera a maggioranza qualificata – è sufficiente l'opposizione di un solo Parlamento nazionale per impedire di adottare la decisione ed attivare la clausola⁵³. Ogni parlamento nazionale è quindi dotato in questo ambito di un vero potere di veto che prescinde dalla posizione assunta dal proprio governo in sede europea. L'eventuale opposizione di un parlamento nazionale, peraltro, sarebbe probabilmente più difficile da superare rispetto ad un possibile veto di un Governo che potrebbe venire meno attraverso il negoziato con gli altri Stati in sede di Consiglio europeo.

Le nuove funzioni affidate al Parlamento dal legislatore del 2012 necessitano di una disciplina di dettaglio che ne regoli in concreto il funzionamento e, non a caso, è la stessa legge n. 234 a rinviare in più punti alle disposizioni dei regolamenti parlamentari. Tuttavia, ad oggi, non si è ancora provveduto al necessario adeguamento dei regolamenti parlamentari alle novità derivanti dal Trattato di Lisbona e dalla legge n. 234⁵⁴. Nel frattempo, Camera e Senato hanno adottato procedure sperimentali interpretative dei regolamenti in vigore⁵⁵ che hanno consentito una parziale applicazione delle nuove disposizioni dando vita ad una prassi parlamentare attuativa essenzialmente indirizzata alla partecipazione al processo legislativo europeo attraverso la verifica sul rispetto del principio di sussidiarietà ed il c.d. “dialogo politico” con le Istituzioni europee e, in particolare, con la Commissione europea.

Le procedure sperimentali adottate dalla Camera e dal Senato relativamente alle procedure di intervento sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea e sulla verifica del principio di sussidiarietà differiscono tra loro. La procedura introdotta alla Camera affida alle Commissioni permanenti competenti per materia l'esame dei progetti legislativi europei e l'attività di indirizzo e controllo nei confronti del Governo, ma riserva in via esclusiva il controllo sul principio di sussidiarietà alla XIV Commissione Politiche dell'Unione europea⁵⁶. Viceversa, la procedura sperimentale del Senato non separa il controllo di sussidiarietà da quello del merito svolto dalle Commissioni competenti per materia poiché prevede che a

Camere siano informate della proposta e che entro sei mesi dalla trasmissione dell'atto adottino una “apposita deliberazione”, essendo quindi sufficienti atti non legislativi.

⁵³ Art. 48, par. 7. TUE.

⁵⁴ Sul punto, si rinvia al paragrafo 8.

⁵⁵ Tali procedure traggono la loro origine da due pareri della Giunta per il regolamento della Camera dei deputati (del 6 ottobre 2009 e del 14 luglio del 2010) e da una lettera del Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni permanenti, firmata il 1° dicembre 2009.

⁵⁶ La decisione presa dalla XIV Commissione sul controllo di sussidiarietà è trasmessa alle Commissioni competenti per materia che stanno analizzando il progetto di atto legislativo europeo, nonché al Presidente della Camera che trasmette alle Istituzioni europee il documento approvato dalle Commissioni competenti per materia e la decisione della XIV Commissione sui profili di sussidiarietà. Il documento approvato dalla XIV Commissione sul rispetto del principio di sussidiarietà può essere sottoposto all'Assemblea su richiesta del Governo, di un quinto dei componenti della medesima Commissione (ovvero di rappresentanti dei Gruppi in Commissione di pari consistenza numerica) o di un decimo dei componenti dell'Assemblea (ovvero di presidenti di Gruppi di pari consistenza numerica). Dopo la discussione in Assemblea si procede al voto del documento della Commissione.

queste ultime spetti non solo l'esame delle proposte di legge europee nell'ottica del "dialogo politico" con la Commissione, ma anche il controllo di sussidiarietà, pur potendo la Commissione Politiche dell'Unione europea esprimere il proprio parere ed eventualmente sostituirsi alle Commissioni di merito qualora risultino inadempienti. Il procedimento previsto dal Senato appare quindi più fluido rispetto a quello della Camera poiché in esso il controllo di sussidiarietà, il dialogo politico con la Commissione europea e l'indirizzo al Governo coesistono all'interno del medesimo esame parlamentare svolto dalle Commissioni permanenti⁵⁷.

Le più recenti relazioni annuali della Commissione europea in materia di sussidiarietà e proporzionalità e di rapporti tra Commissione e parlamenti nazionali⁵⁸ segnalano un coinvolgimento dei parlamenti nazionali in continua crescita riguardo all'esame delle proposte di legge europee, con una netta prevalenza dei pareri nell'ambito del "dialogo politico" con la Commissione rispetto ai pareri motivati relativi al controllo di sussidiarietà. Nel 2013 i parlamenti nazionali hanno inviato alla Commissione 621 pareri scritti nell'ambito del dialogo politico e della procedura per il controllo sul principio di sussidiarietà. Di questi, il 14% (88 pareri) era costituito da pareri motivati in relazione al controllo di sussidiarietà. Particolarmente attivo, specie rispetto alla Camera, è risultato il Senato che nel 2012 si è collocato al secondo posto tra i parlamenti nazionali, con 96 pareri trasmessi, e nel 2013 al sesto posto, avendo trasmesso 36 pareri⁵⁹, elemento, questo, che sembra confermare l'efficacia della procedura sperimentale introdotta al Senato. Alla luce dello sviluppo del "dialogo politico" con la Commissione, entrambe le Commissioni Politiche dell'Unione europea di Camera e Senato hanno richiesto un miglioramento del *feedback* da parte della Commissione sull'effettiva influenza esercitata nel processo decisionale europeo dai pareri inviati dai parlamenti nazionali, proponendo che la Commissione indichi in futuro il modo in cui sono stati tenuti in considerazione⁶⁰.

⁵⁷ Si esprime a favore delle procedure sperimentali adottate dal Senato N. LUPO, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, cit., secondo cui il modello del Senato appare meglio riuscito rispetto a quello della Camera proprio dal punto di vista del riparto dei ruoli tra Commissioni di merito e Commissione politiche dell'Unione europea, in relazione all'esigenza di leggere il più possibile in modo unitario le varie forme di coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel *decision-making* dell'Unione.

⁵⁸ Per il 2014: Relazione annuale 2013 della Commissione europea in materia di sussidiarietà e proporzionalità COM (2014) 506, e Relazione annuale 2013 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali COM (2014) 507. Per il 2013: Relazione annuale 2012 della Commissione europea in materia di sussidiarietà e proporzionalità COM (2013) 566, e Relazione annuale 2012 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali COM (2013) 565.

⁵⁹ Di cui un parere motivato nel 2012 e due pareri motivati nel 2013. La Camera dei deputati si è collocata nel 2013 al diciannovesimo posto, con soli 6 pareri trasmessi e, nel 2012, al nono posto, con 15 pareri. Nel biennio 2012-2013 la Camera dei deputati non ha prodotto pareri motivati.

⁶⁰ Si rinvia, a riguardo, all'esame delle due Relazioni annuali della Commissione svolto dalle Commissioni: Risoluzione della XIV Commissione permanente del Senato, Doc. XVIII n. 79, approvata il 6 novembre 2014, e Documento finale approvato dalla XIV Commissione Politiche europee della Camera il 16 dicembre 2014 in cui si sostiene che «le risposte della Commissione ai parlamenti nazionali dovrebbero indicare in modo circostanziato se e in che modo le osservazioni dei parlamenti nazionali sono state tenute in considerazione nel corso del processo decisionale europeo» e che «è auspicabile che le prossime relazioni annuali indichino, anche sulla

In relazione agli altri poteri parlamentari previsti dal legislatore del 2012, quali il potere di richiedere al Governo di impugnare un atto legislativo europeo davanti alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà, il “freno di emergenza”, le previsioni sulle procedure di revisione semplificata dei Trattati, si registra, sino ad oggi, una scarsa attenzione da parte delle Camere, confermata dalla mancata previsione di procedure sperimentali per quelle che sono ritenute delle disposizioni “straordinarie”⁶¹.

L’insieme delle disposizioni richiamate, molte delle quali di derivazione europea, che assegnano alle Camere un ruolo autonomo nel processo decisionale europeo rispondono indubbiamente all’esigenza di accrescere il ruolo dei parlamenti nazionali al fine di elevare il tasso di democraticità del sistema e, come tali, vanno valutate positivamente. Tuttavia, un utilizzo sistematico di tali strumenti potrebbe generare alcune criticità nel raccordo tra Parlamento e Governo. Si tratta di procedure che ancora sono poco utilizzate e non facili da attivare, si pensi innanzitutto al meccanismo dell’*early warning system* relativo al controllo di sussidiarietà, ma di cui il Parlamento dovrebbe certamente servirsi per rafforzare il proprio ruolo in un ambito così importante per il Paese evitando, però, di procedere autonomamente e spezzare il filo del rapporto (e del dialogo) con il Governo.

Per una fruttuosa partecipazione al processo decisionale europeo che tenga conto degli interessi del Paese, la strada migliore per il Parlamento sembra essere quella di utilizzare al meglio la leva dell’indirizzo politico e dei poteri di controllo nei confronti del Governo connessi, più in generale, alla verifica del rapporto di fiducia anche in relazione alle scelte di politica europea. Avvalersi, dunque, di tutti gli strumenti di cui è stato dotato nell’ambito della fase ascendente ma, soprattutto, accrescere il proprio ruolo all’interno del perimetro del rapporto con il Governo.

6. Il rapporto Parlamento-Governo nella fase discendente ed i nuovi strumenti finalizzati ad affrontare l’annoso problema dei ritardi nel recepimento del diritto dell’Unione

Al pari di quel che avviene per quanto riguarda la fase ascendente, le dinamiche dei rapporti tra Parlamento e Governo nella c.d. fase discendente si muovono nel quadro di una sostanziale assenza di riferimenti costituzionali. Pertanto, i meccanismi di adeguamento dell’ordinamento nazionale al diritto dell’Unione hanno come punto di riferimento essenziale la disciplina a tale scopo prevista dal legislatore. Le dinamiche dei rapporti Parlamento-Governo hanno a lungo avuto come asse portante la legge comunitaria annuale, strumento su cui sono intervenute rilevanti modifiche ad opera della legge n. 234 del 2012.

base di esempi concreti, come i pareri dei parlamenti nazionali sono stati tenuti in considerazione dalla Commissione ed eventualmente dalle altre istituzioni europee nell’ambito del processo decisionale».

⁶¹ Come confermato dall’assenza di una disciplina di tali disposizioni nella proposta di riforma del Regolamento della Camera presentata dalla Giunta per il regolamento. Nell’allegato alla proposta di riforma della Giunta per il regolamento, su cui si rinvia al paragrafo 8, si ritiene infatti che tali disposizioni siano «straordinarie e non fisiologiche».

Sin dalla prima disciplina legislativa contenuta nella Legge “La Pergola” del 1989, il centro nevralgico del meccanismo di recezione della normativa dell’Unione è stato individuato nel Governo⁶², a partire dalla scelta di attribuire al Consiglio dei Ministri il compito di predisporre annualmente il disegno di legge comunitaria. Di conseguenza, i rapporti Parlamento-Governo nella fase discendente si sono sin dall’inizio caratterizzati per una netta prevalenza del secondo sul primo. Va peraltro rilevato che, a fronte delle molteplici tecniche previste dal legislatore per dare attuazione al diritto dell’Unione – attuazione diretta con legge, delega legislativa, regolamenti di delegificazione, regolamenti governativi e ministeriali, attuazione in via amministrativa – è sempre prevalso nettamente l’utilizzo della delega legislativa che ha progressivamente ridotto ai margini l’impiego degli altri strumenti disponibili⁶³.

Come noto, l’obiettivo principale di tutti gli interventi del legislatore in questo ambito è stato quello di individuare dei meccanismi in grado di risolvere l’annoso problema del recepimento tardivo del diritto dell’Unione da parte dell’Italia che si è sempre tradotto in un alto numero di procedure di infrazione aperte nei confronti del nostro Paese⁶⁴. Sotto questo profi-

⁶² Cfr. A. CELOTTO, voce *Legge comunitaria*, cit., 8 ss., che sottolinea la centralità del Governo nell’intera fase discendente sin dalla definizione della struttura e del contenuto della legge comunitaria annuale, dal momento che il Parlamento si limiterebbe a svolgere un ruolo sostanzialmente ratificatorio del disegno di legge del Governo; 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*, Milano, 2008, 563 ss. che sottolineava come la legge comunitaria annuale, così come configurata dalle norme che la disciplinavano ed in considerazione dei contenuti che andava assumendo annualmente, trovava il proprio connotato più significativo nella tendenza a innescare e regolare processi normativi di adeguamento in ambito governativo; E. FERIOLI, *I pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti di recepimento della normativa comunitaria nella XIII legislatura*, in E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento “consulente”. Dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, Napoli, 2002, 73 ss.

⁶³ Si veda sul punto A. CELOTTO, G. PISTORIO, *Diciotto anni di “legge comunitaria”*, cit., 63, e, in relazione al progressivo abbandono delle fonti secondarie per l’adozione delle direttive, G. TARLI BARBIERI, *L’attuazione in via regolamentare delle direttive comunitarie nella l. n. 11/2005: niente di nuovo sotto il sole?*, in AA.VV., *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Pisa, 2006, 447 ss. Per un’analisi relativa all’applicazione dello strumento della legge comunitaria si veda A. CELOTTO, *L’esperienza applicativa della legge comunitaria*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, 2009, 70 ss.

⁶⁴ Per citare alcuni dati, alla fine del 2002 pendevano nei confronti dell’Italia 201 procedure, delle quali 65 per mancata trasposizione di direttive entro il termine. Negli anni successivi il numero delle procedure è aumentato sensibilmente, sino a raggiungere nel 2005 il livello massimo di 275 procedure (69 per mancato recepimento delle direttive). Successivamente le cose sono andate migliorando e nel 2012 si è riusciti a contenere il numero di procedure, per la prima volta dopo quindici anni, sotto quota cento. Nel 2013 le infrazioni contestate all’Italia erano 97, di cui 16 per mancato recepimento di direttive. Peraltro, nel 2012 l’Italia figurava ancora all’ultimo posto, tra i 27 Stati membri, nella classifica di procedure di infrazione pendenti. Si veda, sul punto, M. SAVINO, *L’attuazione della normativa europea*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2013, 470 ss. Per un approfondimento relativo ai ritardi del nostro Paese in questo ambito si rinvia a V. BONCINELLI, *Il mancato recepimento e la violazione del diritto comunitario imputabili a comportamenti, omissioni e ritardi del Governo* in S. BARONCELLI (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell’Unione europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Torino, 2008, 214 ss., che rileva come nel periodo 1995-2006 venisse recepita soltanto una direttiva su cinque entro il termine previsto dalle direttive medesime. Sottolinea la necessità di velocizzare il procedimento di recepimento facendo in modo che al momento dell’approvazione definitiva del

lo, è necessario tenere presente che le responsabilità di questo ritardo cronico accumulato negli anni non vanno addossate unicamente al Parlamento per la sua lentezza nell'approvazione della legge comunitaria, ma riguardano anche il Governo per la sua non certo celere adozione dei decreti delegati e per i ritardi con cui venivano presentati i disegni di legge comunitaria⁶⁵. I ritardi nel dare applicazione al diritto dell'Unione hanno assunto caratteri patologici nel triennio 2011-2013 quando il Senato si è trovato a dover esaminare ed approvare in contemporanea il disegno di legge comunitaria 2011 ed il disegno di legge comunitaria 2012⁶⁶.

La principale innovazione introdotta dalla legge n. 234 del 2012⁶⁷ riguarda la sostituzione dell'obsoleto strumento della legge comunitaria che è stata "sdoppiata" in due distinti atti normativi, la legge di delegazione europea e la legge europea. Le attenzioni del legislatore si sono dunque concentrate nell'individuazione di nuovi strumenti in grado di rendere maggiormente flessibile ed efficiente il processo di trasposizione del diritto dell'Unione europea, al fine di affrontare il problema dei ritardi nell'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione. L'obiettivo di fondo dell'ultimo intervento legislativo nella fase discendente, dunque, è certamente più orientato alla soluzione di questa criticità che ad una riflessione sulle tecniche di trasposizione collegata alla qualità del raccordo Parlamento-Governo in questo ambito.

La legge di delegazione europea, il cui disegno di legge va presentato annualmente dal Governo al Parlamento entro il 28 Febbraio, contiene le disposizioni per il conferimento al Governo delle deleghe legislative finalizzate all'attuazione delle direttive europee e le disposizioni che autorizzano il Governo a recepire in via regolamentare le direttive⁶⁸. La legge eu-

disegno di legge da parte delle Camere sia già predisposto e pronto per l'adozione il decreto legislativo del Governo F. ASTONE, *Il processo normativo dell'Unione europea e le procedure nazionali per l'esecuzione degli obblighi comunitari*, Torino, 2008, 209.

⁶⁵ Osservava G. TESAURO, *Procedura di adeguamento al diritto comunitario: problemi antichi e nuovi propositi*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992, 387 ss., all'indomani della prima legge comunitaria, che l'adozione dello strumento della legge comunitaria avrebbe spostato il problema del momento dell'adeguamento ad una fase successiva, quella, appunto, della trasposizione affidata al Governo, in una sorta di «rinvio cronologico del problema».

⁶⁶ La legge comunitaria è stata per lungo tempo approvata dal Parlamento l'anno successivo, spesso con la contestuale presentazione del nuovo disegno di legge comunitaria. Il disegno di legge comunitaria 2011 è stato trasmesso al Senato il 7 febbraio 2012 ed il disegno di legge comunitaria 2012 il 3 ottobre 2012. Non avendo terminato l'esame del precedente disegno di legge, a partire dall'ottobre 2012 il Senato si è dunque trovato ad esaminare contemporaneamente due disegni di legge comunitaria.

⁶⁷ In generale, sul contenuto della l. n. 234 in relazione alla fase discendente si veda, C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, cit.; D. PARIS, *Le leggi europea e di delegazione europea 2013. Osservazioni sulla prima attuazione dello "sdoppiamento" della legge comunitaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2014; L. BARTOLUCCI, *"Legge di delegazione europea" e "Legge europea": obiettivi e risultati di una prima volta*, in *Amministrazione in cammino*, 2014; M. SAVINO, *L'attuazione della normativa europea*, cit., 470 ss.

⁶⁸ Secondo quanto previsto dall'art. 30, l. n. 234/2012, la legge di delegazione europea deve contenere: "a) disposizioni per il conferimento al Governo di delega legislativa volta esclusivamente all'attuazione delle direttive europee e delle decisioni quadro da recepire nell'ordinamento nazionale, esclusa ogni altra disposizione

ropea contiene invece le disposizioni necessarie a dare attuazione diretta agli atti dell'Unione europea, le disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti in contrasto con gli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e le disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali oggetto di procedure d'infrazione avviate dalla Commissione nei confronti dell'Italia o di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea⁶⁹. La diversa funzione delle due leggi, legata *in primis* all'esigenza che la legge di delegazione europea consenta al Governo di attuare in tempi brevi gli obblighi europei, sembra confermata anche dal fatto che per la legge europea non è previsto un termine entro il quale il Governo debba presentare il relativo disegno di legge alle Camere⁷⁰. Il Governo può inoltre presentare ogni anno, entro il 31 luglio, un secondo disegno di legge di delegazione europea-

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

⁶⁹ In base al medesimo articolo, la legge europea reca: "a) disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali

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

⁷⁰ Secondo D. PARIS, *Le leggi europea e di delegazione europea 2013. Osservazioni sulla prima attuazione dello "sdoppiamento" della legge comunitaria*, cit., il legislatore ha previsto la presentazione di un disegno di legge più snello, quello della legge di delegazione europea, che dovrebbe consentire l'approvazione della legge in tempi rapidi da parte del Parlamento. Eventuali ritardi potrebbero così concentrarsi sulla legge europea, senza che venga ritardata l'approvazione della legge di delegazione dal momento che i decreti delegati sono il principale strumento di trasposizione delle direttive. C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, cit., evidenzia che la mancata previsione di un termine di presentazione della legge europea ne metterebbe in luce il carattere di "eventualità", nel senso che dovrebbe essere approvata soltanto in caso di necessità.

a, misura, questa, evidentemente finalizzata a rendere ancora più flessibile e collegata alle esigenze contingenti la trasposizione del diritto europeo entro i termini previsti. Lo sdoppiamento della legge comunitaria si concretizza quindi nell'adozione di due distinte leggi – all'occorrenza possono diventare tre – che seguono percorsi diversi con l'obiettivo di non convogliare tutti gli atti di trasposizione all'interno di un'unica legge *omnibus*.

L'intervento compiuto dal legislatore contiene altre disposizioni finalizzate ad elevare il tasso di "qualità" ed efficienza nella realizzazione della fase discendente e che meritano di essere richiamate anche in relazione al rapporto tra Parlamento e Governo in questo ambito.

Certamente apprezzabile risulta la disposizione che vieta esplicitamente l'inserimento nella legge di delegazione europea di ogni altra disposizione non direttamente riconducibile al recepimento degli atti legislativi europei⁷¹. Negli ultimi anni, infatti, era sensibilmente cresciuta la tendenza ad utilizzare e sfruttare il contenitore della legge comunitaria per far approvare norme non riguardanti l'adempimento di obblighi europei e che difficilmente sarebbero state approvate singolarmente.

A conferma della volontà di rendere la legge n. 234 la legge di riferimento per le successive leggi di delegazione europea ed evitare un continuo sfilacciamento della normativa in materia dovuto al susseguirsi delle leggi comunitarie che ogni anno modificavano le disposizioni previste dalla legge Buttiglione⁷², il legislatore del 2012 ha individuato i principi ed i criteri direttivi generali di delega che in precedenza erano disposti da ciascuna legge comunitaria e che, invece, dovranno ora valere per l'esercizio di ogni delega⁷³. A tali principi e criteri

⁷¹ Cfr. art. 30, l. n. 234/2012 secondo cui la legge di delegazione europea deve contenere esclusivamente "disposizioni per il conferimento al Governo di delega legislativa volta esclusivamente all'attuazione delle direttive europee e delle decisioni quadro da recepire nell'ordinamento nazionale, esclusa ogni altra disposizione di delegazione legislativa non direttamente riconducibile al recepimento degli atti legislativi europei".

⁷² Evidenziavano la tendenza alle continue modifiche legislative operate da ciascuna legge comunitaria che andavano ad intervenire sulle norme previste dalla legge Buttiglione, cosa di per sé legittima trattandosi di fonti di pari livello, A. CELOTTO, G. PISTORIO, *Diciotto anni di "legge comunitaria"*, cit., 64 ss.; E. COTTU, *"Morte e trasfigurazione" di una legge comunitaria*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, 1370 ss.; B. DE MARIA, *I rapporti tra Parlamento e Governo nell'attuazione delle norme comunitarie*, cit., 580 ss.

⁷³ L'art. 32 della l. n. 234 prevede i seguenti principi e criteri direttivi generali, validi per ogni delega: 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; 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; d) al di fuori dei casi previsti dalle norme penali vigenti, ove necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi, sono previste sanzioni amministrative e penali per le infrazioni alle disposizioni dei decreti stessi. e) 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 procede, 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; f) nella redazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 31 si tiene conto delle eventuali modifica-

vanno ad aggiungersi gli specifici principi e criteri di volta in volta previsti dalla legge di delegazione europea e, ovviamente, quelli contenuti nelle direttive da attuare.

Spetta alla legge di delegazione europea indicare per quali direttive sia necessario acquisire il parere delle commissioni parlamentari competenti sugli schemi dei decreti legislativi di recepimento, decreti che sono comunque emanati anche in mancanza dei pareri decorsi quaranta giorni dalla trasmissione⁷⁴. Inoltre, il Parlamento deve essere informato durante l'iter di attuazione degli obblighi europei per esercitare un controllo sugli sviluppi del processo e, a tal fine, il Governo deve predisporre relazioni periodiche indirizzate al Parlamento sullo stato di recepimento delle direttive e sulle procedure di infrazione avviate⁷⁵.

Innovativa è, poi, la norma che ridetermina il termine per l'adozione dei decreti legislativi da parte del Governo allineandolo con i termini previsti dalle direttive europee: ciascun decreto va infatti adottato entro due mesi dal termine fissato dalla direttiva da trasporre⁷⁶. Si è così superato quel "disallineamento" causato dal riferimento ai termini previsti per l'adozione dei decreti legislativi dalla legge n. 400 del 1988 che è stato per anni uno dei fattori che hanno contribuito ai ritardi nell'adempimento degli obblighi europei. Altra innovazione introdotta dalla legge n. 232 è rappresentata dall'obbligo di presentare, contestualmente ai decreti legislativi, una tabella di concordanza tra le disposizioni in essi previste e quelle della

zioni delle direttive dell'Unione europea comunque intervenute fino al momento dell'esercizio della delega; g) quando si verificano sovrapposizioni di competenze tra amministrazioni diverse o comunque siano coinvolte le competenze di più amministrazioni statali, i decreti legislativi individuano, 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; h) qualora non siano di ostacolo i diversi termini di recepimento, vengono attuate con un unico decreto legislativo le direttive che riguardano le stesse materie o che comunque comportano modifiche degli stessi atti normativi; i) È assicurata la parità di trattamento dei cittadini italiani rispetto ai cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea e non può essere previsto in ogni caso un trattamento sfavorevole dei cittadini italiani.

⁷⁴ Art. 31, commi terzo, quarto e nono, l. n. 234/2012. Qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare di cui scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega previsti dalla legge, questi ultimi sono prorogati di tre mesi. Sugli schemi dei decreti legislativi recanti recepimento delle direttive che comportino conseguenze finanziarie è richiesto anche il parere 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'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, 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. Qualora il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari relativi a sanzioni penali contenute negli schemi di decreti legislativi recanti attuazione delle direttive, ritrasmette i testi, con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, alle Camere. Decorsi venti giorni dalla data di ritrasmissione, i decreti sono emanati anche in mancanza di nuovo parere.

⁷⁵ Inoltre, come si è già detto in precedenza (cfr. par. 3) il Parlamento deve essere informato, con cadenza trimestrale, sulle procedure giurisdizionali, di pre-contenzioso e d'infrazione riguardanti l'Italia.

⁷⁶ Art. 31, l. n. 234/2012. La norma prevede inoltre che "per le direttive il cui termine così determinato sia già scaduto alla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea, ovvero scada nei tre mesi successivi, il Governo adotta i decreti legislativi di recepimento entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge; per le direttive che non prevedono un termine di recepimento, il Governo adotta i relativi decreti legislativi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea".

direttiva da recepire, tabella che deve essere predisposta dall'amministrazione competente in materia⁷⁷. Si tratta di una disposizione indubbiamente importante che testimonia lo sforzo compiuto dal legislatore per favorire un più corretto adempimento dell'obbligo di attuazione delle direttive da parte del nostro Paese. Il legislatore richiede, dunque, all'amministrazione pubblica una partecipazione più attiva, tanto nella fase ascendente, in cui, come si è visto, è tenuta a fornire al Parlamento una relazione tecnica sul progetto di legge europea presentato dalla Commissione, quanto nella fase discendente, mediante la presentazione della tabella di concordanza contestualmente all'adozione dei decreti legislativi.

La legge n. 234 contiene, inoltre, alcune clausole di flessibilità finalizzate a facilitare il recepimento in tempi rapidi degli obblighi europei. Si prevede la possibilità che le deleghe per il recepimento di atti dell'Unione siano contenute in leggi diverse dalla legge di delegazione europea annuale, ma i decreti legislativi sono comunque vincolati, in questo caso, al rispetto dei principi e criteri direttivi generali previsti dalla legge di delegazione europea per l'anno di riferimento⁷⁸. Il Governo può anche adottare provvedimenti "urgenti", mediante l'utilizzo del decreto legge, per l'adeguamento del nostro ordinamento al diritto dell'Unione nei casi in cui siano necessari interventi che non possano attendere l'entrata in vigore della legge di delegazione europea e della legge europea⁷⁹. Un ulteriore strumento di cui dispone il Governo risiede nella possibilità per quest'ultimo di adottare in seconda battuta nuovi decreti legislativi per recepire gli atti delegati adottati dalla Commissione europea ai sensi dell'art. 290 TFUE che integrano o modificano direttive già recepite da precedenti decreti legislativi⁸⁰. In un quadro di sostanziale prevalenza del ruolo del Governo nella fase discendente, l'insieme di questi strumenti contribuisce a rafforzare ulteriormente la sua posizione a scapito del Parlamento.

Nel contesto di una disciplina contenuta nella legge n. 234 che, al fine di ridimensionare il problema della lentezza con cui viene trasposto il diritto dell'Unione nell'ordinamento italiano, non solo non ha tentato di riequilibrare il rapporto Parlamento-Governo nella fase discendente, ma sembra, piuttosto, rafforzare ulteriormente la posizione del Governo, merita di essere evidenziata una disposizione che, invece, potrebbe essere sfruttata dal Parlamento per acquisire un maggiore protagonismo in questo ambito. Il legislatore del 2012 ha infatti previsto che in casi di particolare importanza politica, economica e sociale, tenuto conto anche di eventuali atti parlamentari di indirizzo, il Governo possa presentare alle Camere un apposito disegno di legge privo di deleghe legislative e contenente le disposizioni finalizzate

⁷⁷ Art. 31, secondo comma, l. n. 234/2012.

⁷⁸ Secondo quanto previsto dall'art. 34, l. n. 234/2012. Principi e criteri direttivi che, peraltro, corrispondono a quelli generali indicati dalla legge n. 234 cui rimandano le leggi di delegazione annuali. Tale previsione si applica anche all'emanazione di testi unici per il riordino e l'armonizzazione di normative di settore interessate dai decreti legislativi di recepimento di direttive europee.

⁷⁹ Art. 37, l. n. 234/2012. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per i rapporti con il Parlamento assume le iniziative necessarie per favorire un tempestivo esame parlamentare di questi provvedimenti urgenti.

⁸⁰ Art. 31, sesto comma, l. n. 234/2012.

ad attuare un atto normativo dell'Unione nelle materie di competenza legislativa statale⁸¹. Si tratta di una previsione indubbiamente interessante che consentirebbe al Parlamento di occuparsi direttamente e con un ruolo da protagonista della trasposizione di un atto dell'Unione che ritiene importante per gli interessi nazionali, al di fuori del circuito delle deleghe al Governo e delle leggi europee e di delegazione europea. Ciò richiede da parte del Parlamento, evidentemente, la volontà politica di acquisire un ruolo in questo ambito e la capacità di selezionare in maniera oculata gli atti che si ritengono più importanti senza ostacolare e rallentare l'ordinario processo di trasposizione del diritto europeo disciplinato dalla legge n. 234.

7. Un bilancio iniziale sull'applicazione della fase discendente a due anni dalla legge n. 234: le prime quattro leggi europee e di delegazione europea e la conferma di un rafforzamento del ruolo del Governo.

Prima di procedere ad un'analisi dell'applicazione della legge n. 234 in relazione alla fase discendente appare necessaria una premessa. Nel biennio 2013-2014 si sono susseguiti numerosi e rilevanti eventi politici – le elezioni del febbraio 2013 e le successive difficoltà incontrate nella formazione di un Governo, la crisi del Governo Letta e la sua sostituzione con un nuovo Governo guidato da Matteo Renzi nel febbraio 2014, il semestre italiano di Presidenza del Consiglio dell'Unione europea iniziato il 1° luglio 2014 – che hanno indubbiamente condizionato tempi e modi di applicazione delle nuove previsioni legislative. Pertanto, sarebbe forse prematuro affermare che ritardi ed anomalie applicative possano assumere carattere di sistematicità in futuro e non siano, piuttosto, imputabili alla “straordinarietà” degli eventi di quello che è stato indubbiamente un biennio complesso sotto molti punti di vista.

Il Parlamento ha approvato, ad oggi, quattro “leggi europee”, e, in particolare, due leggi di delegazione europea e due leggi europee. Nell'agosto del 2013 sono entrate in vigore, rispettivamente, la legge di delegazione europea 2013 (l. n. 96/2013) e la legge europea 2013 (l. n. 97/2013)⁸² che hanno dunque rispettato la cadenza annuale – malgrado la prima fosse stata presentata alle Camere dal Governo a più di due mesi dal termine del 28 febbraio previsto dalla legge n. 234 – a differenza delle precedenti leggi comunitarie. Nello stesso anno, il Governo ha deciso di presentare due ulteriori disegni di legge per il secondo semestre 2013 che, però, sono stati approvati in via definitiva dalle Camere l'anno successivo, nel bimestre settembre-ottobre 2014. Si tratta, rispettivamente, della legge di delegificazione europea 2013 “secondo semestre” (l. n. 154/2014) e della legge europea “2013-bis” (l. n. 161/2014)⁸³.

⁸¹ Si tratta dell'art. 38 della legge n.234, “Attuazione di singoli atti normativi dell'Unione europea”.

⁸² Rispettivamente, legge 6 agosto 2013, n. 96 (approvata definitivamente dalla Camera il 31 luglio 2013) e legge 6 agosto 2013, n. 97 (approvata definitivamente dalla Camera il 31 luglio 2013).

⁸³ Rispettivamente, legge 7 ottobre 2014 n. 154 (approvata in via definitiva dal Senato il 17 settembre 2014), e legge 30 ottobre 2014, n. 161 (approvata in via definitiva dalla Camera il 21 ottobre 2014).

Questo percorso ha generato una serie di anomalie che, si ripete, possono comunque essere in parte giustificate dall'instabilità politica che ha comportato un continuo avvicinarsi degli esecutivi e dall'esigenza di ridurre il pre-contenzioso e contenzioso al fine di presiedere il semestre italiano di Presidenza del Consiglio dell'UE del 2014 con un numero più basso di infrazioni a carico del Paese.

Innanzitutto, la scelta di "doppiare" per il 2013 la legge di delegazione europea e la legge europea si è tradotta in un ritardo nella loro approvazione che ne ha posticipato l'entrata in vigore alla fine del 2014. Il disegno di legge di delegazione europea 2014 è stato approvato dal Consiglio dei Ministri soltanto il 30 ottobre 2014, in grosso ritardo rispetto ai termini previsti per legge e ciò comporta che la legge di delegazione europea 2014 entrerà in vigore nel 2015. Il primo sdoppiamento della legge di delegazione europea non ha quindi seguito un *iter* rapido e la conseguenza è che si è approvata alla fine del 2014 la seconda legge di delegazione europea del 2013 e che la legge di delegazione europea 2014 sarà approvata nel 2015. Inoltre, suscita alcune perplessità la scelta di aver adottato una seconda legge europea per il 2013 (la legge europea "2013-bis"), discostandosi così dalle previsioni contenute nella legge n. 234 che prevede la possibilità di adottare nell'anno solamente una seconda legge di delegazione europea. Se è evidente che si è proceduto in questo modo per tentare di ridurre il più possibile il numero delle procedure contro il nostro Paese alla vigilia del semestre italiano di Presidenza europea, nondimeno bisogna rilevare che discostandosi dalla disciplina della legge del 2012 si rischia di metterne in discussione il suo carattere di legge "di sistema", ripetendo così le cattive abitudini del passato⁸⁴. Da ultimo, va osservato che l'esame in Parlamento dei disegni di legge di delegazione europea e di legge europea è proceduto sostanzialmente in parallelo nei due anni di riferimento, come dimostrano le date molto ravvicinate di approvazione finale delle due leggi del 2013 e delle due leggi del 2014. Il che non appare coerente con la finalità della legge n. 234, tradotta nello sdoppiamento della legge comunitaria, di aumentare la flessibilità e la continuità temporale del recepimento del diritto UE. Per una puntuale e continua trasposizione del diritto dell'Unione sarebbe infatti opportuno che la legge europea e la legge di delegazione europea venissero approvate in periodi diversi.

Riguardo alle procedure di infrazione a carico dell'Italia, va rilevato che nel corso dell'anno 2014 si è registrato un significativo calo. All'inizio di marzo le infrazioni a carico dell'Italia erano 120, a dicembre sono scese a 89. Il dato, comunque, è in lieve ribasso rispetto a quello registrato all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 234, nel gennaio 2013⁸⁵.

⁸⁴ Come si è già osservato in precedenza, negli anni successivi alla legge Buttiglione del 2005, le leggi comunitarie che si sono succedute hanno modificato in vari aspetti la disciplina prevista da quella legge per l'adempimento degli obblighi europei, cosa di per sé legittima trattandosi di fonti di pari livello. Sul punto si rinvia nuovamente a A. CELOTTO, G. PISTORIO, *Diciotto anni di "legge comunitaria"*, cit., 64 ss.

⁸⁵ La Commissione europea, il 16 dicembre 2014, ha deciso per quanto riguarda l'Italia l'archiviazione di 4 procedure di infrazione. Il numero delle procedure d'infrazione a carico del nostro Paese è dunque sceso a 89 casi, di cui 74 per violazione del diritto dell'Unione e 15 per mancato recepimento di direttive. Il 24 gennaio 2013

Analizzando le due leggi di delegazione europea approvate nel biennio⁸⁶ vengono alla luce alcuni elementi di rilievo per quanto riguarda il rapporto tra Parlamento e Governo nella fase discendente.

Innanzitutto, il primo dato che emerge in tutta la sua evidenza è che entrambe le leggi utilizzano come unico strumento la delega legislativa al Governo. A fronte di una molteplicità di strumenti previsti dalla legge n. 234 per la legge di delegazione (e già introdotti in precedenza) – delega legislativa, delegificazione e utilizzo della fonte del regolamento governativo, individuazione dei principi fondamentali nel rispetto dei quali le Regioni possano recepire la normativa europea nelle materie di competenza concorrente⁸⁷ – si è utilizzata soltanto la delega legislativa. Anche le prime applicazioni della legge n. 234 hanno quindi confermato un *trend* che è oramai costante da molti anni e che ha ridotto di molto le potenzialità offerte in ordine ad un riordino della normativa italiana anche attraverso la delegificazione in questa materia nonché ad un coinvolgimento delle Regioni nel processo in un'ottica "multilevel"⁸⁸. Per quanto riguarda l'adozione di testi unici, vi è un unico caso di delega al Governo contenuto nella legge di delegazione europea 2013 "secondo semestre" e relativo alle disposizioni che recepiscono le normative dell'Unione europea in materia di diritto di asilo, protezione internazionale e protezione temporanea⁸⁹. Come è evidente, il predominio assoluto dell'utilizzo della delega al Governo tende a rafforzarne il ruolo di attore principale rispetto al Parlamento per quanto riguarda l'implementazione del diritto dell'Unione, più di quanto non avverrebbe se si utilizzassero anche gli altri strumenti previsti dal legislatore.

Ruolo del Governo che tende inevitabilmente a rafforzarsi anche alla luce del limitato utilizzo di principi e criteri direttivi nel conferimento delle deleghe. Come si è già ricordato, la legge n. 234 contiene un elenco di principi e criteri direttivi generali che devono valere per tutte le deleghe contenute nelle leggi di delegazione europea. A questi dovrebbero aggiun-

le procedure di infrazione a carico dell'Italia erano 100. Nel gennaio del 2012 le procedure d'infrazione erano, in totale, 138 e 144 nel gennaio del 2011. Si rinvia, per un quadro completo del numero di procedure di infrazione a carico dell'Italia a partire dal 2007, al sito web del Dipartimento Politiche europee presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, www.politicheeuropee.it.

⁸⁶ Ci si riferisce alle già richiamate l. n. 96 del 2013 e l. n. 154 del 2014.

⁸⁷ Secondo quanto previsto dal già richiamato art. 30 della l. n. 234.

⁸⁸ Si consideri che a partire dalla legge comunitaria 2007 la trasposizione mediante regolamento di delegificazione non è più stata utilizzata. Sottolinea le potenzialità insite nel processo di attuazione della normativa europea al fine di un riordino della legislazione italiana attraverso l'utilizzo della delegificazione N. LUPO, *Il riordino normativo nelle leggi comunitarie, tra buone intenzioni e occasioni mancate*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, 962 ss. Sullo scarso e insufficiente coinvolgimento delle Regioni in questo ambito si veda 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 secondo cui, trattandosi non di principi volti a condizionare l'esercizio di una delega, ma dell'esercizio di una competenza legislativa costituzionalmente prevista, i principi fondamentali nel rispetto dei quali le Regioni recepiscano la normativa europea nelle materie di competenza concorrente avrebbero dovuto essere collocati non nella legge di delegazione europea ma nella legge europea. Inoltre, l'A. sottolinea il silenzio della l. n. 234 riguardo all'attuazione degli obblighi europei da parte delle Regioni nelle materie riguardanti la c.d. competenza legislativa residuale.

⁸⁹ Art. 7, legge n. 154 del 2014.

gersi principi e criteri specifici contenuti nelle deleghe di volta in volta conferite da tali leggi. La legge di delegazione europea 2013 conteneva 40 direttive da trasporre e soltanto per 10 di queste sono stati previsti principi e criteri direttivi *ad hoc*. Con la legge di delegazione europea approvata nel 2014 (legge di delegazione europea 2013 “secondo semestre”) vi è stato un lieve incremento rispetto all’anno precedente: su 19 direttive da attuare sono stati previsti specifici principi e criteri direttivi per 6 direttive. Alla luce della bassa percentuale di principi e criteri direttivi specifici introdotti nelle due leggi, nonché della inevitabile genericità dei principi e criteri generali previsti dalla legge n. 234 e validi per tutte le deleghe, il primo biennio di applicazione dei nuovi strumenti ha confermato in pieno le problematiche della conformità con l’art. 76 Cost. già emerse in passato⁹⁰ e la tendenza a dotare il Governo di deleghe troppo ampie in materia di trasposizione del diritto dell’Unione. Governo che, di fatto, è quindi vincolato, nell’esercizio della delega, al rispetto dei principi contenuti nella direttiva stessa e, viceversa, assai poco condizionato dalle indicazioni provenienti dal Parlamento. Con il risultato che il margine di azione del decreto delegato appare indubbiamente ben più condizionato dalla maggiore o minore specificità della direttiva e dei suoi principi che non dal contenuto della legge di delega. Si assiste, così, nei fatti, ad una sorta di trasferimento dal legislatore italiano a quello europeo del compito di delineare i limiti all’azione legislativa del Governo. Di conseguenza, laddove la direttiva lasci ampi margini di scelta nell’adeguamento agli Stati membri, la mancanza di specifici principi e criteri direttivi nella delega appare ancora più problematica alla luce dell’art.76 Cost.

A parziale, ma non certo sufficiente, compensazione dello squilibrio che si viene a creare nel rapporto tra Parlamento e Governo nell’adempimento degli obblighi europei attraverso la legge di delegazione europea, vi è l’alta percentuale di deleghe per le quali le due

⁹⁰ Ha sottolineato questo aspetto A. BONOMI, *Le leggi comunitarie e la delineazione dei principi e criteri direttivi per rinvio alle direttive comunitarie nelle materie coperte da riserva di legge (aspetti problematici)* in E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all’analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislature*, Padova, 2009, 293 ss., evidenziando come le leggi comunitarie annuali non contenesero principi sostanziali cui il Governo dovesse attenersi ma solo criteri direttivi assai vaghi, il che, a giudizio dell’A. generava una palese violazione dell’art.76. Cost. A. ANZON DEMMIG, *I problemi attuali del sindacato della Corte costituzionale sulla delega legislativa*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, 2009, 36 ss., sottolinea come i problemi si pongano in particolare nei casi in cui la direttiva lasci un margine di azione molto ampio e quindi sia possibile scegliere tra diverse modalità di attuazione. In queste circostanze appare indubbiamente necessario l’intervento del Parlamento per orientare l’azione del Governo che altrimenti sarebbe eccessivamente libera e porrebbe delle criticità dal punto di vista del diritto costituzionale interno. Già in passato M. CARTABIA, *Principi della delega determinati con rinvio alle norme comunitarie e parametro doppiamente interposto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, 2043 ss., aveva evidenziato i rischi di un paradosso per cui, in assenza di un intervento del Parlamento con i propri principi e criteri direttivi, il Governo, partecipando come legislatore al Consiglio dell’Unione europea, detterebbe a sé stesso all’interno delle direttive i principi ed i criteri da seguire nell’esercizio della delega. In relazione alle novità introdotte dalla legge n. 234, si è anche ritenuto che la scelta di prevedere nella medesima legge dei principi e criteri generali validi per tutte le future leggi di delegazione europea finisca per compromettere ulteriormente il ruolo del Parlamento e la possibilità di prevedere specifici principi e criteri direttivi. Si veda, sul punto, C. CUPELLI, *La nuova legge sulla partecipazione alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’UE*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2013, 415 ss.

leggi fino ad oggi approvate hanno previsto il necessario parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari sui relativi schemi di decreti legislativi. In entrambe le leggi di delegazione europea, soltanto in due casi non è stato previsto un parere parlamentare sullo schema di decreto legislativo del Governo⁹¹. Il che non permette comunque di superare, evidentemente, le perplessità rispetto alla piena conformità con l'art. 76 Cost. di questo sistema di trasposizione del diritto dell'Unione che in molti casi si basa sul conferimento di deleghe prive di principi e criteri direttivi specifici.

Così come si è visto per le due leggi di delegazione europea, anche l'esame delle due leggi europee adottate nel biennio (legge europea 2013 e legge europea 2013-*bis*)⁹² conferma l'esistenza di un netto squilibrio a favore del Governo nella trasposizione del diritto UE. Come si è visto, la legge europea è infatti lo strumento attraverso il quale il Parlamento può dare attuazione diretta ad atti normativi dell'Unione europea, oltre a modificare le norme dell'ordinamento oggetto di procedure di infrazione o di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea⁹³ ed a modificare o abrogare le disposizioni statali in contrasto con gli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Nelle due leggi europee approvate sino ad oggi l'utilizzo dello strumento che consente al Parlamento di dare attuazione diretta con legge agli atti dell'Unione è del tutto marginale. Dei 33 articoli di cui è composta la legge europea 2013 soltanto 2 prevedono l'attuazione diretta del diritto UE, mentre sono 4 su 32 i casi di attuazione diretta nella legge europea 2013-*bis*⁹⁴. Va peraltro rilevato che due articoli della legge europea 2013-*bis* contengono deleghe al Governo per il recepimento di atti dell'Unione ed inseriscono, quindi, nel contenitore della legge europea lo strumento della delega che è, invece, proprio della legge di delegazione europea.

In tutti gli altri casi queste leggi sono in massima parte finalizzate a sanare procedure di infrazione a carico dell'Italia ed adeguare l'ordinamento alle sentenze della Corte di giustizia. A tale riguardo, spicca, in particolare, il ricorso al meccanismo del sistema *EU Pilot* finalizzato a prevenire l'avvio del procedimento da parte della Commissione ogniqualvolta si prospetti un possibile ricorso alla procedura d'infrazione. Il sistema *EU Pilot*, lanciato nel 2008

⁹¹ Delle 40 direttive da recepire nella legge di delegazione europea 2013, per 38 direttive era previsto il parere, mentre delle 19 direttive da trasporre nella legge di delegazione europea 2013, secondo semestre, è stato previsto il parere parlamentare in 17 casi. Viene confermata quindi la tendenza ad una forte espansione dell'uso del parere parlamentare sugli schemi di decreto del Governo, tendenza che si era già manifestata nelle leggi comunitarie successive all'entrata in vigore della Legge Buttiglione del 2005. Va peraltro rilevato che si possono esprimere forti perplessità sulla capacità di tali pareri di incidere sul testo definitivo di decreto legislativo di volta in volta adottato dal Governo. Sul punto, si rinvia a E. FERIOLI, *I pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti di recepimento della normativa comunitaria nella XIII legislatura*, cit., 102 ss.

⁹² Ci si riferisce alle già richiamate l. n. 97 del 2013 e l. n. 161 del 2014.

⁹³ Attraverso la legge europea è inoltre possibile modificare o abrogare le disposizioni statali vigenti in contrasto con gli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Il contenuto della legge europea è disciplinato dal già richiamato art. 30, terzo comma, della legge n. 234.

⁹⁴ Si tratta, peraltro, nella maggior parte dei casi di attuazione di normative europee che hanno portata limitata e di attuazione di regolamenti dell'Unione.

dalla Commissione⁹⁵, introduce un meccanismo di risoluzione dei problemi di implementazione del diritto dell'Unione europea e di scambio di informazioni tra la Commissione e gli Stati membri concepito per la fase antecedente all'apertura formale della procedura di infrazione ex art. 258 TFUE. *EU Pilot* è dunque il mezzo di cui dispone la Commissione per comunicare con gli Stati membri su tematiche che pongono questioni riguardanti la corretta applicazione del diritto UE o la conformità della legislazione nazionale al diritto UE in una fase iniziale. La Commissione europea utilizza questo strumento di indagine, generalmente sulla base di specifiche segnalazioni, quando la conoscenza di una situazione di fatto o di diritto all'interno di uno Stato membro non è sufficiente ad avere un quadro chiaro sulla corretta applicazione del diritto europeo e in tutti i casi che potrebbero essere risolti senza la necessità di ricorrere all'avvio di una procedura di infrazione. Nel quadro del sistema *Pilot*, lo scambio di comunicazioni avviene direttamente, tramite un sistema informatico, tra la Commissione e l'amministrazione nazionale. In Italia la competenza è affidata al Dipartimento per le Politiche europee, il quale si occupa a sua volta di coinvolgere le amministrazioni regionali o locali eventualmente interessate. Nell'ambito di tale sistema, pertanto, è il Governo (com'è naturale che sia) l'interlocutore della Commissione. Nella legge europea 2013 sono state sante dieci procedure di pre-infrazione avviate nel quadro del sistema di comunicazione *EU Pilot*, nella legge europea 2013-bis si è fatto ricorso a questo strumento dodici volte. Questo sistema di "precontenzioso" *EU Pilot* consente dunque di utilizzare un'interessante procedura che si avvia con il dialogo, nell'ottica della leale cooperazione, tra Commissione europea e Governo finalizzato ad evitare il ricorso a procedure di infrazione e che si conclude con l'intervento correttivo da parte del legislatore all'interno del "contenitore" della legge europea.

Sino a questo momento, dunque, la legge europea è stata utilizzata quale strumento per rimediare ai casi di non corretto recepimento della normativa dell'Unione, mentre l'adozione diretta con legge di atti europei è stata del tutto trascurata.

A due anni dalla legge n. 234 si delinea, dunque, un quadro in cui la quasi totalità della trasposizione del diritto dell'Unione avviene mediante delega legislativa⁹⁶. Lo squilibrio nei rapporti di forza tra Governo e Parlamento si accentua sensibilmente se si considerano le

⁹⁵ Comunicazione della Commissione "Un'Europa dei risultati – Applicazione del diritto comunitario" (COM (2007)502) con cui si è inaugurato il Progetto *EU Pilot*.

⁹⁶ Come ha osservato la dottrina, l'utilizzo pressoché esclusivo della delegazione legislativa a scapito dell'attuazione diretta mediante legge è una tendenza costante che ha preceduto la legge n. 234 e che riguardava anche le leggi comunitarie, sebbene né la legge La Pergola, né la legge Buttiglione contenessero delle discipline più favorevoli all'uso della delegazione. Si veda, sul punto, A. CELOTTO, voce *Legge comunitaria*, cit., 4; G. TESAURO, *Procedura di adeguamento al diritto comunitario: problemi antichi e nuovi propositi*, cit., 387; E. STRADILLA, *Le deleghe legislative per finalità: il caso delle deleghe contenute nelle leggi comunitarie. Analisi delle deleghe comunitarie nella XIV e XV legislatura*, in E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislature*, Padova, 2009, 144 ss.; A. PITINO, *Verso una nuova legge comunitaria. Stato e Regioni tra l'attuazione del Titolo V e il nuovo Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Torino, 2005, 117 ss. A giudizio di A. CELOTTO, G. PISTORIO, *Diciotto anni di "legge comunitaria"*, cit., 61, la legge comunitaria sarebbe dovuta divenire la principale e privilegiata sede per attuare la grande maggioranza degli atti normativi dell'Unione.

modalità con cui si è proceduto a conferire le deleghe che, in molti casi, sono prive di specifici principi e criteri direttivi.

A conferma di una tendenza già in atto da molto tempo, il ruolo del Parlamento appare dunque indebolito nella fase discendente e, a differenza di quanto si può dire per la fase ascendente, la legge n. 234 non sembra aver concentrato i propri sforzi per riequilibrare il rapporto con il Governo in questo ambito, avendo come primo interesse l'individuazione di strumenti che consentissero una più rapida e flessibile implementazione del diritto dell'Unione⁹⁷. Il che, peraltro, appare giustificabile in considerazione del persistente problema del ritardo con cui l'Italia si adegua alla normativa dell'Unione.

Allo stesso tempo, però, le Camere dovrebbero concentrare maggiormente la propria attenzione in questo ambito anche alla luce della sempre maggiore rilevanza, da un punto di vista quantitativo ma anche qualitativo, che ha la normativa europea sull'ordinamento interno. Come è noto, circa il 70% della normativa nazionale è oramai di derivazione europea. Inoltre, le due leggi di delegazione europea richiamate riguardano la trasposizione di direttive che hanno un impatto significativo sui diritti e su questioni rilevanti per il Paese come, ad esempio, la direttiva sui diritti dei consumatori, la direttiva sui diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera, la direttiva recante la disciplina per il riconoscimento dello *status* di protezione internazionale dei richiedenti asilo e quella relativa alla loro accoglienza, la direttiva relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile⁹⁸.

Le Camere dovrebbero quindi utilizzare tutti i mezzi di cui dispongono per non essere ridotte a spettatrici passive del processo di recepimento degli atti dell'Unione. Da questo punto di vista, risulta interessante la già richiamata norma contenuta nell'art. 38 della legge n. 234 che consente al Parlamento, in casi di particolare importanza politica, economica e

⁹⁷ 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, ritiene che lo sdoppiamento della legge comunitaria, finalizzato a risolvere il cronico ritardo dell'Italia in ordine alla tempestiva attuazione del diritto dell'Unione, rappresenti un ritorno al passato ed attenui di molto il ruolo del Parlamento su questo versante: «ricordiamo tutti che all'inizio della nostra vicenda comunitaria era proprio la delega legislativa a fungere da strumento pressoché esclusivo per dare attuazione alla normativa comunitaria; strumento utilizzato peraltro in modo del tutto improprio e cioè per interi pacchetti di direttive e senza predisposizione di principi e criteri direttivi. Un ritorno al passato che potrebbe, nella prassi, concentrare tutta l'attenzione sulla legge di delegazione (vero motore dell'adeguamento agli obblighi europei) e destinare la legge europea, proprio quella nella quale le Camere assumono decisioni a diretto contenuto normativo, ad una sorte non dissimile da quella che è toccata all'attuale legge comunitaria (ritardi nell'approvazione, slittamenti e così via)». Peraltro, in relazione allo snellimento dei tempi di approvazione delle "leggi europee", C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, cit., 714, ritiene difficile valutare se all'atto pratico lo sdoppiamento o addirittura la tripartizione dei disegni di legge presentati ogni anno dal Governo potrà condurre ad una semplificazione degli strumenti e ad una loro rapida approvazione e sostiene piuttosto che, 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».

⁹⁸ Ci si riferisce, rispettivamente, alle direttive: 2011/83/UE; 2011/24/UE; 2013/32/UE; 2013/33/UE; 2011/93/UE.

sociale, di sollecitare il Governo a presentare alle Camere un apposito disegno di legge privo di deleghe legislative finalizzato a dare attuazione diretta ad atti europei. Strumento che, ad oggi, non è ancora stato attivato ma che consentirebbe al Parlamento di richiedere per sé un ruolo più forte e attivo nel processo, selezionando gli atti europei che ritiene di maggiore importanza per il loro impatto sul piano interno.

8. Alcune brevi osservazioni *de jure condendo* sul possibile impatto della riforma dei regolamenti parlamentari e della riforma costituzionale

Le dinamiche dei rapporti tra Parlamento e Governo nella creazione ed attuazione del diritto dell'Unione sono influenzate, come ovvio, non soltanto dalla disciplina prevista dal legislatore e contenuta, da ultimo, nella legge n. 234, ma anche dai regolamenti parlamentari. Inoltre, avrebbe indubbiamente degli effetti anche in questo ambito, qualora giungesse a compimento, il processo di riforma costituzionale in atto.

Per quanto riguarda i regolamenti parlamentari, spetta a questa fonte la disciplina di dettaglio relativa al funzionamento della fase ascendente e discendente. Sul punto va rilevato che le Camere sono indubbiamente in ritardo poiché non hanno ancora provveduto ad adeguare i propri regolamenti alle significative novità previste dal Trattato di Lisbona ed alle nuove norme introdotte dalla legge n. 234 del 2012⁹⁹. In mancanza del necessario adeguamento, le Camere hanno adottato procedure sperimentali interpretative dei regolamenti in vigore¹⁰⁰, con tutti i limiti che comporta il riferirsi a procedure non codificate.

In questo quadro di sostanziale incertezza si è inserita la proposta di riforma del regolamento della Camera adottata dalla Giunta per il regolamento nel gennaio 2014 come testo base per il proseguimento dei lavori di revisione¹⁰¹. In relazione alle procedure di collega-

⁹⁹ Sulla necessità di adeguare i regolamenti parlamentari alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, si veda N. LUPO, *Qualcosa incomincia a muoversi sul fronte delle modifiche ai regolamenti parlamentari?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2009; G. RIVOCCHI, *La riforma dei regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona: un'occasione mancata*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2009; C. FASONE, *Qual è la fonte più idonea a recepire le novità del Trattato di Lisbona sui parlamenti nazionali?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2010; M. T. NIGRO, *Parlamento e Unione europea*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, 2009, 342 ss.

¹⁰⁰ Tali procedure, già richiamate nel paragrafo 5, traggono la loro origine da due pareri della Giunta per il regolamento della Camera dei deputati (del 6 ottobre 2009 e del 14 luglio del 2010) e da una lettera del Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni permanenti, firmata il 1° dicembre 2009.

¹⁰¹ La proposta di riforma del regolamento della Camera è stata adottata dalla Giunta per il regolamento l'8 gennaio 2014 come testo base per il prosieguo dei lavori. Peraltro, il 23 ottobre 2013 la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato ha approvato una risoluzione sul rafforzamento della partecipazione del Senato alla formazione della legislazione europea in cui si auspicava un aggiornamento della prassi e delle disposizioni del regolamento al fine di valorizzare al meglio gli strumenti messi a disposizione dalla legge n. 234 (XVII leg. Doc XXIV, n. 11, 23 ottobre 2013). A tale risoluzione ha fatto seguito la proposta di modifica del regolamento del Senato, su alcuni aspetti della fase discendente, presentata da parte di alcuni senatori nel dicembre 2013 (XVII leg. Doc II, n. 22, 11 dicembre 2013). Sulla riforma e sul contenuto della proposta di riforma del Regolamento della Camera si rinvia a N. LUPO, *"Codificazione" dei precedenti o valorizzazione del Parlamento? I pre-*

mento con l'Unione europea, la proposta di regolamento ha codificato molte delle procedure sperimentali già in uso presso la Camera, ma non appare particolarmente esaustiva e puntuale nel disciplinare tutti gli aspetti della materia¹⁰².

Per quanto riguarda la fase ascendente, l'adeguamento al Trattato di Lisbona ed alla legge n. 234 avverrebbe codificando le procedure sperimentali in atto ed introducendo nuove regole per disciplinare gli strumenti che caratterizzano tale fase. Sul punto, si può innanzitutto notare che la proposta omette di specificare se vada esaminata tutta la mole di documentazione proveniente dall'Unione europea o sia invece preferibile – come appare auspicabile – operare una selezione e, in tal caso, a chi spetti l'importante compito di effettuare questa scrematura. In relazione al controllo di sussidiarietà, lo schema di regolamento assegna un sostanziale monopolio alla XIV Commissione per le Politiche dell'Unione europea e rischia, perciò, di depotenziare l'esame del merito che potrebbe essere svolto con più efficacia dalla Commissione competente nella materia trattata¹⁰³. Sul punto, appare più consona la disciplina sperimentale prevista al Senato che assegna un ruolo principale alla Commissione competente in materia cui può affiancarsi, nell'esame della proposta di legge europea, la XIV Commissione¹⁰⁴. Lo schema di regolamento, inoltre, omette di disciplinare alcune prerogative che il Trattato di Lisbona affida, come si è visto in precedenza¹⁰⁵, ai parlamenti nazionali quali il diritto di opposizione ad una decisione di revisione semplificata dei Trattati, le proposte relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali e la possibilità di presentare ricorso alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà¹⁰⁶. Nell'allegato alla

supposti dell'ipotesi di riforma del regolamento della Camera e alcune possibili integrazioni, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2014; R. IBRIDO, *Verso la "riforma Boldrini": processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2014; E. GRIGLIO, *La revisione del regolamento della Camera: un timido tentativo di ripensare gli strumenti di indirizzo e controllo*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2014.

¹⁰² Per un esame dettagliato dell'ipotesi di riforma del regolamento della Camera in materia di procedure di raccordo con l'Unione europea, nonché delle sue criticità, si rinvia a L. BARTOLUCCI, C. FASONE, *Le procedure di raccordo con l'Unione europea: un bilancio in attivo, ma con qualche occasione persa*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2014; L. BARTOLUCCI, *"Legge di delegazione europea" e "Legge europea": obiettivi e risultati di una prima volta*, cit.

¹⁰³ La procedura contenuta nell'art 127-bis della proposta di riforma del regolamento prevede, invece, ricalcando la procedura sperimentale, che il controllo di sussidiarietà spetti alla XIV Commissione, salvo il caso di rimessione in aula. Si veda, sul punto, L. BARTOLUCCI, C. FASONE, *Le procedure di raccordo con l'Unione europea: un bilancio in attivo, ma con qualche occasione persa*, cit., secondo cui in tal modo si accoglie una interpretazione assolutamente "restrittiva" del principio di sussidiarietà cioè legata ad una visione legalistica del principio e rigettando fin dal principio un'interpretazione "ampia", che faccia leva anche sull'opportunità politica dell'atto, sulla proporzionalità dello stesso e sulla scelta della base giuridica e che, per più ragioni, pare preferibile, giacché sembra sposarsi – in maniera legittima – al c.d. "dialogo politico".

¹⁰⁴ Sulle diverse procedure sperimentali introdotte da Camera e Senato si rimanda al paragrafo 5.

¹⁰⁵ Cfr. paragrafo 5.

¹⁰⁶ L'art. 42, par. 4, l. n. 234 del 2012 prevede infatti che "Il Governo presenta senza ritardo alla Corte di giustizia dell'Unione europea i ricorsi deliberati dal Senato della Repubblica o dalla Camera dei deputati avverso un atto legislativo dell'Unione europea per violazione del principio di sussidiarietà, conformemente all'articolo 8 del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Camera che ha deliberato il ricorso sta in giudizio per mezzo di chi ne ha la rappresentanza".

proposta di riforma della Giunta per il regolamento si ritiene che tali disposizioni siano «straordinarie e non fisiologiche».

In relazione alla fase discendente, anche in questo caso con lo stesso obiettivo primario di velocizzare le procedure che contraddistingue la legge n. 234, lo schema di riforma del regolamento della Camera propone di introdurre un'apposita "sessione europea" dedicata all'esame del disegno di legge di delegazione europea nonché della relazione consuntiva annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. La sessione europea avrebbe una durata complessiva di quarantacinque giorni¹⁰⁷ e la procedura prevista per l'esame della legge di delegazione europea verrebbe estesa anche alla legge europea e all'eventuale seconda legge di delegazione europea. Sul punto, peraltro, è possibile esprimere delle perplessità, già evidenziate in dottrina¹⁰⁸, sull'opportunità di creare "sessioni europee", laddove, invece, sarebbe più opportuno che gli affari europei acquisissero sempre di più una dimensione quotidiana dell'attività politica e parlamentare alla luce della loro crescente importanza.

In considerazione dell'importanza dei regolamenti parlamentari nella disciplina relativa al funzionamento degli strumenti previsti dal Trattato di Lisbona e dalla legge n. 234, è senz'altro necessario un rapido adeguamento dei regolamenti di Camera e Senato. Peraltro, lo schema di riforma del regolamento della Camera attualmente in discussione appare poco coraggioso in questa materia e ancora legato ad un'«opzione minimalista»¹⁰⁹ rispetto ai recenti sviluppi del processo di integrazione europea riguardanti il ruolo dei parlamenti nazionali. Particolarmente deboli, inoltre, risultano i raccordi con gli altri soggetti che concorrono a definire la posizione italiana in sede europea: Senato, Governo, assemblee legislative regionali. Certamente negativa è poi la mancanza di strumenti che facilitino il coordinamento tra le due Camere e rafforzino il rapporto con il Governo. Si tratta di un aspetto che andrebbe invece adeguatamente disciplinato perché l'assenza di strumenti di raccordo non favorisce la capacità di presentare in sede europea una posizione che sia al contempo unitaria, forte e adeguatamente legittimata¹¹⁰.

Per quanto riguarda, invece, il processo di riforma costituzionale in atto, l'aspetto che risulterebbe maggiormente innovativo in materia sarebbe legato alla creazione di un Senato rappresentativo degli enti territoriali. Una seconda Camera cui spetterebbe anche l'importante compito di raccordo tra Unione, Stato ed enti territoriali in relazione alla partecipazione italiana agli affari europei e la cui istituzione potrebbe colmare il *deficit* di partecipazione delle Regioni alle questioni europee che, pur essendo previste e disciplinate forme di

¹⁰⁷ Secondo quanto previsto dall'art. 126-ter dello schema di regolamento.

¹⁰⁸ Cfr. N. LUPO, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, cit., che evidenzia come la dimensione europea, data la sua crescente rilevanza e la molteplicità di ambiti che riguarda, difficilmente si presta ad essere condensata in apposite sessioni: essa si sviluppa lungo processi decisionali complessi ma continui che, costantemente vedono l'interazione tra istituzioni europee e istituzioni nazionali, senza rigide distinzioni in fasi.

¹⁰⁹ Cfr. N. LUPO, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, cit.

¹¹⁰ Si veda, sul punto, L. BARTOLUCCI, C. FASONE, *Le procedure di raccordo con l'Unione europea*, cit.

coinvolgimento nel processo da parte dal legislatore, è risultato sino ad oggi piuttosto evidente¹¹¹.

Il testo di riforma costituzionale approvato dalla Camera il 10 marzo 2015 modifica l'art. 55 Cost. prevedendo, tra l'altro, che il nuovo Senato concorra all'esercizio delle "funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione europea" e che partecipi "alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea"¹¹². Il testo individua correttamente nel Senato rappresentativo degli enti territoriali il soggetto istituzionale che deve favorire il rac-

¹¹¹ Sulla partecipazione degli enti territoriali alla fase ascendente e discendente si veda 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.; M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari: commento alla legge 4 febbraio 2005*, cit.; M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, cit., 905 ss.; N. LUPO, *Nationals and regional Parliaments in the EU decision making process, after the Treaty of Lisbon and the Euro crisis*, in *Perspectives on Federalism*, vol 5, issue 2, 2013; C. FASONE, *Towards New Procedures between State and Regional Legislatures in Italy, Exploiting the Tool of the Early Warning Mechanism*, in ID.; G. RIVOCCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, in *Istituzioni del Federalismo*, 392 ss.; F. BIENTINESI, *Le Regioni nella formazione e nell'attuazione del diritto europeo*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, 2008, 191 ss.; C. PENNACCHIETTI, *L'attuazione del diritto europeo da parte delle Regioni e delle province autonome dopo la l. n. 234 del 2012*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2014; P. SCARLATTI, *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo. Metodi e strumenti comuni di recepimento*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2013.; I. INGRAVALLO, *Recenti sviluppi in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 3-4, 2013; C. ODONE, *La collaborazione in fase ascendente tra il parlamento e le assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in *Federalismi.it*, 2013.

¹¹² Si fa riferimento al testo risultante dalle modifiche approvate dall'Assemblea della Camera il 14 febbraio 2015. Tale testo contiene delle modifiche rispetto alla versione approvata dal Senato l'otto agosto 2014 che interveniva sull'art. 55 Cost. prevedendo che il nuovo Senato esercitasse "funzioni di raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica" e che partecipasse "alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea e ne valuti l'impatto". Da più parti si è comunque evidenziata una certa genericità in materia nelle varie versioni sino ad oggi presentate. Peraltro, nella prima versione del disegno di legge costituzionale presentata dal Governo, la genericità del testo era ancora maggiore e ci si limitava a stabilire che il Senato dovesse partecipare "alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea, senza riferimenti alle funzioni di "raccordo" del Senato. Sottolinea, a riguardo, ed in relazione alla prima formulazione del d.d.l., E. CATELANI, *Riforme costituzionali: un compromesso in una logica unitaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2, 2014, che questa formulazione appare abbastanza generica in considerazione del fatto che le competenze dell'Unione, dopo il Trattato di Lisbona, si sono molto ampliate sino ad influire su materie su cui l'interesse dei rappresentanti locali sembra assai limitato e comunque espressione dell'indirizzo politico, come ad esempio il settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e la cooperazione giudiziaria e di polizia. G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sulla proposta di legge costituzionale "Renzi-Boschi"*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2014, ritiene che tale formulazione richieda, per la sua genericità, una disciplina largamente attuativo-integrativa ad opera di una fonte sub-costituzionale. Tuttavia, anche il nuovo testo dell'art. 55 Cost. approvato dal Senato l'8 Agosto 2014 è apparso, sul punto, ancora eccessivamente generico. Si veda, al riguardo, A. RUGGERI, *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014, 13, che sottolinea la genericità di questa formulazione ed evidenzia l'ulteriore difetto di questa disciplina nell'assenza di un rinvio ad una legge che consenta di completare il quadro in svolgimento della scarna indicazione costituzionale.

cordo tra i diversi livelli di intervento rappresentando le istanze degli enti territoriali e consentendo, quindi, una migliore partecipazione degli stessi al processo di integrazione europea. Ulteriori forme di coinvolgimento del Senato negli affari europei vengono poi individuate nella sua partecipazione attiva all'approvazione della "legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", funzione legislativa, questa, che sarebbe esercitata collettivamente dalle due Camere, e nella ratifica dei Trattati dell'Unione europea, per cui si richiede l'approvazione di entrambe le Camere¹¹³.

Il nuovo Senato dovrebbe pertanto svolgere essenzialmente un ruolo di raccordo tra l'Unione europea e le Regioni, con il compito di diventare il tramite delle osservazioni dei consigli regionali¹¹⁴. Questo Senato, però, non potrebbe divenire il centro nevralgico ed il protagonista della partecipazione italiana alle questioni europee¹¹⁵. Ciò in ragione della sua composizione delineata dalla riforma che non prevede l'elezione diretta dei senatori: trasferire le competenze in materia europea al Senato non risolverebbe il problema del *deficit de-*

¹¹³ Il testo approvato dal Senato, ed in seguito modificato dalla Camera il 14 febbraio 2015, modifica, infatti, l'art. 70 Cost. All'art. 80 Cost., è stato poi aggiunto il seguente periodo relativo alla ratifica dei Trattati Ue: "Le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea sono approvate da entrambe le Camere". A riguardo, l'art. 87 modificato prevede che al Presidente della Repubblica spetti ratificare tali trattati previa autorizzazione di entrambe le Camere.

¹¹⁴ Osserva a riguardo G. DE VERGOTTINI, *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica sul progetto di riforma costituzionale del Governo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014, che il compito assegnato al Senato di farsi tramite delle osservazioni dei consigli regionali divenendo, così, lo snodo dei rapporti con l'UE, consentirebbe al Senato di ampliare il suo potere di intervento. Infatti, il Senato potrebbe esaminare e prendere posizione sugli atti normativi europei alla luce della sussidiarietà, estesa peraltro ai contenuti di merito degli atti, nelle materie di competenza regionale attraverso il coordinamento dei consigli regionali. Favorevole ad un ruolo più forte del nuovo Senato nell'ambito del controllo di sussidiarietà, sull'esempio della Camera dei Lord, A. BARBERA, *Sul disegno di legge costituzionale n. 1429 (Riforma del bicameralismo e del Titolo V). Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014.

In tema di rapporti con i consigli regionali, va segnalato che la XIV Commissione del Senato il 24 settembre 2014 ha già iniziato a muoversi in tale ambito ed ha adottato una risoluzione finalizzata a rafforzare la collaborazione tra la Commissione stessa e la Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome (XVII leg. Doc. XXIV n. 35, 24 settembre 2014). La Commissione propone di adottare in via sperimentale alcuni strumenti che consentano di rafforzare il raccordo con le assemblee legislative regionali quali, ad esempio: l'audizione dei rappresentanti della Conferenza delle assemblee legislative regionali presso la XIV Commissione per la discussione dei *dossier* europei; l'individuazione di una procedura *standard* che consenta di informare tempestivamente le Assemblee regionali in merito al Calendario delle sedute della XIV Commissione, al fine di permettere di far pervenire le loro osservazioni alla luce del controllo di sussidiarietà in tempo utile per l'esame parlamentare; l'impegno della XIV Commissione di evidenziare, nelle sue deliberazioni sulle singole proposte europee, i punti sollevati in merito dalle Assemblee legislative regionali.

¹¹⁵ Sembra più favorevole ad affidare al nuovo Senato un ruolo determinante come «motore dell'europeizzazione» del Paese, F. CLEMENTI, *Non un Senato "federale", ma un Senato "federatore". Prime note sul disegno di legge di riforma costituzionale del Governo Renzi*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2014. A giudizio dell'A. il nuovo Senato potrebbe svolgere un ruolo determinante per il Paese sia nella fase ascendente che nella fase discendente e potrebbero quindi essergli riservate ulteriori competenze in materia, nella prospettiva di un Senato delle autonomie «a vocazione europea».

mocratico dei processi decisionali europei che ha spinto l'Unione ad affidare più poteri e competenze ai parlamenti nazionali. Il punto di riferimento nella fase ascendente e discendente dovrebbe dunque divenire la Camera, diretta rappresentante della volontà popolare, anche in ragione del suo esclusivo rapporto di fiducia con il Governo di cui, invece, verrebbe privato il Senato. Camera che dovrebbe comunque operare in raccordo (e possibilmente in accordo) con il Senato rappresentativo delle istanze degli enti territoriali.

9. Conclusioni

L'evoluzione del rapporto tra Parlamento e Governo nella formazione e nella attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea si caratterizza, tutt'oggi, per una sostanziale prevalenza del ruolo del Governo rispetto al Parlamento.

Volendo distinguere tra fase ascendente e fase discendente – pur nella consapevolezza della loro stretta interconnessione e dell'importanza che una esercita sull'altra¹¹⁶ – in relazione alla prima si può affermare che la legge n. 234 ha indubbiamente rafforzato gli strumenti del Parlamento per consentirgli di accrescere le proprie prerogative in questo ambito. Su questo fronte, appare necessario un maggiore impegno da parte delle Camere per sfruttare al meglio tutti gli strumenti di intervento nella formazione del diritto e delle politiche europee previsti dal legislatore del 2012. Una partecipazione più efficace delle Camere sembra anche legata alla capacità di selezionare con efficacia, tra la mole di documentazione proveniente da Bruxelles, gli atti e i documenti che rivestono una maggiore importanza per gli interessi nazionali e su di questi concentrare l'attenzione. Ciò richiede una revisione dei regolamenti parlamentari che stabiliscano come svolgere tale azione e a chi spetti questo compito nonché, al tempo stesso, un rafforzamento e una migliore allocazione sul piano operativo delle risorse umane assegnate alle strutture delle due Camere che sono incaricate di trattare i rapporti con l'Unione europea¹¹⁷.

Lo squilibrio nei rapporti di forza tra Parlamento e Governo sembra accentuarsi ulteriormente nella fase discendente, come hanno dimostrato i primi due anni di applicazione della legge n. 234. A differenza di quanto previsto per la fase ascendente, il legislatore non si è occupato di rafforzare il ruolo del Parlamento e sembra aver concentrato tutti i suoi sforzi nell'individuazione di strumenti in grado di risolvere il problema cronico del ritardo del Paese

¹¹⁶ Sottolinea C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, cit., 712, come l'efficacia dei nuovi strumenti previsti dalla legge n. 234 per la fase ascendente dipenda dall'efficacia di tutto il sistema nel suo complesso, e che più saranno utilizzati gli strumenti della fase ascendente più sarà possibile realizzare una fase discendente in tempi ragionevoli. Alla luce dello stretto legame delle due fasi, N. LUPO, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, cit., si domanda se abbia ancora senso riproporre discipline normative basate su una rigida distinzione tra fase ascendente e fase discendente, distinzione sconosciuta in pressoché tutti gli altri ordinamenti.

¹¹⁷ Ha evidenziato questa esigenza, in particolare, la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato nella sua risoluzione sul rafforzamento della partecipazione del Senato alla formazione della legislazione europea, datata 23 ottobre 2013 (XVII leg. Doc XXIV, n. 11, 23 ottobre 2013).

nell'adempimento degli obblighi europei. Sotto questo profilo, lo sdoppiamento della legge comunitaria pare aver addirittura accentuato la criticità della debolezza del ruolo del Parlamento in questo ambito. Allo stesso tempo, però, appare necessaria anche nella fase discendente una maggiore attenzione da parte delle Camere ed una più forte volontà di influire in maniera più incisiva nel processo. Prova ne sia la mancata attivazione della norma che consente alle Camere di richiedere al Governo che l'implementazione di atti dell'Unione ritenuti di particolare rilevanza avvenga mediante l'approvazione di una legge priva di deleghe legislative.

Le modalità con cui avviene la partecipazione dell'Italia agli affari europei sembrano dunque essere un altro degli aspetti che confermano la netta tendenza, già in atto da tempo, ad un generale rafforzamento dell'esecutivo nel suo rapporto con il Parlamento¹¹⁸, pur in presenza, in questo ambito, di disposizioni legislative contenute nella legge n. 234 che consentirebbero una qualificata partecipazione delle Camere al processo di integrazione europea. Del resto, la progressiva "crisi" del Parlamento nella sua qualità di legislatore risulta pienamente confermata, come visto, anche dalle modalità con cui viene data attuazione nel nostro ordinamento al diritto dell'Unione. Ridimensionamento del ruolo del legislatore nazionale che appare ulteriormente accentuato, peraltro, dagli eventi connessi alla crisi economica. Al Parlamento (*rectius*, ai parlamenti nazionali) è stata sottratta in buona parte la funzione di bilancio a favore di un nascente governo comune dell'eurozona e, al tempo stesso, il Governo, anche in ragione della sua partecipazione esclusiva al governo dell'eurozona, ha assunto la piena responsabilità per l'adozione e l'implementazione delle misure ritenute necessarie per affrontare la crisi¹¹⁹. Se già da tempo il processo di integrazione europea ha significativamente ridotto lo spazio di intervento legislativo dei parlamenti nazionali, gli eventi della crisi hanno generato ulteriori forme di integrazione europea (più o meno volute, più o meno consapevoli) che sembrano ridimensionare ulteriormente i poteri del Parlamento a scapito del Governo e delle istituzioni sovranazionali.

¹¹⁸ Fenomeno già da tempo registrato ed analizzato in dottrina, su cui si rinvia, tra gli altri, a G. AMATO, *La funzione di governo oggi*, in *Annuario 2001. Il Governo*, Atti del XVI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Padova, 2002, 259 ss.; P. CIARLO, *Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, *ivi*, 193 ss.; S. FABBRINI, *Governare l'Italia: il rafforzamento dell'esecutivo tra pressioni e resistenze*, in *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, Il Filangieri, Quaderno 2010, Napoli, 33 ss.

¹¹⁹ Come sottolinea G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo. Relazione al XXIII Convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013, *Il Governo, a fronte della politica divisiva e conflittuale dei partiti e della frammentazione degli interessi rappresentati in Parlamento*, assume la piena responsabilità per l'adozione e l'implementazione delle politiche e delle specifiche misure ritenute necessarie per affrontare la crisi in Italia e in Europa. «Il ruolo del Governo e soprattutto del suo Presidente non si esaurisce della sfera politico-istituzionale nazionale. I destini nazionali si giocano in Europa!». A giudizio dell'A. «si intravedono così i segnali di un processo di mutamento degli equilibri materiali sottesi all'assetto istituzionale: Presidente della Repubblica e Governo come le istituzioni in cui si ricompongono, non senza difficoltà, l'effettivo potere di indirizzo politico, il rafforzamento della legittimazione e dell'autonomia istituzionale del Governo (...)». Per quanto riguarda la produzione normativa del Governo durante la crisi, si veda R. CALVANO, *La crisi e la produzione normativa del Governo nel periodo 2011-2013. Riflessioni critiche*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3, 2013.

Eppure, è al tempo stesso proprio nella partecipazione attiva al processo di integrazione europea che sembra possa emergere un nuovo spazio di azione per il Parlamento ed un suo rinnovato ruolo che ne rafforzi le prerogative nei confronti del Governo. Del resto, si tratta di un passaggio decisivo anche per le sorti dell'Unione europea e per la sua legittimazione democratica, come conferma la scelta operata dal Trattato di Lisbona di rafforzare il ruolo dei parlamenti nazionali. Il Parlamento italiano dei prossimi anni dovrà necessariamente diventare un Parlamento maggiormente "europeizzato"¹²⁰ che concentri la sua attenzione sugli affari europei esercitando in pieno i propri poteri di indirizzo e controllo nei confronti del Governo ed accrescendo la propria partecipazione nell'implementazione degli atti dell'Unione. Al tempo stesso, il Parlamento dovrebbe essere in grado di coinvolgere in misura maggiore l'opinione pubblica sugli sviluppi del processo europeo e di renderla informata in merito alle questioni all'ordine del giorno sulle quali è chiamato a decidere o ad indirizzare il Governo. In quest'ottica, occorre rafforzare in tutti gli organi parlamentari la consapevolezza che l'intervento nella formazione e nell'attuazione della normativa europea debba essere considerato come prioritario nell'attività parlamentare. Intervento che è, invece, ancora oggi ritenuto di importanza secondaria rispetto all'attività legislativa o di indirizzo riguardante gli "affari interni".

Il futuro, più o meno prossimo, dell'integrazione europea sembra indirizzato verso la creazione di un governo comune dell'economia ed un rafforzamento dell'unione politica che prospettano più ampie condivisioni di sovranità nazionali in settori fondamentali per la cui legittimità democratica appare indispensabile un maggiore e costante coinvolgimento delle Camere.

Un riequilibrio del rapporto tra Parlamento e Governo in materia europea risponde indubbiamente all'esigenza di una maggiore conformità con il quadro costituzionale, nonché alla necessità di rideterminare e ripensare quelle che dovranno essere le funzioni principali del Parlamento nei prossimi anni, ma appare anche funzionale ad uno sviluppo equilibrato del processo di integrazione, in cui il nostro Paese sia in grado di rivestire un ruolo di rilievo assumendo nelle sedi europee posizioni forti, unitarie e democraticamente legittimate¹²¹.

¹²⁰ Anche nell'ottica di un rafforzamento dell'integrazione politica europea. Come sottolinea P. BILANCIA, *The dynamics of the EU integration and the impact on the national Constitutional Law*, cit., 98, «a stronger European political integration must not bypass an effective Europeanization of National Parliaments, as representatives of the "European peoples" (with a final "s"), together with an European Parliament, that represents the "European people (without a final "s") or, better, the European citizens». Sul processo di europeizzazione dei parlamenti nazionali si veda A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2014; A. MANZELLA., *Principio democratico e integrazione europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2006, 569 ss.; S. BROUARD, O. COSTA, T. KONIG, *The Europeanisation of domestic legislature. The empirical implications of the Delors' myth in nine countries*, London, 2012; K. AUER, A. BENZ, *The politics of adaptation: The Europeanisation of National Parliamentary Systems*, in *Journal of Legislative Studies*, Vol. 11, n. 4, 2005.

¹²¹ Come evidenzia la già richiamata Relazione della XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera, relativa alla Relazione consuntiva del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2012 ed approvata dalla camera il 30 luglio 2013. Partendo da tale presupposto, la Relazione prosegue rilevando che il riconoscimento ad alcuni Parlamenti nazionali, come quello tedesco, per effetto di disposizioni o pronunce delle corti costituzionali, del potere di approvazione preventiva o di opposizione all'adesione dei

rispettivi governi in merito a decisioni dell'UE di particolare importanza e delicatezza, crea il rischio di un pericoloso disallineamento tra Stati membri e Parlamenti nazionali dell'Unione europea. È infatti evidente che i Paesi in cui il Governo dovrà acquisire il concerto preventivo dei rispettivi Parlamenti, avranno un potere negoziale maggiore rispetto a quelli in cui le assemblee elettive hanno in materia un ruolo marginale o formale. In relazione al ruolo dei parlamenti nazionali, N. LUPO, *Il controllo parlamentare sui Governi degli Stati membri dell'Unione europea, tra trasparenza e privacy*, in *Federalismi.it*, n. 3/2015, sottolinea la necessità che i parlamenti ridisegnino in profondità i loro procedimenti al fine di adeguarli alle dinamiche di un sistema parlamentare euro-nazionale e in maniera tale da consentirgli di influire sui processi decisionali che oggi si svolgono regolarmente su più livelli. I Parlamenti, infatti, dovrebbero essere maggiormente consapevoli che una quota sempre più significativa delle loro funzioni, comprese le funzioni relative al rapporto con i rispettivi governi, rientra nell'ambito degli affari europei.