



FOCUS FONTI – 1 FEBBRAIO 2019

La periodicità “richiesta”:
legge europea e di delegazione europea

di Giovanna Pistorio

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Roma Tre



La periodicità “richiesta”: legge europea e di delegazione europea*

di Giovanna Pistorio

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Roma Tre

Sommario: 1. L'adeguamento nazionale all'ordinamento europeo, in costante evoluzione. – 2. Il modello della legge comunitaria, introdotta con la legge n. 86 del 1989. – 2.1 Le deviazioni dal modello nella prassi. La periodicità *annuale*. – 2.1.2. *Segue*. Deroghe e modifiche alla legge n. 86 del 1989. – 2.2. Efficacia vs efficienza. – 3. Il nuovo modello: lo sdoppiamento della legge comunitaria introdotto con legge n. 234 del 2012. – 3.1. Le *apparenti* deviazioni dal modello: una periodicità *acquisita*. – 3.1.2. *Segue*. Deroghe e modifiche alla legge n. 234 del 2012. – 4. Le ragioni sottese alle modifiche di una legge di sistema e le dirompenti conseguenze delle norme da essa prodotta nel sistema delle fonti.

1. L'adeguamento nazionale all'ordinamento europeo, in costante evoluzione.

Il percorso normativo nazionale volto a garantire la partecipazione dell'Italia alle Comunità europee, poi all'Unione e, più in particolare, a predisporre adeguati strumenti di attuazione degli atti sovranazionali nasce, cresce e si sviluppa ruotando attorno alle esigenze tipiche di un sistema integrato tra ordinamenti. È in tale contesto che i meccanismi nazionali di adeguamento vanno costantemente sincronizzati alle dinamiche europee in continua evoluzione. Agli incessanti mutamenti del quadro istituzionale europeo e alla crescente complessità della produzione normativa corrisponde, nel tempo, la progressiva ridefinizione delle procedure di recepimento. Tale affinamento si perfeziona, poi, anche alla luce delle inefficienze del sistema nazionale che, riscontratesi nella prassi applicativa, inducono a migliorare le strategie di adeguamento, tramite nuovi strumenti di intervento.

Il primo segnale normativo «di una diversa attenzione al problema del recepimento del diritto comunitario» risale alla legge n. 183 del 1987, recante “*Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee e adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari*”, con cui si introduceva un sia pur timido intervento per uscire da quella logica emergenziale, sporadica, occasionale e non di rado incostituzionale¹ che fino ad allora aveva caratterizzato il recepimento di «interi pacchetti di direttive»². In un contesto in cui l'attuazione avveniva tramite le c.d. deleghe-tampone che nulla

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Ci sia consentito rinviare a CELOTTO A.-PISTORIO G., *Diciotto anni di “legge comunitaria”*, in *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, a cura di Caretti P., Torino, 2007, 54 ss.

² Così, CARETTI P., *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, 2012, 839.

avevano in comune con l'istituto della delega di cui all'art. 76 Cost., se non il nome - essendo pressoché in bianco, a oggetto indeterminato, volte all'attuazione di atti futuri, senza vincoli temporali, né l'indicazione di principi o criteri direttivi³ - la legge n. 183 del 1987, ben più garantista del disposto costituzionale, prescriveva che il recepimento avvenisse con delega, ma solo per direttive già emanate, da attuare entro i dodici mesi successivi e in base a criteri differenziati per materia.

L'adeguamento agli atti non direttamente applicabili continuava però a essere del tutto asistemico e disorganico, consentendo all'Italia di mantenere il triste "primato" di essere il principale trasgressore degli obblighi europei. Inesorabili, poi, le conseguenze di siffatto primato: una vera e propria "collezione" di ingenti e significative pronunce di condanna da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee⁴.

Diveniva quindi improcrastinabile l'esigenza di un affinamento delle tecniche di recepimento. È in tale contesto, di profonda e insensata instabilità, che si inserisce il primo, vero, tentativo di razionalizzazione introdotto con la legge n. 86 del 1989, recante "*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*". Non si trattava di una, tra le tante, *leggi di produzione* volte a recepire un certo numero di direttive ma di una *legge sulla produzione* finalizzata a introdurre un sistema organico, coerente e tempestivo di attuazione del diritto comunitario. La logica dell'emergenza cedeva il passo a un meccanismo unitario e razionale. L'adeguamento veniva così strutturato su di una legge annuale, la c.d. legge comunitaria. Una legge *periodica e specializzata* che obbligava il Governo a verificare, annualmente, lo stato di conformità all'ordinamento comunitario e predisporre conseguentemente le misure necessarie all'adempimento degli obblighi comunitari, in modo diretto o coinvolgendo, in un procedimento "a cascata", l'autonomia legislativa delegata al Governo, l'autonomia amministrativa regolamentare, l'autonomia legislativa regionale.

Una «trovata (...) brillante»⁵, originale, ma soprattutto efficace⁶.

Talmente efficace che, quando la legge n. 11 del 2005, "*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*", ha abrogato la legge n. 86 del 1989, l'*idea di fondo* della legge comunitaria, come *strumento periodico* di attuazione della normativa non direttamente applicabile, è rimasta pressoché invariata.

³ Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alla legge n. 42 del 192 con cui si delegava il Governo a recepire quasi cento direttive, alcune delle quali scadute da quasi vent'anni.

⁴ Cfr., *ex plurimis*, CGCE, 10-11-1981, causa 29/81, *Commiss. Ce c. Gov. Italia*, in *Racc.*, 1981, 2585; 2-3-1982, causa 94/81, *Commiss. Ce c. Gov. Italia*, *ivi*, 1982, 739; 12-10-1982, causa 136/81, *Commiss. Ce c. Gov. Italia*, *ibidem*, 3547; 1-3-1983, causa 300/81, *Commiss. Ce c. Gov. Italia*, in *Racc.*, 1983, 449; 15-10-1986, causa 168/85, *Commiss. Ce c. Gov. Italia*, *ivi*, 1986, 2945; 8-7-1987, causa 262/85, *Commiss. Ce c. Gov. Italia*, *ivi*, 1987, 3073.

⁵ Così, BARTOLUCCI L., "*Legge di delegazione europea*" e "*Legge europea*": obiettivi e risultati di una prima volta, in www.amministrazioneincammino.it, 7.

⁶ In tal senso, cfr. LUPO N., *L'adeguamento del sistema istituzionale italiano al trattato di Lisbona. Osservazioni sui disegni di legge di riforma della legge n. 11 del 2005*, in www.astrid.eu, 2011.

Qualcosa non ha funzionato, invece, in termini di efficienza. Forse la scarsa partecipazione degli organi nazionali alla fase c.d. ascendente, forse la mancanza di una sessione comunitaria, accompagnate dalla crescente caratterizzazione della legge comunitaria come legge *omnibus*, hanno pregiudicato tempi e modi di approvazione degli atti comunitari: troppo lunghi, farraginosi e non sempre adeguati alle dinamiche sovranazionali in continua evoluzione.

Indifferibile, dunque, l'esigenza di un nuovo intervento normativo, concretizzatosi nella legge n. 234 del 2012, recante “*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*”⁷.

Si tratta di un punto di snodo fondamentale nel percorso di progressivo miglioramento delle procedure di adeguamento: «uno degli schemi più avanzati di regolamentazione dell'insieme dei rapporti di uno Stato membro con la UE, soprattutto sotto il coinvolgimento delle istanze parlamentari»⁸. Non è il punto di arrivo, ma *un momento di passaggio*, significativo e rilevante, che ben si attaglia agli sviluppi politici e istituzionali dell'ordinamento europeo.

D'altra parte, nessuno auspicava a una «formula magica»⁹.

Il rapporto con l'Unione europea, in un sistema integrato tra ordinamenti, ispirato all'«Unità nella diversità» – come recita il motto dell'Unione - è complesso, magmatico e soggetto a costanti mutamenti. Siffatti mutamenti implicano continui affinamenti ed evoluzioni che, nell'ottica del procedere per piccoli passi, lungi dal realizzare un sistema ideale, rispondono all'esigenza di contemperare gli sviluppi europei con le specificità nazionali¹⁰.

2. Il modello della legge comunitaria, introdotta con la legge n. 86 del 1989

A partire dalla legge n. 86 del 1989, l'attuazione del diritto dell'Unione europea è passata attraverso uno strumento periodico e specializzato.

⁷ Sull'importanza del titolo della legge, in chiave evolutiva dei rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamento dell'Unione europea, nella successione delle leggi di sistema, cfr. PICCIRILLI G., *La ridefinizione dell'oggetto proprio delle leggi europea e di delegazione*, in AA. VV., *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, a cura di Milanesi E.M.-Piccirilli G., 2018, 99.

⁸ In tal senso, cfr. N. VEROLA, “*Manutenzione*” e *funzionalità della legge n. 234 del 2012*, in AA. VV., *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, cit., 152.

⁹ Così, N. VEROLA, “*Manutenzione*” e *funzionalità della legge n. 234 del 2012*, cit., 152.

¹⁰ Appare ancor oggi di grande attualità e fondamentale rilievo, nel processo di integrazione europea, la Dichiarazione resa il 9 maggio 1950 dall'allora ministro degli esteri francese Robert Schuman, il quale, delineando le origini, gli obiettivi, il metodo del cammino comunitario, suggeriva il c.d. *metodo dei piccoli passi*, nella consapevolezza che «l'Europa non si farà d'un tratto, né secondo un unico piano generale», bensì «attraverso delle realizzazioni concrete», in un percorso fatto di fasi graduali e progressive.

Per comprendere gli effetti sortiti da siffatta scelta, occorre ricostruire le peculiarità del modello di adeguamento delineato sul piano astratto ed esaminarne le applicazioni e/o deviazioni dal modello, sul piano concreto.

Il sistema ideato con la legge n. 86 del 1989 si basava su di una legge annuale, la c.d. legge comunitaria, il cui disegno di legge andava presentato dal Governo – o meglio, dal Ministro delle politiche comunitarie – al Parlamento, entro il 31 gennaio di ogni anno, a seguito di una ricognizione di tutta la normativa europea non direttamente applicabile e non ancora attuata.

Si obbligava così il Governo a fermarsi periodicamente a una sorta di “posto di blocco” per esaminare, considerati gli obblighi da adempiere, modalità e tecniche di attuazione del diritto sovranazionale.

In particolare, la scelta tra i diversi strumenti di recepimento veniva effettuata tenuto conto dell’indiscutibile tratto caratterizzante la legge comunitaria. Si trattava di una duplice anima. Essa, infatti, in parte, garantiva *direttamente* il recepimento di alcune direttive o atti non direttamente applicabili; in parte, attivava una serie ulteriore di procedimenti, volti ad assicurare l’attuazione degli obblighi comunitari, tramite il coinvolgimento di altre fonti, ora decreti legislativi, ora regolamenti in delegificazione, ora regolamenti amministrativi, ora leggi regionali.

La legge comunitaria era, dunque, solo in parte strumento di attuazione degli obblighi comunitari. Non era *lo* strumento esaustivo di recepimento, ma la “cabina di regia” che smistava gli atti da attuare, indirizzandoli nella sede, di volta in volta, privilegiata di attuazione.

Ecco allora che, tenendo conto della natura dell’adempimento e delle competenze tecniche necessarie a tal fine, rispetto ai singoli atti da recepire, la legge comunitaria provvedeva: *direttamente*, qualora fossero state sufficienti mere abrogazioni o l’approvazione di disposizioni che non presentavano particolari difficoltà di elaborazione; con *delegazione legislativa*, a fronte di atti caratterizzati da profili tecnici di rilievo, ma rispetto ai quali il legislatore voleva comunque mantenersi *dominus* della materia; con la *delegificazione*, per garantire il recepimento di direttive a carattere tecnico incidenti su materie non coperte da riserva di legge, ma già legificate; *in via amministrativa*, nelle materie di competenza legislativa statale esclusiva, non disciplinate dalla legge o da regolamento governativo e non coperte da riserva di legge; con *disposizioni di principio non derogabili dalla legge regionale*, poste in essere nell’esercizio del potere sostitutivo e con contestuali deleghe al Governo per l’approvazione dei decreti legislativi recanti sanzioni penali.

La duplicità contenutistica della legge comunitaria rendeva l’atto particolarmente complesso: era in parte strumento di attuazione, in parte punto di riferimento dei vari livelli di governo coinvolti, in quanto centro di distribuzione degli atti da recepire.

Quanto all’*attuazione diretta*, volta - oltre a garantire il recepimento di atti non particolarmente complessi - a depurare l’ordinamento nazionale da eventuali ostacoli all’adeguamento, appariva essenziale la

funzione da essa assolta in un sistema normativo integrato, il cui pilastro portante è garantito dalla *primauté*. Alla disapplicazione, in prima battuta, deve seguire, necessariamente, l'espunzione definitiva. Vero è che «i giudici nazionali incaricati di applicare, nell'ambito delle loro competenze, le norme del diritto dell'Unione hanno l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi contraria disposizione nazionale, senza chiedere né attendere la previa soppressione di tale disposizione nazionale per via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale»¹¹. Indispensabile corollario del primato, la disapplicazione consente l'immediata penetrazione nell'ordinamento nazionale di norme dotate di efficacia diretta, relegando la norma nazionale antinomica con quella europea in una sorta di "limbo" che preclude a essa di esplicare efficacia nel caso di specie. L'efficacia diretta delle norme europee non sottrae però «gli Stati membri all'obbligo di eliminare dal loro ordinamento giuridico interno le disposizioni incompatibili con il diritto comunitario: infatti il mantenimento in vigore delle stesse crea una situazione del tutto ambigua, in quanto mantiene gli interessati in stato di incertezza circa le possibilità loro garantite di fare appello al diritto comunitario»¹². Solo un intervento legislativo mirato all'espunzione della norma stessa può rivelarsi dunque soddisfacente e risolutivo, ai fini della certezza del diritto.

Quanto *allo "smistamento" degli atti da recepire*, la legge comunitaria si inseriva a pieno titolo nell'ambito di quei procedimenti, efficacemente definiti, «dual»¹³. Rispetto a essi, però, solitamente caratterizzati da due centri di autonomia normativa - il Parlamento da un lato, il Governo o le Regioni dall'altro - il procedimento che portava all'approvazione della legge comunitaria vedeva la concorrenza di più livelli di autonomia normativa¹⁴: sul piano sovranazionale, le istituzioni comunitarie, tramite la formulazione degli obiettivi da raggiungere; sul piano nazionale, da un lato, il Parlamento, tramite la legge comunitaria nella parte di indirizzo, coordinamento e delega, dall'altro il Governo e le autonomie territoriali, tramite la disciplina attuativa e di dettaglio.

Annualità in termini di tempistica, *duplice anima* sul piano contenutistico e, in particolare, *flessibilità* nella scelta delle procedure di adeguamento - attuazione diretta, delegazione legislativa, delegificazione, attuazione in via regolamentare e amministrativa - rappresentano gli elementi caratterizzanti il

¹¹ CGCE, 9 marzo 1978, C-106/77, *Simmenthal*; più di recente, cfr. CGUE, 6 marzo 2018, C-52/16 e C-113/16, *SEGRO e Horváth*; Id., 24 ottobre 2018, C-234/17, *XC, YB, ZA*.

¹² CGCE, 24 marzo 1988, C-104/86, *Commissione c. Repubblica italiana*. Si veda anche, Corte cost., sent. n. 389 del 1989.

¹³ Più approfonditamente, cfr. MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna, 2003, 339 ss.

¹⁴ Per tale orientamento, MENCARELLI A., *La legge comunitaria tra vincoli di attuazione del diritto comunitario e autovincoli legislativi dei procedimenti di recepimento*, in AA. VV., *Trasformazioni della funzione legislativa*, a cura di Modugno F., Milano, 1999, 327 ss.; CABRAS D., *I riflessi dell'evoluzione del sistema delle fonti sulle funzioni del Parlamento*, in *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, a cura di Recchia G-Dickmann R., Padova, 2002, 253 ss.

meccanismo di attuazione del diritto comunitario, introdotto con la legge n. 86 del 1989. Siffatto modello è stato poi sostanzialmente confermato dalla successiva legge n. 11 del 2005 che, pur tentando di rinforzare la fase c.d. ascendente, si è sviluppata lungo la direzione della continuità, piuttosto che sotto il segno dell'innovazione e dell'efficienza.

2.1. Le deviazioni dal modello nella prassi. La periodicità *annuale*.

Tra il 1990 e il 2011 sono state approvate 18 leggi comunitarie¹⁵.

Considerato l'ampio arco temporale, la periodicità è stata quasi sempre rispettata.

Formalmente, però, non possono sottacersi, tenuto conto dell'annualità dello strumento, alcune deviazioni o inosservanze rispetto al modello.

Nel 1992 non si è avuta, ad esempio, una vera e propria legge comunitaria. La legge n. 489 del 1992 si configurava come una legge comunitaria "anomala" o «dimezzata»¹⁶, non avendo il contenuto specifico prefigurato dal modello, ma essendo diretta alla sola "attuazione di direttive comunitarie relative al mercato interno".

Considerata poi l'annualità richiesta dalla legge n. 86 del 1989, non poche perplessità ha suscitato la legge n. 128 del 1998 che, a valenza triennale, ha condensato il contenuto di tre diverse leggi comunitarie (legge comunitaria 1995-1998).

Inequivocabilmente indubbi, inoltre, i ritardi rispetto ai tempi previsti, in merito all'approvazione della legge comunitaria per il 1991 (legge n. 142 del 1992), della legge comunitaria per il 1993 (legge n. 146 del 1994) e soprattutto della legge comunitaria per il 1994 (legge n. 52 del 1996). Anche negli anni successivi, è poi divenuta una costante l'approvazione della legge comunitaria nell'anno successivo a quello di riferimento.

Negli anni 2011 e 2012 si registra, poi, non un ritardo, ma una vera e propria inadempienza: non si è giunti all'approvazione di alcuna legge comunitaria.

Degne di nota, le conseguenze.

¹⁵ Si tratta delle seguenti leggi: n. 428/1990 (legge comunitaria per il 1990); n. 142/1992 (legge comunitaria per il 1991); n. 489/1992 per "l'attuazione di direttive comunitarie relative al mercato interno"; n. 146/1994 (legge comunitaria per il 1993); n. 52/1996 (legge comunitaria per il 1994); n. 128/1998 (legge comunitaria 1995-1997); n. 25/1999 (legge comunitaria per il 1998); n. 526/1999 (legge comunitaria per il 1999); n. 422/2000 (legge comunitaria per il 2000); n. 39/2002 (legge comunitaria per il 2001); n. 14/2003 (legge comunitaria per il 2002); n. 306/2003 (legge comunitaria per il 2003). Successivamente alla modifica avvenuta con legge n. 11 del 2005, sono state approvate altre 7 leggi comunitarie: n. 62/2005 (legge comunitaria per il 2004); n. 29/2006 (legge comunitaria per il 2005); n. 13/2007 (legge comunitaria per il 2006); n. 34/2008 (legge comunitaria 2007); n. 88/2009 (legge comunitaria 2008); n. 96/2010 (legge comunitaria 2009); n. 217/2011 (legge comunitaria 2011).

¹⁶ Così, CELOTTO A.-PISTORIO G., *Diciotto anni di "legge comunitaria"*, cit., 72, nota 48.

Diveniva infatti improcrastinabile l'adempimento di impellenti obblighi comunitari e, in particolare, l'attuazione di cinque direttive del 2010 e una del 2011. I timori e le preoccupazioni, come è ovvio, erano legati agli effetti sul piano sovranazionale, in termini di responsabilità. Ecco allora che, all'*impasse* derivante dalla mancata approvazione, il Governo ha tentato di sopperire tramite l'adozione di un decreto-legge salva-sanzioni - il decreto-legge n. 216 del 2012 - per recepire in via di urgenza gli atti non direttamente applicabili, chiudere quattro procedure di infrazione ed evitarne la sicura apertura di altre due. Un'interpretazione estensiva, se non una vera e propria forzatura della possibilità consentita ex art. 10 della legge n. 11 del 2005, nella parte in cui disponeva che «il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le politiche comunitarie può proporre al Consiglio dei ministri l'adozione dei provvedimenti, anche urgenti, necessari a fronte di atti normativi e di sentenze degli organi giurisdizionali delle Comunità europee e dell'Unione europea che comportano obblighi statali di adeguamento *solo qualora la scadenza risulti anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge comunitaria relativa all'anno in corso*».

Vi era sì l'urgenza di intervenire, nel caso di specie, ma non a causa della scadenza del termine di una direttiva anteriore a quello di approvazione della legge comunitaria, bensì proprio in assenza di quest'ultima.

Purtroppo, però, nemmeno il ricorso a siffatto strumento si è rivelato fruttuoso. La sorte del decreto non fu infatti quella auspicata. In sede di conversione, la questione, divenuta particolarmente complicata, anche a causa dei dissidi in merito all'emendabilità di alcune disposizioni, non si è conclusa come si sperava. Il decreto è decaduto per mancata conversione, come annunciato con comunicato del Ministero della Giustizia, pubblicato in gazzetta Ufficiale n. 34 del 2013.

Siffatta decadenza non ha ostacolato, tuttavia, la possibilità di riservare al contenuto del decreto-legge un destino diverso. Così, il comma 362 dell'art. 1 della legge di stabilità 2013 – legge n. 228 del 2012 – richiamava il decreto e ne faceva salvi gli effetti¹⁷.

Una soluzione “originale” e non del tutto condivisibile.

Innanzitutto, un inadempimento: la mancata approvazione della legge comunitaria. Poi, “a cascata”, una serie di forzature procedimentali: prima il ricorso al decreto-legge, successivamente, a causa della mancata conversione, il “travaso” dei contenuti dello stesso, sotto forma di emendamento alla legge di stabilità.

¹⁷ Così, art. 1, comma 362 della legge n. 228 del 2012: «Restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base delle norme del decreto-legge 11 dicembre 2012, n. 216, recante: «Disposizioni urgenti volte a evitare l'applicazione di sanzioni dell'Unione europea» non convertite in legge».

Una disinvoltura indubbiamente eccessiva¹⁸ nel ricorso alla pur acclarata polivalenza dei procedimenti parlamentari¹⁹.

Unica nota positiva: la *ratio* sottesa all'utilizzo di tali espedienti. Supplire alla mancata approvazione della legge comunitaria per garantire l'adempimento di obblighi sovranazionali.

2.1.2. Segue. Derghe e modifiche alla legge n. 86 del 1989.

Molteplici le modifiche che nel tempo alcune leggi comunitarie hanno apportato alla legge n. 86 del 1989, introducendo significative deviazioni rispetto al modello da quest'ultima delineato.

Derghe, variazioni puntuali, revisioni di più ampio respiro.

Insomma, modifiche di diversa tipologia e natura.

Per lo più impliciti i casi di deroga.

Si pensi, a titolo esemplificativo, alla legge n. 52 del 1996 (legge comunitaria per il 1994), alla legge n. 146 del 1994 (legge comunitaria per il 1993) che, sugli schemi delle direttive contenute nell'allegato B, prevedevano la richiesta del parere delle Commissioni parlamentari, sebbene la legge n. 86 del 1989 nulla statuisse a tal riguardo.

È rimasta invece, per lungo tempo, “lettera morta”, in forza di una deroga tacita all'art. 9, comma 3, della legge n. 86 del 1989, la previsione in base alla quale la legge comunitaria, per l'attuazione delle direttive in materia di competenza regionale, avrebbe dovuto indicare le disposizioni di principio non derogabili dalla legge regionale sopravvenuta e prevalenti sulle contrarie disposizioni eventualmente già approvate dagli organi regionali²⁰.

Molte poi le rettifiche puntuali apportate nel tempo al modello introdotto dalla legge n. 86 del 1989.

Si pensi, ad esempio, all'art. 4, comma 4, della legge n. 86 del 1989, che statuiva l'obbligatorietà del parere delle Commissioni parlamentari sui regolamenti delegati, prima sostituito dall'art. 3 della legge n. 146 del 1994 (legge comunitaria per il 1993), rimettendo alla discrezionalità della singola legge comunitaria la scelta in merito alla necessità o meno del parere, poi definitivamente abrogato dall'art. 13 della legge n. 25 del 1999 (legge comunitaria per il 1998).

¹⁸ Critico tal senso, BARTOLUCCI L., “*Legge di delegazione europea*” e “*Legge europea*”: obiettivi e risultati di una prima volta, cit., 12 s., tenuto conto soprattutto del diverso regime di emendabilità della legge comunitaria e della legge di stabilità.

¹⁹ Più approfonditamente, sulla polifunzionalità dei procedimenti parlamentari, cfr. GIANNITI L.-LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018, 151.

²⁰ Sul tema, cfr. DONATI F., *La nuova disciplina della partecipazione italiana alla elaborazione ed all'attuazione del diritto comunitario contenuta nella legge 24 aprile 1998, n. 128 (legge comunitaria 1995-1997)*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, a cura di De Siervo U., Torino, 1999, 2 ss.

Interessante l'*iter* che ha condotto all'inserimento dell'art. 1-*bis* nel testo della legge n. 86 del 1989.

Sul piano contenutistico, tale disposizione disciplinava le modalità di trasmissione dei progetti degli atti comunitari al Parlamento e alle Regioni, al fine di incrementare il ruolo di tali soggetti nella c.d. fase ascendente del diritto comunitario.

Sul piano procedimentale, l'introduzione di tale disposizione non è avvenuta in modo lineare e diretto. È, infatti, in prima battuta che la legge n. 128 del 1998 (legge comunitaria per il 1995-1997) ha riassorbito, ampliandolo al proprio art. 14, il contenuto dell'art. 9 della legge n. 183 del 1987. Una modifica di indubbio rilievo ma che rimaneva circoscritta alla *sola* legge comunitaria per il 1995-1997.

Successivamente, è invece l'art. 6 della legge n. 422 del 2000 (legge comunitaria per il 2000) che, abrogando l'art. 14 della legge n. 128 del 1998 e l'art. 3 della legge n. 209 del 1998 ("Ratifica ed esecuzione del trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee ed alcuni atti connessi, con allegato e protocolli, fatto ad Amsterdam il 2 ottobre 1997"), consentiva l'innesto della disposizione in esame nella legge di sistema, vale a dire nella legge n. 86 del 1989.

Solo in tal modo, infatti, veniva garantita una modifica *pro futuro*, in grado di produrre effetti nei confronti di tutte le successive leggi comunitarie.

Analoga la sorte di alcune disposizioni introdotte da singole leggi comunitarie, al fine di integrare il modello introdotto con la legge n. 86 del 1989, in merito agli strumenti di recepimento.

Ci si riferisce, ad esempio, alla legge comunitaria n. 526 del 1999 (legge comunitaria per il 1999), nella parte in cui consentiva di recepire direttamente le direttive da attuare in via amministrativa. Possibilità, poi, espressamente prevista dall'art. 8, comma 5 della legge n. 11 del 2005.

Quanto invece alla delega legislativa, degna di nota la modifica introdotta dalla legge n. 306 del 2003 (legge comunitaria per il 2003), seguita anche dalle successive leggi n. 62 del 2005 (legge comunitaria per il 2004) e n. 29 del 2006 (legge comunitaria per il 2005), con cui veniva aumentato da dodici a diciotto mesi il periodo di durata della delega conferita al Governo per l'attuazione delle direttive comunitarie. Scopo della proroga era, come è ovvio, quello di evitare la decadenza della delega a fronte del recepimento di atti particolarmente complessi. Si trattava però di una strategia ad alto rischio: l'incremento del tempo concesso al Governo per l'approvazione dei decreti legislativi avrebbe potuto provocare ulteriori ritardi nell'attuazione del diritto comunitario. Siffatti timori si sono rivelati più che fondati e dunque la legge n. 13 del 2007 (legge comunitaria per il 2006) tornava a ridurre siffatto termine a dodici mesi, nonché a sei mesi per le direttive, il cui termine fosse già scaduto o scadesse nei sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge stessa. È soltanto l'art. 1 della legge n. 34 del 2008 (legge comunitaria per il 2007) che introduceva un effettivo sistema di allineamento tra scadenza della delega e termine di recepimento:

il Governo era dunque tenuto ad adottare i decreti legislativi entro la scadenza del termine di recepimento fissato dalle singole direttive; per le direttive già scadute, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge comunitaria, per quelle che non prevedevano un termine di recepimento, entro dodici mesi.

Il concatenarsi di successive leggi volte a modificare un singolo aspetto del modello della legge comunitaria ha accomunato anche i ritocchi apportati al contenuto della relazione annuale da presentare in allegato al disegno di legge comunitaria, sulla base di quanto disposto dall'art. 2 della legge n. 86 del 1989. Prima l'art. 13 della legge n. 128 del 1998 (legge comunitaria per il 1995-1997), poi l'art. 10 della legge n. 25 del 1999 (legge comunitaria per il 1998), infine l'art. 7 della legge n. 526 del 1999 (legge comunitaria per il 1999) hanno ridefinito il contenuto della relazione, specificando e incrementando, nel tempo, i profili, le informazioni, gli elementi sostanziali relativi allo stato di conformità dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario.

Su tale aspetto, peraltro, e più in generale sulla maggiore partecipazione, oltre che del Parlamento, delle Regioni, nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche comunitarie, la più volte richiamata legge n. 128 del 1998 (legge comunitaria per il 1995-1997) ha giocato un ruolo decisivo per la ridefinizione del modello della legge comunitaria. Gli artt. 13 e 14 della legge in esame, incidendo testualmente su ben otto disposizioni, introducendo nuovi strumenti conoscitivi, ampliando la sfera degli atti comunitari da trasmettere al Parlamento, valorizzando il ruolo delle autonomie territoriali, anche mediante un più ampio coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, non si sono limitati ad apportare mere e puntuali variazioni, ma hanno operato nel senso, più ampio, di una revisione articolata e organica della legge.

Diverso, dunque, il grado di incisività e, conseguentemente, gli effetti degli interventi volti a modificare, derogare, integrare, se non, alle volte, aggirare il modello di legge comunitaria introdotto con la legge n. 86 del 1989.

Unica la motivazione sottesa a tali interventi: migliorare il processo di adeguamento agli obblighi comunitari, tenuto conto delle due direttrici di cui si è detto, ovvero sia dell'evoluzione del quadro normativo e istituzionale europeo - nonché delle riforme nazionali, tra le quali, ad esempio, la modifica del Titolo V, Parte II della Costituzione - sia dell'esigenza di sopperire alle inefficienze del sistema.

2.2. Efficacia vs efficienza

É proprio sulle criticità del sistema che hanno accompagnato l'evoluzione del percorso normativo di adeguamento che occorre spendere qualche considerazione.

Sappiamo bene che il modello di legge comunitaria, pur nelle sue deviazioni, distorsioni, evoluzioni si è rivelato, nel complesso, *efficace*.

Sul piano conoscitivo, indubbi gli esiti positivi. Lo strumento della legge comunitaria ha consentito di fornire informazioni dettagliate ed esaurienti. L'ingegnosità del meccanismo, obbligando il Governo a effettuare annualmente una ricognizione degli obblighi da adempiere, ha garantito maggiore certezza e stabilità non solo per gli operatori giuridici, ma per tutti i cittadini.

Sul piano attuativo, indiscutibili gli sviluppi rispetto alla preesistente situazione. Abbandonata la logica dell'emergenza e dell'occasionalità, la creazione di un modello organico e razionale di adeguamento al diritto comunitario ha consentito significativi vantaggi. Si è eliminato l'arretrato e si è realizzato un netto miglioramento nella posizione dell'Italia in merito all'attuazione degli obblighi comunitari. Basti pensare che dopo soli tre anni di applicazione, il tasso di recepimento delle direttive è salito significativamente dal 67% all'89%, per arrivare al 99,32% nel 2008. Anche le pronunce di condanna per mancato recepimento sono diminuite passando dalle 36 del 1989, alle 25 del 1990, giungendo alle sole 6 del 1993.

Nel breve periodo, il successo è stato indubbio.

Nel lungo periodo, invece, sono emerse problematiche di non poco momento, in merito alla concreta funzionalità dell'impianto. Il modello di legge comunitaria si è spesso rivelato *inefficiente*.

Tempi e modi di approvazione degli atti sono stati troppo lunghi.

Troppo lunghi i *tempi di approvazione delle singole leggi comunitarie*.

Molteplici e di diversa natura le ragioni.

Innanzitutto, i ritardi nella presentazione dei disegni di legge comunitaria. Alle volte, talmente significativi da compromettere *ab imis* la funzionalità del meccanismo. Come è ovvio, il successo dell'originale modalità di attuazione, introdotto con la legge n. 86 del 1989, era direttamente proporzionale alla tempestività dell'utilizzo dello strumento²¹.

Poi, i ritardi nell'approvazione della legge stessa.

In parte, indubbiamente dovuti, sul piano procedimentale, alla mancanza della tanto auspicata "sessione comunitaria" che avrebbe potuto essere un antidoto alla lunghezza dei tempi di esame e discussione²².

A livello contenutistico, si è registrata negli anni una forma di abuso nel ricorso alla legge comunitaria che ne ha provocato una patologica ipertrofia. La legge annuale si è trasformata nel tempo in una sorta di legge *omnibus*: una legge-contenitore destinata a includere, al suo interno, non solo disposizioni strettamente legate all'adempimento degli obblighi comunitari. A nulla sono serviti i tentativi dei regolamenti parlamentari di arginare siffatta prassi, disponendo l'inammissibilità di emendamenti e articoli

²¹ Come immediatamente evidenziato da TESAURO G., *Verso nuove procedure per l'esecuzione degli obblighi comunitari: il «progetto La Pergola»*, in *Foro italiano*, 1988, IV, 493 ss.

²² In tal senso, cfr., *ex plurimis*, BARTOLE S., *Novità e problemi applicativi del disegno di legge La Pergola per l'attuazione delle direttive comunitarie*, *ibidem*, 495 s.; PITINO A., *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, 82.

aggiuntivi «che riguardino materie estranee all’oggetto proprio della legge comunitaria, come definito dalla legislazione vigente» (art. 126-ter, comma 4, del Regolamento della Camera; art. 114-bis, comma 4, del Regolamento del Senato). Si pensi all’ultima legge comunitaria, la n. 217 del 2011 (legge comunitaria per il 2010), la cui approvazione è stata oltremodo rallentata dalla presentazione di quello che *formalmente* era solo un emendamento, ma *sostanzialmente* recava una radicale riforma della normativa sulla responsabilità civile dei magistrati²³. Una legge, dalla «carica normativa chiaramente sovrabbondante rispetto a quanto necessario per ottemperare al *dictum* dei giudici di Lussemburgo»²⁴, evidente espressione di quel fenomeno - non illegittimo, ma biasimato dalla Commissione - che, sotto il nome di *gold plating*, indica tutte quelle tecniche che, pur mantenendosi entro la legalità, vanno ben al di là di quanto richiesto ai fini di un corretto adempimento della normativa europea²⁵.

Ad aggravare le inefficienze del sistema, si aggiungeva, poi, la nota problematica relativa alla scarsa partecipazione alla fase c.d. ascendente che ha per lungo tempo afflitto il nostro Paese. Ecco allora che, al già elevato tecnicismo proprio della materia comunitaria che fisiologicamente implica adeguati e spesso prolungati momenti di riflessione, l’insufficiente e inadeguata conoscenza delle questioni ha fatto sì che molto spesso gli organi nazionali - al momento dell’attuazione - si siano trovati a dover recepire disposizioni “piovute” sul nostro ordinamento, senza averne assolutamente potuto valutare in anticipo i problemi di compatibilità con il sistema giuridico interno²⁶. Questo il motivo per cui, i lavori di recepimento spesso iniziavano dopo l’entrata in vigore della legge comunitaria e non già a partire dall’approvazione degli atti da recepire, come sarebbe stato più ragionevole in un sistema organico e integrato e come, d’altra parte, erano soliti fare già da tempo molti altri Stati, tra i quali, ad esempio, Francia, Danimarca, e Inghilterra, ben più attivi nel procedimento di formazione degli atti comunitari²⁷. Troppo lunghi, di conseguenza, *i tempi di approvazione dei singoli atti di recepimento*.

²³ Più approfonditamente, cfr. ROSINI M., *L’attuazione del diritto dell’Unione europea nel più recente periodo: legge di delegazione europea e legge europea alla luce della prassi applicativa*, in www.osservatorio.sullefonti.it, 2017 3 ss.

²⁴ Così, COTTU E., «Morte e trasfigurazione» di una legge comunitaria, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, 1376.

²⁵ In tal senso, cfr. IBRIDO R., *Le strategie di recepimento e attuazione del diritto dell’Unione europea: il quadro comparato*, in AA. VV., *Attuare il diritto dell’Unione europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall’entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, cit., 45 ss., al quale si rimanda anche per l’ampia ricostruzione delle tecniche di attuazione del diritto dell’UE, in una prospettiva comparata.

²⁶ Come già da tempo constatato da TESAURO G., *Procedura di adeguamento al diritto comunitario: problemi antichi e nuovi propositi*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992, 388 ss.

²⁷ Per maggiori approfondimenti, ci sia consentito rinviare a CELOTTO A.-PISTORIO G., *Diciotto anni di “legge comunitaria”*, cit., 62 s.

In genere, superavano ampiamente l'anno. Di conseguenza, si aveva, in media, «un periodo di *vacatio* della normazione comunitaria (...) di almeno due anni»²⁸.

Le maggiori e più controverse criticità hanno riguardato l'emanazione dei decreti governativi, vuoi per i ritardi da essi causati - anche dovuti al mancato allineamento tra scadenza della delega e termine recepimento della direttiva, almeno fino alla legge comunitaria per il 2007 - vuoi per l'eccessivo ricorso alla delega legislativa. Vero è che il modello di legge comunitaria, ideato con la legge n. 86 del 1989, si caratterizzava per un'indubbia ed eterogenea varietà di meccanismi di recepimento, ma la prassi applicativa ha testimoniato una certa riluttanza nell'utilizzo di molti strumenti e, in particolare, dell'attuazione diretta. La legge comunitaria non è mai stata lo strumento esaustivo, né quello preponderante di attuazione degli obblighi comunitari.

Connotandosi così, per lo più, per uno «spostamento cronologico e una dispersione dei centri di imputazione dell'attuazione», il modello ideato con la legge n. 86 del 1989 si è rivelato spesso inefficiente, soprattutto nella tempistica²⁹.

La situazione è andata drasticamente peggiorando con le leggi comunitarie per il 2008 e per il 2009, fino ad arrivare a quella situazione di stallo - di cui si è già detto - che ha precluso l'approvazione delle leggi comunitarie negli anni 2011 e 2012 e che ha reso improcrastinabile un successivo intervento normativo.

3. Il nuovo modello: lo sdoppiamento della legge comunitaria introdotto con legge n. 234 del 2012.

Le inefficienze, le anomalie funzionali, l'ormai acclarata inadeguatezza del modello ideato con la legge n. 86 del 1989 e, dunque, l'incapacità della legge comunitaria di rispondere tempestivamente alle esigenze di adeguamento agli obblighi sovranazionali, si sono decisamente acuite con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Molteplici le novità introdotte sul piano giuridico-istituzionale. Diverso il ruolo dei Parlamenti nazionali, ben più «europeizzati»³⁰ e protagonisti attivi in quel processo decisionale assai articolato e complesso che

²⁸ Così, SEPE O., *Decisioni comunitarie e la loro attuazione nell'ordinamento interno*, in *Rivista di diritto amministrativo*, 1992, 1196.

²⁹ In tal senso, cfr. S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2017, 438 s.

³⁰ Sul concetto di europeizzazione, cfr. FABBRINI S., *L'europeizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, in AA. VV., *L'europeizzazione dell'Italia. L'impatto dell'Unione europea nelle istituzioni e le politiche italiane*, a cura di Fabbrini S., Roma-Bari, 2003; interessante la ricostruzione storico-sociologica sul tema condotta da M. GIULIANI, *Europeizzazione come istituzionalizzazione: questioni definitorie e di metodo*, 2004, in www.academia.edu. Più di recente, cfr. BROUARD S.-COSTA O.-KONIG T., *The Europeanization of Domestic Legislatures. The empirical implications of the Delors' myth in nine countries*, Springer, 2012. Di accelerazione del processo di europeizzazione parla LUPO N., *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in AA. VV. *Il sistema parlamentare eurounazionale. Lezioni*, a cura di Manzella a-Lupo L., Torino, 2014, 128, riferendosi a quel processo di trasformazione delle istituzioni nazionali, derivante dalla partecipazione all'Unione europea. Per un approfondimento sulle connessioni

caratterizza la formazione degli atti europei³¹. Nuovi gli strumenti di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, varie le modifiche apportate alla procedura di infrazione, orientate all'accelerazione del meccanismo sanzionatorio e indubbiamente rafforzate le azioni di contrasto predisposte a fronte della mancata o non corretta attuazione della normativa europea³².

Nell'ottica di adeguare la partecipazione dell'Italia alle procedure decisionali europee, nonché di affinare e, soprattutto, velocizzare i meccanismi di recepimento, la legge n. 234 del 2012 ha introdotto un nuovo modello di attuazione del diritto dell'Unione europea³³.

La legge comunitaria subisce uno sdoppiamento. L'intenzione è quella di alleggerire il contenuto della legge stessa, ormai ipertrofica, e di velocizzare i tempi di adempimento degli obblighi europei, sia pur attraverso un'articolazione del quadro normativo apparentemente più complessa³⁴.

Non più *uno*, quindi, ma (almeno) *due* gli strumenti di recepimento: la legge di delegazione europea e la legge europea.

Diverse per periodicità, funzione e oggetto.

Soltanto la legge di delegazione europea conserva la cadenza *annuale*.

L'art. 29, comma 4 della legge n. 234 del 2012 prevede che «(...) il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri interessati, *entro il 28 febbraio di ogni anno* presenta alle Camere, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, un disegno di legge recante il titolo: "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti

sistemiche tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali, cfr. MANZELLA A., *Parlamento europeo e parlamenti nazionali come sistema*, in www.rivistaaic.it, 2015.

³¹ Sul nuovo ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo, la dottrina è vastissima; cfr., *ex plurimis*, ESPOSITO A., *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, 1172; BARONCELLI S., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'evoluzione dinamica dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Torino, 2010, 325; CARETTI P., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2010; OLIVETTI M., *Voce, I Parlamenti nazionali nella vita dell'Unione europea*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, V, Torino, 2012, 485 ss. N. LUPO, *National parliaments in the European integration process: re-aligning politics and policies*, in M. Cartabia, N. Lupo, A. Simoncini (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU. National Parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Bologna, 2013, 107 ss.

³² Sul tema, cfr., più approfonditamente, ROSINI M., *Legge di delegazione europea e legge europea. Contributo allo studio dell'attuazione del diritto dell'Unione europea nel più recente periodo*, Napoli, 2017, 13 ss.; ALBANESI E., *Pluralismo costituzionale e procedura di infrazione dell'Unione europea*, Torino, 2018, 122 ss.

³³ In tal senso, cfr. CELOTTO A., *La fase discendente del diritto dell'Unione europea. Effetti dello "sdoppiamento" della legge comunitaria*, in questo *Focus*, 1/2017, 3.

³⁴ In vero, qualche dubbio in merito alla compatibilità di siffatto sdoppiamento con le esigenze di semplificazione della legislazione era stato espresso dal Comitato per la legislazione. Cfr. A.C. 2854-2862-2888-3055-3866-A.

dell'Unione europea”, completato dall'indicazione: “Legge di delegazione europea” seguita dall'anno di riferimento (...)»³⁵.

Rispetto alla legge comunitaria, il cui disegno di legge andava presentato entro il 31 gennaio di ogni anno, il termine viene quindi posticipato di un mese.

Ben più significativa poi la novità, rispetto al precedente modello di legge comunitaria, prevista dall'art. 29, comma 8 della legge n. 234 del 2012, ove si legge che, per soddisfare «ulteriori esigenze» di adempimento di obblighi europei, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri interessati, può presentare alle Camere, *entro il 31 luglio di ogni anno*, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, un ulteriore disegno di legge recante il titolo: “Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea”, completato dall'indicazione: “Legge di delegazione europea” seguita dall'anno di riferimento e dalla dicitura: “secondo semestre”»³⁶. Si tratta dunque della possibilità, del tutto eventuale, di ricorrere, se opportuno, a una seconda legge di delegazione europea, nello stesso anno.

La legge europea si configura invece come strumento *eventuale e facoltativo*, probabilmente *periodico*, ma non necessariamente annuale.

L'art. 29, comma 5, della legge n. 234 del 2012 si limita infatti a prevedere che «(...) il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri interessati, presenta al Parlamento un disegno di legge recante il titolo: “Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea”, completato dall'indicazione: “Legge europea” seguita dall'anno di riferimento”».

La mancata specificazione in merito alla cadenza temporale e all'indicazione del termine per la presentazione del disegno di legge europea si giustifica alla luce della diversa funzione assolta dai due atti. La legge di delegazione è l'unico strumento necessario, il “protagonista” immediato e più celere del processo di adeguamento al diritto dell'Unione europea. La legge europea gioca invece un ruolo ancillare, residuale, in quanto strumento flessibile che risponde a eventuali e contingenti esigenze di attuazione del diritto europeo.

Inevitabile, dunque, la diversità quanto all'oggetto.

³⁵ Corsivo aggiunto.

³⁶ Corsivo aggiunto.

La legge di delegazione europea è, come si desume già dal *nomen*, prevalentemente orientata a contenere *deleghe legislative* al Governo³⁷. L'auspicio del legislatore è, con ogni probabilità, quello di garantire tramite il conferimento delle deleghe una più tempestiva attuazione del diritto dell'Unione europea³⁸. Attualità e concretezza dell'adempimento sono il fulcro della legge di delegazione, cui si ricorre di solito per questioni non particolarmente complesse³⁹. Nella legge di delegazione, «la sfida riguarda più la tempistica che la sostanza»⁴⁰.

È per tale ragione che l'art. 30, comma 2, della legge n. 234 del 2012, riprendendo in parte i contenuti della legge n. 86 del 1989 e della legge n. 11 del 2005, prevede che la legge conferisca al Governo deleghe volte all'attuazione delle direttive europee e delle decisioni quadro da recepire nell'ordinamento nazionale (lett. a); a modificare o abrogare disposizioni statali vigenti «limitatamente a quanto indispensabile 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» (lett. b); a provvedere alla disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi dell'Unione europea (lett. d); a dare attuazione a eventuali disposizioni non direttamente applicabili contenute in regolamenti europei (lett. e); all'approvazione di 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 (lett. f). Oltre al conferimento di tali deleghe, la legge di delegazione europea può contenere disposizioni che autorizzano il Governo a recepire in via regolamentare le direttive (lett. c) e disposizioni che individuano i principi fondamentali nel rispetto dei quali le regioni e le province

³⁷ È alla luce di tale considerazione che, secondo BIN R-CARETTI P.-PITRUZZELLA G., *Profili costituzionali dell'Unione europea. Processo costituente e governance economica*, Bologna, 2015, 267 ss., sarebbe stato più opportuno collocare le disposizioni recanti i principi fondamentali nelle materie assegnate alla potestà concorrente di Stato e Regioni nella legge europea, piuttosto che in quella di delegazione europea.

³⁸ Per tale orientamento, cfr. BARTOLUCCI L., “Legge di delegazione europea” e “Legge europea”: obiettivi e risultati di una prima volta, cit., 11 s. Secondo ADAM R.-TIZZANO A, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2016, 431, peraltro, era l'attuazione diretta e non la delega legislativa a provocare le maggiori perplessità in merito all'adempimento di obblighi europei. Come poi precisato da CELOTTO A., *La fase discendente del diritto dell'Unione europea. Effetti dello “sdoppiamento” della legge comunitaria*, cit., 3, la prassi applicativa precedente testimoniava infatti che «da parte squisitamente di delega venisse approvata in maniera alquanto rapida; mentre le disposizioni sulle infrazioni incontravano una serie di difficoltà che allungavano i tempi per i molti emendamenti e i vari passaggi parlamentari».

³⁹ Più approfonditamente sul concetto di obbligo europeo, ai fini della perimetrazione dell'oggetto della legge di delegazione, si vedano le riflessioni di PICCIRILLI G., *La ridefinizione dell'oggetto proprio delle leggi europea e di delegazione*, in AA. VV., *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, cit., 94 ss., in particolare 105.

⁴⁰ Così, N. VEROLA, “Manutenzione” e funzionalità della legge n. 234 del 2012, cit., 156.

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 (lett. g).

Con riguardo, in particolare, all'istituto della delega legislativa, la legge n. 234 del 2012 ha introdotto, poi - rispetto al precedente modello di legge comunitaria - alcuni elementi di novità. Si tratta di specifiche disposizioni volte a evitare il perpetrarsi dei non pochi profili di incostituzionalità, per lo più attinenti al rispetto dei limiti, che sovente accompagnavano la delega in sede di legge comunitaria. Quanto all'oggetto, ampiamente criticato per l'elevato grado di indeterminazione, spesso sfumatosi a tal punto da confondersi con la materia⁴¹ e contribuito così al crescente caratterizzarsi della legge comunitaria quale legge *omnibus*, nell'art. 30, comma 2, della legge n. 234 del 2012 si legge che la delega deve essere «volta esclusivamente all'attuazione delle direttive europee e delle decisioni quadro da recepire nell'ordinamento nazionale, esclusa ogni altra disposizione di delegazione legislativa non direttamente riconducibile al recepimento degli atti legislativi europei»⁴². Quanto ai principi e criteri direttivi, in base al modello disegnato dalla legge n. 86 del 1989, ciascuna legge comunitaria poneva, in una prima parte, principi e criteri generali efficaci per tutte le deleghe e in una seconda parte principi e criteri specifici per l'attuazione delle singole direttive. Ne conseguiva «una sovrapposizione di vincoli, configurati per principi»⁴³, determinati, in prima battuta, sul piano europeo, poi, a livello nazionale, in via generale e specifica, tale da provocare perplessità applicative di non poco momento⁴⁴. Ecco allora che - sulla falsariga di quanto già stabilito dall'art. 20 della legge n. 59 del 1997 per le leggi annuali di semplificazione⁴⁵ - le criticità derivanti dalla prassi della doppia previsione dei principi sono state in larga parte superate dall'espressa statuizione, all'art. 32 della legge n. 234 del 2012, di principi e criteri generali valevoli per tutte le direttive da recepire. Apprezzabili le conseguenze: in via generale, un'ulteriore valorizzazione del ruolo della legge n. 234 del 2012 quale legge di sistema e, in particolare, un'alleggerimento contenutistico delle singole leggi di delegazione europea⁴⁶. Per lo più ispirati dall'esigenza di semplificazione normativa e organizzativa, tali principi e criteri direttivi

⁴¹ È soprattutto con riguardo alla tecnica di elencazione delle direttive da recepire mediante delega che si esprimono evidenti perplessità, stante in tal modo l'attribuzione al Governo di un potere normativo per materia, piuttosto che con riguardo a oggetti definiti. Cfr. RUOTOLO M-SPUNTARELLI S., *Art. 76*, in Bifulco R-Celotto A-Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 1550. Più di recente, si veda MARCHETTI G., *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano, 2016, 113 ss.

⁴² Corsivo aggiunto.

⁴³ Così, ROSINI M., *L'attuazione del diritto dell'Unione europea nel più recente periodo: legge di delegazione europea e legge europea alla luce della prassi applicativa*, cit., 21.

⁴⁴ Sul punto, cfr. le riflessioni mosse, anche alla luce delle inevitabili ripercussioni sul piano degli equilibri istituzionali, da CARTABIA M., *Principi della delega determinati con rinvio alle norme comunitarie e parametro doppiamente interposto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, 2044 ss.

⁴⁵ Più approfonditamente, sulla legge annuale di semplificazione, cfr., *infra*, FRONTONI E., *La periodicità perduta e quella neonata: legge di semplificazione annuale e legge annuale sulla concorrenza*, in questo *Focus*.

⁴⁶ In tal senso, cfr. ROSINI M., *L'attuazione del diritto dell'Unione europea nel più recente periodo: legge di delegazione europea e legge europea alla luce della prassi applicativa*, cit., 10.

prevedono il divieto di introdurre o mantenere livelli di regolazione superiori a quelli richiesti dalle direttive da recepire (il divieto del cd. *gold plating*), l'esigenza di garantire trasparenza, celerità, efficacia ed economicità dei processi decisionali, il rispetto della parità di trattamento⁴⁷. Quanto al tempo limitato, si è già detto che, a fronte del silenzio del modello delineato dalla legge n. 86 del 1989 e nell'ottica di accelerare i tempi di recepimento, la legge comunitaria per il 2007 (legge n. 34 del 2008) aveva disposto l'allineamento tra il termine di scadenza della delega e quello per l'attuazione delle singole direttive. In sede di discussione del disegno di legge comunitaria per il 2010 si proponeva di anticipare di due mesi il termine per l'esercizio della delega rispetto a quello di recepimento della direttiva. Siffatto tentativo, rivelatosi infruttuoso in quella sede, è confluito poi nella formulazione del primo comma dell'art. 31 della legge n. 234 del 2012.

La legge europea è invece principalmente disegnata quale strumento di *attuazione diretta* del diritto dell'Unione europea e di definizione delle procedure di infrazione⁴⁸. Serve, poi, a rettificare le inadempienze o i disallineamenti tra il diritto nazionale e quello europeo. Potrebbe richiedere, nelle intenzioni del legislatore, tempi lunghi, momenti di approfondita discussione e riflessione sulla scelta in merito alle strade da percorrere, agli strumenti di cui avvalersi, alle modalità, purché esaustive e risolutive, per dare attuazione agli obblighi europei o per garantire la depurazione dell'ordinamento interno dalle persistenti incompatibilità con l'ordinamento sovranazionale. Esprime, in una prospettiva di più ampio respiro, quella forma di partecipazione dell'Italia all'Unione europea maggiormente ponderata e meditata che assicura in modo effettivo e stabile l'adempimento degli obblighi europei⁴⁹. Recupera quegli spazi che il precedente modello di legge comunitaria assicurava, da un lato, all'attuazione diretta, dall'altro alla rimozione di quello stato di incertezza derivante dall'operatività di meccanismi, tra i quali *in primis* la disapplicazione, che, pur offrendo soluzioni immediate nei casi di specie, non riescono a risolvere definitivamente le antinomie tra diritto interno e diritto dell'Unione europea. È alla luce di siffatta considerazione che si spiega e si giustifica la flessibilità di tale strumento e l'assenza di una obbligatoria e cadenzata periodicità.

⁴⁷ Sul fenomeno del c.d. *gold plating*, particolarmente frequente in Germania ed espressione di quella modalità di recepimento del diritto dell'Unione europea nota sotto il nome di *elaboration technique*, in base alla quale l'atto europeo da recepire si configura soltanto come un dato di partenza nell'ambito della più eterogenea e complessa disciplina nazionale di attuazione, cfr. IBRIDO R., *Le strategie di recepimento e attuazione del diritto dell'Unione europea: il quadro comparato*, cit., 66 ss.

⁴⁸ Sulle perplessità in merito alla scelta del *nomen*, cfr. LUPU N., *L'adeguamento del sistema istituzionale italiano al Trattato di Lisbona. Osservazione sui disegni di legge di riforma della legge n. 11 del 2005*, in www.astrid.eu, 2011, secondo il quale si tratta di un termine equivoco che, «a suo tempo adottato dal Trattato costituzionale (...), rischia di riprodurre anche nell'ordinamento italiano il difetto del lessico dell'UE».

⁴⁹ In tal senso, cfr. PICCIRILLI G., *La ridefinizione dell'oggetto proprio delle leggi europea e di delegazione*, cit., 104.

Più precisamente, in termini contenutistici, confluiscono nella legge europea, ai sensi di quanto disposto dall'art. 30, comma 3 della legge n. 234 del 2012: disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti in contrasto con gli obblighi europei (lett. a); 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 (lett. b); disposizioni necessarie per dare attuazione o per assicurare l'applicazione di atti dell'Unione europea (lett. c); disposizioni occorrenti per dare esecuzione ai trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea (lett. d); disposizioni emanate nell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione (lett. e).

Tenuto conto delle criticità manifestatesi nella prassi applicativa, la legge n. 234 del 2012 prevede, oltre ai due pilastri portanti - legge di delegazione e legge europea – altri strumenti volti a perfezionare il sistema di adeguamento al diritto dell'Unione europea. L'art. 34 della legge introduce dunque la possibilità che vengano conferite deleghe per il recepimento o per l'attuazione di atti dell'Unione europea anche in leggi diverse dalla legge di delegazione annuale. L'art. 37 consente poi al Governo di ricorrere, in via d'urgenza, a provvedimenti e misure all'uopo necessari all'adempimento di obblighi, derivanti da atti dell'Unione europea o da sentenze della Corte di giustizia, il cui termine di scadenza sia anteriore all'entrata in vigore della legge di delegazione o della legge europea. L'art. 38 dispone infine la possibilità di ricorrere «in casi di particolare importanza politica, economica e sociale» a disposizioni di attuazione di specifici atti normativi europei relativi a materie di competenza legislativa statale.

3.1. Le *apparenti* deviazioni dal modello: una periodicità *acquisita*.

Successivamente al c.d. sdoppiamento avvenuto con legge n. 234 del 2012, sono state approvate 5 leggi di delegazione europea e 5 leggi europee⁵⁰.

La cadenza annuale della legge di delegazione europea è stata senz'altro rispettata.

Solo alcune e di lieve entità le anomalie registratesi nel tempo. A partire dall'anno 2014, le leggi di delegazione sono state approvate l'anno successivo a quello recato nel titolo, allineandosi così alla precedente prassi che caratterizzava le leggi comunitarie. Si tratta, con ogni probabilità, di un ritardo

⁵⁰ Si tratta, in particolare delle seguenti leggi di delegazione europea: n. 96 del 2013 (legge di delegazione europea 2013 – primo semestre); legge n. 154 del 2014 (legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre); n. 114 del 2015 (legge di delegazione europea 2014); n. 170 del 2016 (legge di delegazione europea 2015); n. 163 del 2017 (legge di delegazione europea 2016-2017) e delle seguenti leggi europee: n. 97 del 2013 (legge europea 2013); n. 161 del 2014 (legge europea 2013-bis); n.115 del 2015 (legge europea 2014); n. 122 del 2016 (legge europea 2015-2016); n. 167 del 2017 (legge europea 2017). Il testo del disegno di legge di delegazione europea 2018 è stato presentato dal Governo alla Camera dei Deputati il 26 settembre 2018. L'esame del disegno di legge si è concluso alla Camera il 13 novembre 2018 e l'avvio dell'esame al Senato ha avuto inizio il 9 gennaio 2019.

derivante dalla necessità di ricorrere a una seconda legge di delegazione europea nel secondo semestre dell'anno 2013. Il soddisfacimento di siffatta esigenza ha determinato un'inevitabile dilazione dei tempi di presentazione dei successivi disegni delle leggi di delegazione.

Diverso il discorso rispetto alle leggi europee.

Non è detto, sulla base del modello inaugurato con la legge n. 234 del 2012, che le leggi europee debbano essere periodiche, né annuali, né tante quante quelle di delegazione.

L'esperienza applicativa testimonia invece una duplice deviazione - forse più apparente che reale - rispetto al modello.

In via generale, l'uso parallelo delle due fonti appare, secondo alcuni, contraddire la finalità della legge n. 234 del 2012. Come detto, la *ratio* sottesa al c.d. sdoppiamento era quella di scindere l'attività di recepimento della normativa europea per velocizzare, da un lato, l'iter di approvazione della sola legge di delegazione e consentire, dall'altro, una più ampia e approfondita meditazione sulla legge europea, quale strumento meramente eventuale e facoltativo sia rispetto all'*an* che al *quando*. Nelle intenzioni del legislatore, non sembrava dunque solo opportuno ma anche necessario che le due fonti seguissero tempi di approvazione diversi⁵¹.

Tuttavia, non può certo biasimarsi che la celerità dei tempi di approvazione della legge di delegazione abbia coinvolto, nel virtuoso sistema di attuazione degli obblighi sovranazionali, anche la legge europea⁵². Anzi. Tale effetto di trascinamento ha consentito di superare i paventati timori circa il problematico destino di tale strumento. Si sospettava, infatti, che la mancata indicazione di un termine, nonché dell'obbligatorietà stessa della legge europea, potesse compromettere l'utilizzo di tale fonte, relegandola in una posizione marginale e periferica.

Non solo tale preoccupazione si è rivelata infondata, ma l'uso parallelo delle due fonti ha, con ogni probabilità, contribuito a determinare un'altra deviazione - ammesso e non del tutto concesso che possa definirsi tale - rispetto al modello⁵³.

Nell'anno 2013, si è ricorsi all'approvazione di una seconda legge europea (c.d. legge europea 2013-*bis*), volta ad affiancare la legge di delegazione, approvata nel secondo semestre dell'anno in esame. Mentre,

⁵¹ Secondo SCUTO F., *L'evoluzione del rapporto Parlamento-Governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, in www.rivistaaic.it, 2015, 30, appariva infatti doveroso «per garantire una puntuale e corretta trasposizione del diritto dell'Unione».

⁵² A partire dall'anno 2014, peraltro, l'inaugurata prassi dell'esame parallelo, ma a Camere invertite, dei due disegni di legge, ha consentito una maggiore celerità dei tempi di approvazione.

⁵³ C'è chi la definisce «il più vistoso disallineamento dalle previsioni della legge n. 234/2012» (ROSINI M., *L'attuazione del diritto dell'Unione europea nel più recente periodo: legge di delegazione europea e legge europea alla luce della prassi applicativa*, cit., 14) e chi «una delle più vistose discrepanze tra quanto previsto nella legge n. 234/2012 sui nuovi strumenti nella fase discendente e la loro prima esperienza applicativa» (BARTOLUCCI L., *“Legge di delegazione europea” e “Legge europea”: obiettivi e risultati di una prima volta*, cit., 18).

però, come già rilevato, l'art. 29, comma 8 della legge 234 del 2012 consente di ricorrere, entro il 31 luglio di ogni anno, a una seconda legge di delegazione europea, per soddisfare «ulteriori esigenze di adempimento» di obblighi europei, analoga previsione non è contemplata espressamente per la legge europea.

Ciò non significa che l'operatività del brocardo latino *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit* non ammetta eccezioni. Nulla sembra ostare, infatti, a una conclusione in tal senso. L'art. 29, comma 5, della legge n. 234 del 2012 si limita *solo* a prevedere che il Governo presenti il disegno di legge “Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea”, completato dall'indicazione “Legge europea” *seguita dall'anno di riferimento*. Siffatta formulazione non esclude né che non si ricorra affatto a tale strumento, né che si ricorra ad esso anche più volte nello stesso anno.

Riflettendo, poi, sulle motivazioni, siffatta scelta non è da condannare.

Probabilmente l'intenzione era quella di porre rimedio, il più rapidamente possibile, alle procedure di precontenzioso e di contenzioso per consentire al Governo di presiedere il semestre europeo nel 2014 con il minor numero possibile di procedure di infrazione aperte.

Vero è che, come già rilevato, la legge n. 234 del 2012, agli artt. 37 e 38, offre la possibilità di ricorrere a ulteriori strumenti di attuazione del diritto dell'Unione europea. Tuttavia, se con ogni probabilità le misure attuative di cui all'art. 38 non apparivano sufficienti a soddisfare le esigenze del caso, le peculiarità, connesse all'urgenza del provvedere, caratterizzanti i provvedimenti di cui all'art. 37, mal si attagliavano alle contingenze concrete, di cui il Governo era già da tempo a conoscenza⁵⁴. Avvalersi di una legge europea-*bis*, pur in assenza di un'espressa previsione, è apparsa dunque la soluzione migliore.

3.1.2. Segue. Deroghe e modifiche alla legge n. 234 del 2012.

Interessanti le modifiche che nel tempo alcune leggi europee hanno apportato alla legge n. 234 del 2012, consentendo al modello da questa delineato di subire lo stesso trattamento che le precedenti leggi comunitarie avevano riservato alla legge n. 86 del 1989. Questa volta, però, anche in forza di un'espressa autorizzazione in tal senso, derivante dall'art. 58 della legge n. 234 del 2012, nella parte in cui consente che modifiche, deroghe, sospensioni o abrogazioni della legge possano avvenire «solo attraverso l'esplicita indicazione delle disposizioni da modificare, derogare, sospendere o abrogare».

⁵⁴ È probabile che anche la più stringente giurisprudenza della Corte costituzionale sulla decretazione d'urgenza abbia distolto il Governo dal ricorso alle misure attuative di cui all'art. 37, mancando, nel caso di specie, l'urgenza del provvedere, come affermato da BARTOLUCCI L., “*Legge di delegazione europea*” e “*Legge europea*”: *obiettivi e risultati di una prima volta*, cit., 19.

Quanto alle variazioni di carattere puntuale, molte le modifiche sostanziali, limitati i correttivi sul piano formale.

Con riguardo al quadro istituzionale e normativo concernente la fase c.d. ascendente del diritto dell'Unione, la legge europea 2014 è intervenuta sull'art. 2 della legge n. 234 del 2012, relativo ai criteri di nomina del segretario del Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE), disponendo che sia nominato tra persone di elevata professionalità e di comprovata esperienza, su proposta del Ministro per gli affari europei. La legge europea 2015-2016 ha modificato l'art. 19 della legge, precisando che il compito di presiedere il Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea spetti al Segretario del CIAE.

Ispirati dall'esigenza di assicurare un corretto e tempestivo adempimento degli obblighi europei ed evitare responsabilità sul piano sovranazionale, si segnalano gli interventi volti al rafforzamento del potere sostitutivo statale in caso di inerzia delle Regioni. La legge europea 2014 - nonché, successivamente la legge di stabilità 2016 - intervenivano così sia sull'art. 36 della legge 234 del 2012, inserendo un comma 1-*bis*, sia sull'art. 41, disciplinando una procedura mirata, volta all'attivazione dei poteri sostitutivi o alla nomina di un commissario *ad hoc*⁵⁵.

Orientati dalla medesima finalità sono le novità apportate dalla legge europea 2014, relative all'assegnazione di specifiche risorse per il recepimento degli atti non direttamente applicabili. È a tal fine che l'art. 41-*bis* ha istituito il Fondo per il recepimento della normativa europea finalizzato al tempestivo adempimento degli obblighi sovranazionali, autorizzando una spesa pari a 10 milioni di euro per il 2015 e a 50 milioni di euro annui a decorrere dal 2016.

⁵⁵ Come noto, l'evoluzione del percorso normativo volta a migliorare le tecniche di recepimento degli atti sovranazionali ha interessato anche le Regioni, rimaste, per lungo tempo, ai margini del processo di integrazione europea. Il rafforzamento della posizione di tali enti nella fase c.d. discendente del diritto comunitario è sempre stato, però, controbilanciato dal riconoscimento di un inevitabile potere sostitutivo allo Stato, al fine di prevenire eventuali responsabilità sovranazionali. Così, a partire dalla legge n. 86 del 1989, all'art. 11, e poi da successive leggi comunitarie, tra le quali, ad esempio, le leggi n. 128 del 1998, n. 39 del 2002, n. 14 del 2003, n. 306 del 2003 e n. 62 del 2005, nonché dalla legge n. 11 del 2005 e, più di recente, dalla legge n. 234 del 2012, all'art. 41, sono state disciplinate le modalità di esercizio del potere sostitutivo dello Stato al fine di porre rimedio all'eventuale inerzia delle Regioni nel dare attuazione agli atti dell'Unione europea. In tale contesto, la legge europea 2014 (legge n. 115 del 2015) ha introdotto l'art. 41-bis alla legge n. 234 del 2012, istituendo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze il fondo per il recepimento della normativa europea, finalizzato a consentire il tempestivo adeguamento agli obblighi europei e rafforzando il meccanismo di rivalsa dello Stato nei confronti delle Regioni, responsabili di eventuali violazioni del diritto dell'Unione europea. La legge di stabilità 2016 ha introdotto all'art. 41 della legge n. 234 del 2012 tre ulteriori commi (2-bis, 2-ter, 2-quater), disciplinando una procedura specifica che prevede l'assegnazione di un congruo termine ai soggetti inadempienti, decorso infruttuosamente il quale si procede all'esercizio del potere sostitutivo dello Stato o alla nomina di un commissario, al quale vengono eventualmente attribuiti i poteri e le facoltà di solito previsti per i Presidenti di Regione che assolvono alle funzioni di commissari straordinari.

In tema di aiuti di stato, significative le numerose modifiche e integrazioni alla legge n. 234 del 2012, al fine di semplificare la materia e agevolare il percorso di recupero degli aiuti illegali concessi. Ecco allora che la legge europea 2014 è intervenuta, con riguardo alla gestione e al monitoraggio degli aiuti pubblici alle imprese, sugli articoli 46, commi 1 e 2 e 52 della legge n. 234 del 2012, modificandoli e, con riguardo agli obblighi di monitoraggio concernenti i servizi di interesse economico generale, sull'art. 47, disponendone l'abrogazione e inserendo l'art. 45-*bis*. La legge europea 2015-2016 ha introdotto, poi, alcune importanti modifiche in materia di aiuti di stato, incidendo, tramite ritocchi per lo più formali, sulle disposizioni di cui agli articoli 45, 46, 48, 49 e 52 della legge n. 234 del 2012.

Inevitabile qualche perplessità in merito alle modifiche apportate tramite leggi europee su specifici aspetti della legge di delegazione. È il caso della legge europea 2017 che, incidendo sull'art. 29, comma 7, della legge n. 234 del 2012, disponeva l'integrazione - tramite l'elenco delle c.d. direttive deleganti - dei contenuti oggetto della relazione illustrativa che accompagna il disegno di legge di delegazione. Analogamente, la legge europea 2014 modificava il termine per l'esercizio delle deleghe conferite con la legge di delegazione europea, ex art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012, anticipandolo ai quattro mesi (non più due, a differenza di quanto precedentemente previsto) antecedenti al termine di recepimento indicato nelle singole direttive.

Quanto meno singolare, se non davvero paradossale che una modifica attinente al disegno di legge di delegazione o alle procedure per l'esercizio della delega sia disposta per effetto di uno strumento - la legge europea - che per sua natura non dovrebbe contenere alcuna delega.

È proprio con riguardo a siffatta eventualità, però, che la modifica contenutistica apportata al modello delineato dalla legge n. 234 del 2012 ha suscitato maggiori discussioni e perplessità. Ci si riferisce, in particolare, a quei casi di conferimento di deleghe legislative avvenuto in sede di legge europea, anziché, come prescritto dalla legge n. 234 del 2012, tramite legge di delegazione europea.

Non era mancata, peraltro, in tali occasioni, una segnalazione da parte del Comitato per la legislazione, nell'esercizio della propria attività consultiva⁵⁶. Del tutto inascoltati e privi di ogni effetto sono rimasti tuttavia i suggerimenti in tal senso formulati, posto che l'art. 19 della legge europea 2013-bis (legge n. 161 del 2014), in materia di inquinamento idrico, abilitava il Governo ad adottare entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della stessa uno o più decreti legislativi volti assicurare l'adempimento degli obblighi posti dalle direttive 2002/49/CE, 2000/14/CE, 2006/123/CE e dal regolamento n. 765/2008 e l'art. 24,

⁵⁶ Più approfonditamente, sul ruolo e sull'attività consultiva svolta, nel caso di specie, dal Comitato per la Legislazione, cfr. CARNEVALE P., *La legislazione parlamentare e l'attività consultiva del Comitato per la legislazione*, in questo *Focus*, 3/2018, 23 s., ove l'A. si sofferma, in particolare, sullo «scrutinio della legge alla tregua della legge» condotto dal Comitato.

comma 11, della legge europea 2015-2016 (legge n. 122 del 2016), conferiva al Governo una delega per il riordino delle disposizioni legislative in materia di incentivi in favore delle imprese marittime.

L'inserimento delle deleghe nella legge europea non è solo il sintomo di un'anomalia contenutistica, ma contestualizzato in un quadro di più ampio respiro, esprime la parziale deviazione, in termini di funzionalità, dell'utilizzo della legge europea rispetto al modello delineato dalla legge n. 234 del 2012. Coerentemente con il mutato quadro giuridico-istituzionale, successivo al Trattato di Lisbona, l'ampio spazio riservato, nella legge europea, all'*attuazione diretta* degli obblighi sovranazionali avrebbe dovuto consentire al Parlamento di avvalersi di tale strumento per partecipare più attivamente nel processo di integrazione europea e giocare così un ruolo non più meramente ancillare nella fase discendente del diritto dell'Unione. D'altra parte, una spinta in tal senso sarebbe dovuta venire anche dalle forti criticità che in passato la legge comunitaria aveva sovente presentato, non essendo mai stata in grado di operare come lo strumento esclusivo di recepimento degli atti non direttamente applicabili.

La prassi applicativa mostra invece un ricorso sporadico e decisamente limitato alle misure di attuazione diretta e il preponderante utilizzo della legge europea per prevenire l'apertura o consentire la chiusura di procedure di infrazione. A titolo meramente esemplificativo, la legge europea 2014 in ben 23 articoli, sui 30 totali, dettava norme volte a consentire l'archiviazione di 11 casi EU *Pilot* e 14 procedure di infrazione, mentre dava attuazione diretta soltanto a una direttiva (2014/64/UE) e a una decisione (n. 1313/2013//UE). La legge europea 2017 dedicava ampio spazio alla disciplina volta a chiudere 3 casi di Eu *Pilot*, 3 procedure di infrazione e risolvere delle contestazioni avviate dalla Commissione, limitandosi a garantire l'attuazione diretta di due sole direttive.

È proprio riflettendo sul mancato impiego delle «potenzialità insite nel nuovo strumento della legge europea» che si manifesta, sul piano normativo, un'evidente deviazione rispetto al modello⁵⁷; sul piano istituzionale l'ennesima, più allarmante e preoccupante, conferma del ruolo dirigistico, preponderante, schiacciante del Governo, quale indiscusso protagonista nel processo di integrazione europea e la scarsa volontà del Parlamento di contribuire attivamente e direttamente al buon funzionamento dell'Unione europea⁵⁸.

⁵⁷ Dello stesso avviso, cfr. ROSINI M., *L'attuazione del diritto dell'Unione europea nel più recente periodo: legge di delegazione europea e legge europea alla luce della prassi applicativa*, cit., 39 e 46.

⁵⁸ Critico nei confronti del netto squilibrio a favore del Governo nelle procedure di trasposizione del diritto dell'Unione europea, anche dovuto al «limitato utilizzo di principi e criteri direttivi nel conferimento delle deleghe», appare SCUTO F., *L'evoluzione del rapporto Parlamento-Governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, cit., 32 ss.

4. Le ragioni sottese alle modifiche di una legge di sistema e le dirompenti conseguenze delle norme da essa prodotta nel sistema delle fonti.

Molteplici e di diversa natura, tipologia ed entità le strategie di intervento volte a modificare la legge di sistema, un tempo delineata dalla legge n. 86 del 1989, ora nata dallo sdoppiamento della legge comunitaria.

Invero, qualche perplessità sulla legittimità, sia rispetto all'*an* che al *quomodo*, di siffatte modifiche potrebbe sorgere contestualizzando la questione relativa alla vincolatività del modello, disegnato dalle due leggi, nel tema, più ampio, complesso e ricco di implicazioni teoriche, degli autovincoli legislativi. D'altra parte, il dibattito sul fondamento teorico, nonché sull'effettività *a posteriori* di un vincolo posto dal legislatore ordinario *pro futuro*, tramite l'istituzione delle cd. leggi periodiche, resta ancor oggi acceso e vivace⁵⁹.

Vero è che, in termini generali, l'argomento della priorità logica su quella gerarchica delle norme *sulla* produzione rispetto alle norme *di* produzione, l'ancoraggio ai principi generali dell'affidamento, della certezza del diritto e della leale collaborazione si scontrano inevitabilmente con il rispetto del dettato costituzionale, delle gerarchie normative e con i limiti propri ascritti all'esercizio della funzione legislativa, ex art. 70 Cost. Siffatta considerazione spinge così, sul piano teorico, a dubitare, sospettare, interrogarsi sul se e come il Parlamento di un dato e contingente momento storico possa, con la *sola* legge ordinaria, vincolare il Parlamento futuro e a ritenere, sul piano pratico, che l'unica via d'uscita «realistica ma rischiosa

⁵⁹ Sul tema, la dottrina è vastissima. Sulla rispondenza della regola generale, in base alla quale ciascuna fonte non dovrebbe poter istituire fonti a sé equiparate, all'architettura strutturale dell'ordinamento, cfr. ZAGREBELSKY G., *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984, 5 ss. CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1. *L'ordinamento costituzionale italiano. Le fonti normative*, Padova, 1993, 214, escludeva la cogenza di siffatti vincoli in forza della rigidità costituzionale. Sulla base della stessa motivazione e stante la riserva di regolamento parlamentare, CICCONE S.M., *Le fonti del diritto italiano*, 68 ss., si mostra molto critico nei confronti di autovincoli legislativi di carattere procedimentale, quantomeno nei confronti di successive leggi. All'illegittimità dei limiti formali, non segue però automaticamente l'illegittimità di quelli materiali, la cui inosservanza potrebbe trovare fondamento nel rispetto del principio di ragionevolezza (PACE A., *Leggi di incentivazione e vincoli sul futuro legislatore*, in *Studi in memoria di V. Bachelet*, Milano, 1987, 391 ss.). Per una ricostruzione di un vero e proprio "statuto" di norme sulla normazione e sul peculiare regime giuridico delle stesse, cfr. CARNEVALE P., *Riflessione sul problema dei vincoli all'abrogazione futura: il caso delle leggi contenenti clausole di «sola abrogazione espressa» nella più recente prassi legislativa. Un tentativo di rimeditazione organica anche alla luce della problematica degli autovincoli legislativi*, in Modugno F. (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, Milano, 1999, 407 ss. Per un approfondimento su di un tipo peculiare di vincoli alla funzione legislativa, cfr. SERGES G., *Norme sulla normazione e limiti all'interpretazione autentica. Brevi riflessioni a margine del recente «Statuto dei contribuenti»*, in Modugno F., *Trasformazioni della funzione legislativa*, II, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, 2000, 263 ss. Per un attento sguardo alla prassi, in merito, in particolare alla legge n. 400 del 1988, si veda FRONTONI E., *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, 2012, 74 s. e più di recente TARLI BARBIERI G., *La disciplina del ruolo normativo del Governo nella legge n. 400 del 1988, ventinove anni dopo*, in questo *Focus*, 1/2018. Sulla stretta interazione tra legge e Costituzione, in tale ambito, cfr. RUGGERI, *La legge come fonte sulla normazione?*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, 3083 ss. e, in particolare, 3120 s. Da ultimo, per un'efficace ed esauriente ricostruzione delle problematiche sottese alle leggi periodiche, a livello teorico e sul piano del diritto positivo, cfr., *supra*, RIMOLI F., *Leggi a ciclo annuale e vincoli al legislatore futuro: un profilo teorico*.

per la funzione programmatica del diritto» sia quella di misurare l'operatività del vincolo in termini di effettività *a posteriori*, sulla base «della conformità dell'essere fattuale al dover essere giuridico»⁶⁰.

Tuttavia, con riguardo specifico al vincolo posto ora dalla legge n. 86 del 1989, ora dalla successiva n. 234 del 2012, la questione assume una coloritura parzialmente diversa.

Il vincolo principale, conseguente all'istituzione di un modello periodico, deriva dall'adempimento di obblighi europei, il cui fondamento costituzionale negli articoli 11 e 117 appare sicuro, indubbio e solido. È in tal senso, dunque, che la legge periodica diventa strumento indispensabile per il conseguimento di un sì più elevato obiettivo⁶¹.

Interessanti le conseguenze, rispetto all'*an* e al *quomodo* del vincolo.

L'obbligo di periodicità è innegabilmente *un facere* necessario, rispetto al quale sono indubbie le ricadute negative - *rectius*, le sanzioni effettive conseguenti a inevitabili procedure di infrazione - derivanti da un'eventuale inadempimento, a fronte della sicura responsabilità sul piano sovranazionale.

È spesso per rimediare, dunque, all'inerzia del legislatore ed evitare siffatte responsabilità che si sono perpetrate quelle deviazioni rispetto al modello, di cui si è detto: si pensi, ad esempio, alla c.d. legge comunitaria "dimezzata", quando nel 1992 non si ricorse allo strumento annuale o al decreto-legge n. 216 del 2012 - e al suo problematico quanto discutibile destino - quando, più di vent'anni dopo, analogamente, non si riuscì ad approvare la legge comunitaria.

Quanto invece alle deviazioni in ordine al *quomodo* del legiferare, appare indubbio il filo conduttore che lega quell'insieme eterogeneo, complesso e variamente articolato di modifiche, deroghe, variazioni, apportate, nel tempo, rispetto al modello. Si tratta dell'indiscutibile e primaria esigenza di accelerare, velocizzare, ottimizzare la tempestiva attuazione degli obblighi europei. È in tal senso, ad esempio, che con la legge comunitaria per il 2007, nonché dopo quasi 10 anni, con la legge europea 2014 si interveniva sul (dis)allineamento dei termini di scadenza per l'esercizio della delega e per il recepimento delle direttive. Nell'ottica quindi di garantire «l'adempimento degli obblighi e l'esercizio dei poteri derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, in coerenza con gli articoli 11 e 117 della Costituzione»⁶² va colto il senso, del tutto peculiare, dell'istituzione stessa della legge comunitaria e poi del suo sdoppiamento, vanno lette e interpretate le deviazioni rispetto al modello e, in una prospettiva di più

⁶⁰ Così, RIMOLI F., *Leggi a ciclo annuale e vincoli al legislatore futuro: un profilo teorico*, cit., 3 e 12.

⁶¹ Così, RIMOLI F., *op.ult. cit.*, 6 s. Secondo l'A., d'altra parte, a livello astratto, «la possibile soluzione per il problema sotteso alla posizione delle leggi "periodiche" (...) è abbastanza ovvia: la loro istituzione e definizione dovrebbe correttamente collocarsi non al livello primario, ma a quello delle norme costituzionali, come accade per il paradigma più evidente della periodicità, ossia quello proprio delle leggi di bilancio di cui all'art. 81 Cost.».

⁶² Si tratta delle finalità indicate nell'art. 1 della legge n. 234 del 2012, con riguardo alla c.d. fase discendente del diritto dell'Unione europea.

ampio respiro, si comprendono le trasformazioni dell'ordinamento, in chiave eminentemente migliorativa del rendimento del meccanismo di adeguamento.

Che poi l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea abbia innegabilmente e in larga misura contribuito a «quel processo di destrutturazione dell'assetto sistematico delle fonti»⁶³ non è certo una novità⁶⁴. Anzi, proprio con riguardo alla legge comunitaria e al suo successivo sdoppiamento, le deviazioni rispetto all'*an* e al *quomodo* del legiferare, posti dalla legge istitutiva del modello, non rappresentano indubbiamente la più dirompente manifestazione di siffatto fenomeno. Piuttosto, con riguardo al sistema di adeguamento periodico introdotto con le leggi del 1989 e del 2012, ben più sconvolgenti risultano essere gli effetti derivanti dalle norme prodotte in forza di tale meccanismo. Una norma di recepimento diretto, contenuta nella legge comunitaria o successivamente nella legge europea, dato il rango “paracostituzionale” delle norme europee dotate di efficacia diretta, assurge anch'essa a norma “paracostituzionale”. Il che diviene ancor più paradossale considerando che della stessa copertura godono anche le norme immesse nell'ordinamento tramite tutte le altre forme di recepimento e, dunque, decreti legislativi, regolamenti in delegificazione e, addirittura, decreti ministeriali⁶⁵. Emblematica conferma di siffatta ricostruzione proviene dalla giurisprudenza costituzionale, ogniqualvolta, ad esempio, la Corte ha “salvato” decreti legislativi di attuazione di norme europee, benché difformi dalla legge comunitaria, ma conformi alle direttive da recepire⁶⁶. Si è acconsentito cioè che la norma europea, in quanto «elemento della fattispecie della delegazione», regolasse direttamente il rapporto di delegazione tra Parlamento e Governo, esautorando di fatto le norme di provenienza parlamentare⁶⁷. Si pensi, inoltre, all'elevato grado di garanzia assicurato a quella disciplina nazionale *soltanto* “pre-conformata” agli obblighi europei e in pendenza del termine di recepimento, tramite la declaratoria di inammissibilità delle richieste referendarie sulla stessa proposte⁶⁸.

⁶³ In tal senso si esprime RIMOLI F., *Leggi a ciclo annuale e vincoli al legislatore futuro: un profilo teorico*, cit., 10.

⁶⁴ Da ultimo, cfr. ALBANESI E., *Pluralismo costituzionale e procedura di infrazione dell'Unione europea*, cit., 22 ss., 94 ss., ove l'A. ripercorre i vari momenti del processo di integrazione europea, soffermandosi sulle ragioni e sulle necessità che, nel tempo, hanno condotto a un ripensamento delle tradizionali categorie costituzionalistiche «sulle modalità di ricomposizione delle fonti in sistema» e, più in generale, sulle «modalità di produzione normativa al livello interno», dilatatesi oltre l'ambito parlamentare, in forza della costante interazione con le istituzioni dell'Unione europea.

⁶⁵ Ci sia consentito rinviare, per maggiori approfondimenti sul punto, a CELOTTO A.-PISTORIO, G. *Diciotto anni di “legge comunitaria”*, cit., 72 ss.

⁶⁶ Cfr., *ex plurimis*, Corte cost. sentt. nn. 168 del 1992, 285 del 1993, 132 del 1996, 32 del 2005, 134 del 2013.

⁶⁷ In tal senso, cfr. SORRENTINO F., *Delegazione legislativa e direttive comunitarie direttamente applicabili*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, 1418 ss.

⁶⁸ Il riferimento è alle note sentenze della Corte costituzionale nn. 41 e 45 del 2000.

Ben si comprende, dunque, in tale contesto, la complessa e, per certi versi paradossale, eterogeneità degli effetti innescati dal meccanismo di adeguamento agli obblighi europei, nell'interazione tra ordinamento nazionale e ordinamento sovranazionale.

La legge istitutiva del modello, la legge-madre, nasce con la vocazione a porsi quale legge di sistema, «come una sorta di “codice” dei rapporti con l'Unione europea» e finisce per avere un'efficacia meramente persuasiva: offre al Parlamento una vasta gamma di alternative, «impegnandolo, ma non obbligandolo»⁶⁹; propone, ma non impone un meccanismo, che poi dunque, con estrema facilità, può essere modificato, derogato, rettificato dalle successive leggi-figlie. Queste ultime, invece, sono in grado di produrre norme che, in forza della finalità da esse perseguite, assurgono al rango di norme “paracostituzionali”, resistendo a qualsivoglia tentativo di abrogazione, deroga, modifica.

Ineccepibile, dunque, il dirompente impatto, derivante dall'adempimento di obblighi europei, sul sistema⁷⁰, ormai «reticolare»⁷¹, «mobile»⁷², «precario»⁷³ delle fonti, in cui l'architettura gerarchica è talmente labile, da avvicinarsi alla dissoluzione.

⁶⁹ Così, cfr. ROSINI M., *L'attuazione del diritto dell'Unione europea nel più recente periodo: legge di delegazione europea e legge europea alla luce della prassi applicativa*, cit., 42 s.

⁷⁰ Sulle cause esogene (tra le quali, l'erosione della sovranità statale, l'intensificarsi di fonti “concorrenti”, la detipizzazione delle fonti) ed endogene (tra le quali, l'emarginazione del Parlamento, la fuga dalla funzione tipicamente regolatoria, l'eccesso di legislazione e la scarsa qualità redazionale) che hanno portato alla “crisi della legge” e spingono a interrogarsi sul se e in che modo possa parlarsi di sistema, tenuto conto del nesso di reciproca implicazione tra *ordo ordinans* e *ordo ordinatus*, cfr. MODUGNO F.-NOCILLA D., *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Diritto e società*, 189, 412 ss.; CARETTI P., *Il ruolo della legge, oggi*, in Ruotolo M (a cura di), *La funzione legislativa, oggi*, Napoli, 2007, 53 ss. Più di recente, sulla complessità del polimorfismo normativo, derivante dal moltiplicarsi delle fonti sul piano interno e dall'interazione con gli ordinamenti sovranazionali, cfr. MODUGNO F., *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, in Siclari M. (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Napoli, 2012, 20 ss.; riprende l'immagine dell'arcipelago di PREDIERI A., *La giurisprudenza della Corte costituzionale sulla gerarchia e sulla competenza di ordinamenti o di norme nelle relazioni fra Stato e Comunità europea*, in *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Padova, 1991, 115, ZACCARIA G., *La comprensione del diritto*, Roma-Bari, 2012, 56. Sul tema, cfr. PINO G., *Interpretazione e “crisi” delle fonti*, Modena, 2014. Posto che ormai si assiste «ad una costellazione disordinata di sottosistemi», secondo SORRENTINO F.-CALVANO R., *Saluto al Seminario su “Le fonti sotto la lente del Comitato per la legislazione”*, in questo *Focus*, 3/2018, 1, «già l'impiego dell'espressione sistema delle fonti appare richiedere oggi, nel panorama del nostro ordinamento, uno sforzo di ottimismo di volontà».

⁷¹ In tal senso, cfr. PASTORE B., *Le fonti, la piramide, la rete: per un ripensamento del principio di legalità*, in ID., *Interpreti e fonti nell'esperienza giuridica contemporanea*, Padova, 2014, 19.

⁷² Così si esprime ALPA G., *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, Napoli, 2006, 75, secondo il quale per fronteggiare un diritto «mobile», in un ordinamento in cui non è oramai possibile «sopprimere l'incertezza», occorre stabilire «fino a quale soglia essa possa salire per non compromettere l'intero sistema», tenuto conto però che «anche tale soglia è mobile, dipendendo dalle circostanze esterne, dalle contingenze, dagli eventi».

⁷³ Secondo LONGO E., *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, 2012, 32 ss., a fronte della notevole accelerazione dei fenomeni sovranazionali, sociali, economici e tecnici, «le vecchie procedure parlamentari» si sono rivelate «troppo lente», alterando gli equilibri delle forme di governo parlamentari, con la conseguenza che i Governi e i Parlamenti finiscono con il «produrre atti precari che rincorrono la stessa realtà da regolare». Ecco allora che, secondo l'A., «le ragioni della precarizzazione sono (...) legate a eventi ineluttabili: governare una società complessa e accelerata è molto diverso da governare una società lenta e

omogenea; usare i meccanismi creati per la seconda al fine di governare la prima è cosa a volte impossibile e comunque sempre infruttuosa».