

L' "INGORGIO EUROPEO" AL SENATO E LA RIFORMA DELLA LEGGE COMUNITARIA*

di Francesca Socci **
(10 aprile 2013)

Arenatosi sulla ricerca di una nuova legge elettorale, il finire della XVI Legislatura repubblicana è stato foriero di novità, invece, dal punto di vista delle procedure di adeguamento dell'Italia agli obblighi comunitari. Le motivazioni sono state essenzialmente due: da un lato, la non approvazione delle leggi comunitarie per l'anno 2011 e 2012, il cui contenuto ha dovuto essere trasfuso in altri provvedimenti; dall'altro, l'approvazione di una incisiva riforma in questo ambito, ovvero la riforma della legge quadro in materia, la n.11 del 2005, meglio nota come Legge Buttiglione. Scopo del presente contributo è perciò quello di ricostruire lo strano ciclo di vita dei disegni di legge comunitaria per gli anni 2011 e 2012, entrati in Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato e da essa mai usciti come legge e successivamente di illustrare quali saranno le nuove procedure di adeguamento del nostro ordinamento agli obblighi comunitari che verranno sperimentate a partire dalla XVII Legislatura.

1. La creazione dell'impasse e il suo superamento

Quando il 24 ottobre dello scorso anno il Senato iniziava l'esame della legge comunitaria 2012, nominandone come relatori i senatori Marilena Adamo e Maurizio Castro, era ancora all'ordine del giorno quella relativa all'anno 2011, bloccata in Commissione Politiche dell'Unione europea a seguito della presentazione di due emendamenti totalmente estranei al testo che avevano acceso lo scontro tra le due principali forze politiche¹. Al Senato si era così prodotto un vero e proprio ingorgo di leggi comunitarie che, come vedremo, dopo svariate e alterne vicende non sono mai arrivate all'esame dell'Aula.

L'impasse creatosi andava tuttavia in qualche modo superato, *in primis* perché il mancato o tardivo recepimento delle direttive da parte dello Stato italiano stava comportando l'avvio (o l'aumento se già disposte) di pesanti sanzioni pecuniarie da parte dell'Unione europea. Oltretutto, era ormai invalsa la prassi da parte della Commissione europea di avviare procedure d'infrazione per mancato recepimento entro un mese dalla loro scadenza e con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona lo Stato inadempiente corre il rischio di vedersi irrogare sanzioni pecuniarie già durante il procedimento di accertamento dell'inadempienza.

Ne era conseguito che per porre rimedio ad alcune situazioni di inadempienza non più procrastinabili il Governo aveva emanato un decreto legge cosiddetto "salva infrazioni", con lo scopo di dare attuazione a sei direttive, chiudere quattro procedure di infrazione già avviate per mancato recepimento e evitare l'imminente avvio di altre due². Il provvedimento era stato, invero, emanato ai sensi dell'articolo 10 della Legge Buttiglione

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ I due emendamenti riguardavano rispettivamente la responsabilità civile diretta dei magistrati, cioè la possibilità di rivalsa sul giudice, anziché sullo Stato, in caso di violazione manifesta del diritto e una norma cosiddetta "anti-vivisezione".

² Si tratta del decreto-legge 11 dicembre 2012, n.216, recante disposizioni urgenti volte a evitare l'applicazione di sanzioni dell'Unione europea, il cui disegno di legge di conversione è stato presentato al Senato (A.S. 3603) e assegnato alla 1ª Commissione permanente (Affari Costituzionali) in sede referente; quest'ultima si è limitata a rendere parere favorevole sui presupposti costituzionali di necessità ed urgenza del provvedimento.

secondo cui il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari europei potevano proporre provvedimenti normativi, anche urgenti, necessari a far fronte ad atti normativi o a sentenze comportanti obblighi statali di adeguamento, allorché la scadenza di tali obblighi risultasse anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge comunitaria relativa all'anno in corso. In aggiunta, la stessa relazione illustrativa del decreto-legge, affermava che la *ratio* del ricorso alla decretazione d'urgenza era altresì connessa al ritardo dell'*iter* di approvazione del disegno di legge comunitaria 2011, «circostanza che non consente di attuare una serie di direttive, già scadute o di imminente scadenza, per le quali lo Stato italiano rischia il deferimento in Corte di giustizia con immediata applicazione delle sanzioni pecuniarie».

Tuttavia, la presentazione del suddetto decreto legge si inseriva in un momento particolarmente delicato dei lavori parlamentari, caratterizzato dall'arrivo della legge di stabilità per l'anno 2013 e dall'imminente scioglimento delle Camere da parte del capo dello Stato³.

In questo clima parlamentare, estremamente concitato, il Senato prendeva la decisione di inserire direttamente nel disegno di legge di stabilità il contenuto del decreto legge salva-infrazioni. Il comma 198 dell'articolo 1 del disegno di legge di stabilità così come inserito dall'emendamento del governo 1.700 in sede di terza lettura alla Camera, rubricato espressamente "*Salvezza degli effetti del D.L. 11 dicembre 2012, n.216*", aveva come scopo proprio quello di far salvi gli effetti giuridici sorti sulla base del decreto legge in questione, le cui disposizioni venivano fatte confluire nell'articolo 2-bis, commi da 1 a 37, del disegno di legge di stabilità.

Da un punto di vista propriamente tecnico, il comma 198 andava a costituire un caso di sanatoria degli effetti di decreti-legge avutasi prima della scadenza dei medesimi decreti, un caso raro ma con dei precedenti nei quali tale prassi è stata seguita utilizzando lo strumento della legge finanziaria⁴.

Nel prosieguo dell'esame del disegno di legge di stabilità, il contenuto del decreto-legge in questione era stato poi sostanzialmente trasfuso nell'emendamento del Governo 2.0.2000 che recava anche una clausola di salvezza degli effetti prodotti dal decreto legge.

Era così accaduto che una parte dell'articolato del disegno di legge comunitaria 2012 e anche alcuni articoli, pochi, del disegno di legge comunitaria 2011, era stato prima trasfuso in un decreto legge e successivamente inglobato nel disegno di legge di stabilità⁵.

³ Il disegno di legge di stabilità è arrivato in seconda lettura a Palazzo Madama il 26 novembre 2012; le Camere sono state sciolte dal Presidente della Repubblica sabato 22 dicembre 2012.

⁴ Come segnalato dal Servizio Studi della Camera dei deputati i precedenti sono stati quattro: la L. 23 dicembre 1999, n. 488 (Legge finanziaria 2000), all'art. 62, c. 6, ha abrogato le disposizioni del D.L. 28 ottobre 1999, n. 390 (Disposizioni per il finanziamento di lavori socialmente utili) e ha riconosciuto validi gli atti e i provvedimenti adottati e ha fatto salvi gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo D.L. 390/99; all'art. 68, c. 5, ha abrogato le disposizioni del D.L. 2 novembre 1999, n. 391 (Disposizioni interpretative delle norme sul conferimento delle funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni al codice della strada) e ha riconosciuto validi gli atti e i provvedimenti adottati e ha fatto salvi gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo provvedimento; la L. 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), all'art. 62, c. 7, ha abrogato gli artt. 1 e 2 del D.L. 12 novembre 2002, n. 253 (Disposizioni urgenti in materia tributaria) facendo salvi gli atti e i provvedimenti adottati nonché gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base delle predette disposizioni; la L. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), all'art. 1, c. 752, ha mantenuto validi gli atti ed i provvedimenti adottati e fatto salvi gli effetti prodotti ed i rapporti giuridici sorti sulla base del D.L. 13 novembre 2006, n. 279 (Misure urgenti in materia di previdenza complementare) in corso di conversione alla data del 1 gennaio 2007; la L. 24 dicembre 2007, n. 244, (legge finanziaria 2008), all'art. 2, c. 54, ha disposto che restassero validi gli atti e i provvedimenti adottati e fossero salvi gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge 29 novembre 2007, n. 223 (Disposizioni urgenti in materia di riparto di risorse finanziarie tra le regioni), in corso di conversione al 1 gennaio 2008.

⁵ Ad esempio, il contenuto dell'articolo 11 del disegno di legge comunitaria 2012, secondo cui a fronte dell'avvenuta emanazione del regolamento di esecuzione (CE) n. 282/2011 di applicazione della direttiva 2006/112/CE relativa al

Tuttavia, essendo il decreto legge salva-infrazioni non volutamente convertito in legge entro il limite dei 60 giorni e perciò decaduto il 9 febbraio 2013, perché si era ritenuto acquisito il risultato della “trasfusione” delle disposizioni considerate prioritarie nella legge di stabilità, i suddetti contenuti erano passati “direttamente” dalle leggi comunitarie al disegno di legge di stabilità. Pertanto, i disegni di legge comunitaria 2011 e 2012 venivano abbandonati o *relict*.

Eppure, nonostante i ritardi registrati nell'esame dei disegni di legge comunitaria relativi agli anni 2010 e 2011, il Governo aveva provveduto a presentare il disegno di legge comunitaria 2012 il 1° febbraio dell'anno, rispettando così i tempi previsti dalla legge n.11 del 2005. E sembrava stesse anche maturando la consapevolezza che non fosse possibile utilizzare la legge comunitaria per tutto ciò che avesse la parola europeo all'interno, tanto che al Senato il provvedimento era arrivato composto di 11 articoli, soltanto quattro in più rispetto al testo originario e quindi non esageratamente “cresciuto”.

Il contenuto della legge comunitaria era stato perciò spostato più volte: prima in un decreto legge e poi indirettamente nella legge di stabilità, assumendo una pluralità di “vesti” diverse. Non è poco, soprattutto dal punto di vista delle regole parlamentari che impongono ad esempio, un diverso regime di emendabilità di determinati procedimenti parlamentari. Detto regime presenta infatti caratteri particolari in presenza di quelle che sono chiamate “procedure speciali”, tra le quali rientra appunto la procedura comunitaria.

Ad esempio, è previsto un regime particolare di ammissibilità al fine di garantire che la legge comunitaria mantenga il suo “contenuto proprio” di strumento per l'annuale adeguamento dell'ordinamento agli obblighi comunitari. A tale fine, non può bastare, per presentare un emendamento aggiuntivo o sostitutivo, che la materia sia *genericamente* oggetto di normativa europea. Dal punto di vista sostanziale, entrambi i regolamenti parlamentari richiamano il criterio generale della estraneità di materia per l'inammissibilità degli emendamenti, ma al contempo vi affiancano un esplicito richiamo all' “oggetto proprio della legge comunitaria, come definito dalla legislazione vigente” (artt.126-*ter*, comma 4, RC e 144-*bis*, comma 4, RS) che è rinvenibile all'articolo 9, comma 1, della legge Buttiglione⁶.

2. La legge n. 234/2012: le nuove procedure di adeguamento al diritto europeo

In questo quadro si inseriva la riscrittura delle norme che regolano la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa europea, contenute nella legge n.11 del 2005 (Legge Buttiglione): dopo tre letture parlamentari, il 27 novembre 2012, la Camera dei deputati approvava in via definitiva il disegno di legge di riforma. Quest'ultimo si era caratterizzato per un iter legislativo per più versi articolato, che aveva visto la riunificazione in un unico testo dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Buttiglione ed altri, Stucchi ed altri, Gozi ed altri, Pescante ed altri, di un disegno di legge d'iniziativa governativa e di uno presentato a prima firma dalla senatrice Marinaro⁷. E forse questa pluralità di “padri” parlamentari e non governativi spiega anche perché la legge n.

sistema comune di imposta sul valore aggiunto, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi con cui conformare la normativa vigente in materia di IVA all'ordinamento dell'Unione europea, lo ritroviamo al comma 324 dell'articolo 1 della legge di stabilità (L.n.228/2012) che recita: «*Al fine di recepire la direttiva 2010/45/UE del Consiglio, del 13 luglio 2010, recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto per quanto riguarda le norme in materia di fatturazione, sono emanate le disposizioni previste dai commi da 325 a 335 del presente articolo*».

⁶ Per una approfondita disamina delle regole in materia di emendabilità si veda Piccirilli G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2009.

234/2012 è conosciuta ancora e semplicemente con un numero anziché con un nome come fu quello dei ministri La Pergola e Buttiglione.

Una pluralità di disegni di legge presentati che rispecchiava il fatto che le carenze della legge Buttiglione alla luce del Trattato di Lisbona fossero ormai sotto gli occhi di tutti e che aveva condotto ad uno dei rari casi in cui il Parlamento ha davvero esercitato un minimo di riformismo, dato che siamo davanti alla terza evoluzione della normativa.

Di questa nuova normativa appaiono di grande interesse le procedure di adeguamento dell'Italia agli obblighi comunitari, quelle che a fini didattici sono racchiuse nell'espressione "fase discendente".

Tale fase veniva assicurata nel nostro ordinamento dapprima con la legge n.86 del 1989 (Legge La Pergola), successivamente dalla legge n.11 del 2005 (Legge Buttiglione) e attualmente dalle nuove norme qui in esame contenute nella legge n.234 del 2012. Cuore della fase discendente era stata la legge comunitaria annuale, di estrema genialità per la fase storica in cui fu introdotta, in quanto permise di introdurre una legge a cadenza annuale in un contesto, come il nostro, che conosceva poco la programmazione, tempi certi e obiettivi trasversale all'agenda politica⁸.

In particolare, la Legge Buttiglione, all'articolo 8, disciplinava in maniera scandita il meccanismo di genesi della legge comunitaria: il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche comunitarie, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri interessati, entro il 31 gennaio di ogni anno presentava al Parlamento un disegno di legge recante: "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee"; tale titolo era seguito dall'indicazione: "Legge comunitaria" con l'anno di riferimento.

L'articolo 9 si occupava invece dei contenuti tipici della legge comunitaria, riconducibili a 1) disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti in contrasto con gli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'UE; 2) disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti oggetto di procedure di infrazione avviate dalla Commissione delle Comunità europee nei confronti della Repubblica italiana; 3) disposizioni occorrenti per dare attuazione o assicurare l'applicazione degli atti del Consiglio o della Commissione delle Comunità europee che vincolino l'Italia ad adottare provvedimenti di attuazione anche in conseguenza all'emanazione di decisioni-quadro e decisioni adottate nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, anche mediante il conferimento al Governo di delega legislativa; 4) disposizioni che autorizzano il Governo ad attuare in via regolamentare le direttive, sulla base di quanto previsto dall'art.11 della suddetta legge; 5) disposizioni occorrenti per dare esecuzione ai trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'UE; 6) disposizioni che individuano i principi fondamentali nel rispetto dei quali le regioni e le province autonome esercitano la propria competenza normativa per dare attuazione o assicurare l'applicazione di atti comunitari nelle materie a legislazione concorrente (art.117, c.3, Cost.). 7) 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 comunitarie recepite dalle regioni e dalle province autonome; 8) disposizioni emanate nell'esercizio del potere

⁷ Dal punto di vista del lavoro parlamentare, durante la seconda lettura al Senato, sono stati auditi i Professori Lupo, Moccia e Cannizzaro ed è stato costituito un comitato ristretto in seno alla I Commissione Affari Costituzionali del Senato.

⁸ Così Lupo N., in "L'adeguamento del sistema istituzionale italiano al trattato di Lisbona. Osservazioni sui disegni di legge di riforma della legge n.11 del 2005", Memoria presentata a seguito dell'audizione svoltasi giovedì 7 luglio 2011 presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato, nell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa nell'ambito dell'esame in sede referente del disegno di legge n. 2646 e del connesso disegno di legge n. 2254, in tema di normativa e politiche dell'Unione europea, p.5.

sostitutivo statale (art.117, c.5, Cost.), in conformità ai principi e nel rispetto dei limiti di cui all'art.16, c. 3. della suddetta legge.

In concreto, con la legge comunitaria, direttamente, ma per lo più attraverso deleghe legislative (e più di rado mediante autorizzazioni ad emanare regolamenti) venivano abrogate le norme interne incompatibili col diritto comunitario; si recepiamo direttive e altri atti non direttamente applicabili (tra cui le decisioni-quadro e le decisioni adottate nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria); si predisponavano tutte le misure di esecuzione necessarie alla piena applicazione in Italia delle norme europee; inoltre, conteneva le disposizioni necessarie a dare attuazione a sentenze della Corte di giustizia che avessero accertato incompatibilità di norme interne con norme dell'ordinamento comunitario, nonché quelle necessarie per superare procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea⁹.

La nuova procedura di recepimento dettata dalla legge 234 del 2012 si fonda invece sullo sdoppiamento della legge comunitaria annuale in due provvedimenti legislativi distinti: la legge di delegazione europea e la legge europea. Il contenuto della prima è limitato alle disposizioni di delega necessarie per il recepimento delle direttive comunitarie; mentre la legge europea, più in generale, contiene disposizioni volte a garantire l'adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento europeo.

A questa impostazione binaria deve aggiungersi la previsione per la quale se dovessero presentarsi esigenze di adempiere ad obblighi ulteriori rispetto a quelle cui si è fatto fronte con la "prima" legge di delegazione europea, è consentito che entro il 31 luglio di ciascun anno il Governo possa presentare un secondo disegno di legge di delegazione per il restante semestre. Quest'ultima novità è finalizzata ad assicurare un iter legislativo il più rapido possibile per la legge di delegazione, anche se va segnalato che rimangono incerti i termini di approvazione di entrambi i veicoli di recepimento e che mentre la legge di delegazione europea deve quanto meno essere presentata entro il 28 febbraio di ciascun anno, per la legge europea non vengono prescritti neppure precisi termini di presentazione¹⁰.

Quanto al contenuto dei due provvedimenti legislativi, la legge di delegazione europea deve contenere disposizioni: A) per il conferimento al Governo di delega legislativa per il recepimento delle direttive europee e delle decisioni quadro¹¹; B) per il conferimento di delega diretta a modificare o abrogare disposizioni vigenti, al fine di evitare l'apertura di procedure d'infrazione a carico dell'Italia, o al fine di dare attuazione alle sentenze di condanna emesse dalla Corte di giustizia UE; C) che autorizzano il Governo a recepire in via regolamentare le direttive; D) 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; E) che individuano i principi fondamentali nel rispetto dei quali le regioni e le province autonome esercitano la propria competenza normativa per recepire o per assicurare l'applicazione di atti dell'Unione europea nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione; F) che autorizzano il Governo a emanare testi unici per il riordino e per l'armonizzazione di normative di settore. A tale contenuto si aggiungono: la delega legislativa al Governo per la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi dell'Unione europea; la delega limitata a quanto necessario a dare attuazione a eventuali disposizioni non direttamente applicabili

⁹ Così come affermato da Gianniti L.- Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 233.

¹⁰ Il perché è dovuto al fatto che la relativa presentazione è eventuale e non necessaria.

¹¹ Sono espressamente escluse deleghe non riconducibili all'attuazione della normativa europea.

contenute in regolamenti europei e la delega legislativa al Governo per l'adozione di disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi.

L'articolo 32 della legge n.234 disciplina alcuni aspetti della procedura per l'esercizio delle deleghe e vengono definiti i principi e criteri generali di delega attualmente regolati, di anno in anno, in ciascuna legge comunitaria. Fra i principi di delega viene introdotto il c.d. *gold plating*, volto ad evitare la possibilità per il legislatore delegato di prevedere in sede di recepimento livelli di regolazione più restrittivi rispetto a quelli richiesti dalle direttive stesse, per evitare che si possa determinare uno svantaggio competitivo per le persone fisiche o giuridiche residenti o stabilite in Italia.

Peraltro, già nell'articolo 2 del disegno di legge comunitaria 2012, tra i principi ed i criteri direttivi di carattere generale per l'esercizio delle deleghe ai fini dell'attuazione delle direttive comunitarie, era stato introdotto proprio il *gold plating*, principio che interveniva in ordine alla qualità della regolazione (*better regulation*).

La legge europea reca invece a) disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti; b) disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti oggetto di procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica italiana o di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea; c) disposizioni necessarie per dare attuazione o per assicurare l'applicazione di atti dell'Unione europea¹²; d) disposizioni occorrenti per dare esecuzione ai trattati internazionali conclusi; e) disposizioni emanate nell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 117, quinto comma, della Costituzione.

Tale provvedimento pare dunque riservato a sanare gli effetti di infrazioni, dare esecuzione ai trattati internazionali, ma anche - incidentalmente - a introdurre le "disposizioni strettamente necessarie per dare attuazione o assicurare l'applicazione di atti dell'Unione europea".

La legge n. 234 disciplina però anche strumenti per l'adeguamento dell'ordinamento italiano al diritto europeo ulteriori rispetto alla legge di delegazione europea e alla legge europea. In questo senso, l'articolo 37 prevede l'adozione di provvedimenti anche urgenti da parte del Consiglio dei Ministri "necessari a fronte di atti normativi dell'Unione europea o di sentenze della Corte di giustizia ovvero dell'avvio di procedure d'infrazione" nel caso in cui il termine per provvedervi risulti anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge di delegazione europea o della legge europea. E l'articolo 38 dispone poi che "in casi di particolare importanza politica, economica e sociale, tenuto conto anche di eventuali atti parlamentari di indirizzo", sia presentato alle Camere un apposito disegno di legge recante le disposizioni occorrenti a dare attuazione a un *singolo* atto normativo europeo. Tali disegni di legge non possono contenere deleghe o altre disposizioni non in correlazione con l'attuazione o l'applicazione dell'atto normativo in recepimento.

Il nuovo Parlamento si troverà perciò a sperimentare per primo queste nuove procedure di adeguamento¹³ alle quali il legislatore ha affidato il compito di porre innanzitutto rimedio al problema dei lunghi, talvolta estenuanti, termini di approvazione in Parlamento della legge comunitaria annuale, tempi di solito prolungati prodotti dall'inserimento nella legge di disposizioni diverse dal semplice conferimento di delega legislativa (in particolare, le

¹² Quest'ultima disposizione lascia intendere che gli ambiti di operatività della legge di delegazione europea e della legge europea possano in qualunque momento sovrapporsi.

¹³ Il 27 marzo 2013 il Consiglio dei ministri ha approvato la legge di delegazione europea e la legge europea 2013 le quali recepiscono i contenuti dei due disegni di legge comunitaria (disegno di legge comunitaria 2011 e disegno di legge comunitaria 2012) che non sono stati approvati durante la XVI legislatura. A queste disposizioni si aggiungono quelle relative al 2013 e quelle rese necessarie per adempiere a obblighi insorti in sede europea nel corso del 2012 e dei primi mesi del 2013. Sui due provvedimenti, adottati salvo intese, deve essere acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, che si riunirà il giorno 11 aprile.

disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti necessarie per risolvere procedure di infrazione).

Con lo "sdoppiamento" della legge comunitaria i ritardi dovrebbero essere superati, garantendo così un iter parlamentare più celere: la legge di delegazione europea conterrà esclusivamente le deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive europee e delle decisioni quadro da recepire nell'ordinamento nazionale, mentre la legge europea darà attuazione agli atti comunitari e ai trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione.

Certo è che, quasi come per uno strano scherzo del destino, il governo che ha fatto dell'Europa il suo punto fermo si è trovato di fronte allo stop in Parlamento di tutte e due le ultime leggi comunitarie.

Questo stop ha rallentato la decisa diminuzione delle procedure di infrazione dell'Unione europea a carico dell'Italia, che durante il governo Monti era passata dalle 136 del novembre 2011 alle 99 del novembre 2012 e che si sarebbe attestata a circa settanta se fossero andate in porto le due leggi comunitarie¹⁴.

Nello strano gioco degli attori che si è prodotto a fine legislatura circa le procedure comunitarie il Governo è pur vero che ha dovuto prendere nuovamente per due volte l'iniziativa, prima con il decreto legge salva-infrazioni e poi con l'emendamento 2.0.2000 alla legge di stabilità, ma ha dovuto farlo poiché costretto da un Parlamento forte che, con i suoi veti incrociati, è riuscito a bloccare il lavoro governativo. Ma, forse, la stessa legge comunitaria si presentava ormai essa stessa come strumento da ripensare¹⁵, da un lato investita dalla progressiva crisi di tutte le leggi a cadenza annuale, dall'altro posta in dubbio dallo stato di difficoltà del procedimento legislativo che, soffrendo della mancanza di tempi certi, si è caratterizzato per il ricorso a decreti legge per attuare il diritto europeo.

** Laureata magistrale "C. Alfieri", Unifi. collaboratrice Diritto elettorale e parlamentare;
f.socci@inwind.it

¹⁴ Fonte: Dipartimento Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei ministri. A febbraio 2013 il dato è di 97 procedure di infrazione.

¹⁵ In questo senso, già nel 1996, Lupo avanzava qualche dubbio in Lupo N., *La "legge comunitaria" annuale: uno strumento da ripensare?* in *Gazzetta giuridica Giuffrè - Italia Oggi*, n. 20, 24 maggio 1996, pp. 2-5.