

# LE SORTI DELLA L. 234 DEL 2012 NELLA PROSPETTIVA DELLA REVISIONE COSTITUZIONALE

di Omar Caramaschi \*\*  
(9 novembre 2016)

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. Il nuovo articolo 70 come modificato dal testo di legge costituzionale approvato il 12 aprile 2016: il nuovo procedimento legislativo. – 2.1. Articolo 70, primo comma, Cost.: le leggi approvate secondo il procedimento bicamerale paritario. – 2.2. Articolo 70, primo comma, ultimo periodo, Cost.: alcune considerazioni in tema di “oggetto proprio”, clausola di “sola abrogazione espressa” e “riserva di procedimento” per le leggi approvate secondo il procedimento bicamerale paritario. – 3. La legge n. 234/2012 sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. – 3.1. Principali novità introdotte dalla legge n. 234/2012. – 3.2. La partecipazione dell'Italia alla formazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. – 3.3 La partecipazione dell'Italia all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. – 3.4 Le modifiche alla legge n. 234/2012 operate dal legislatore fino ad oggi. – 4. La legge n. 234/2012 alla luce della riforma costituzionale. – 4.1 La partecipazione in materia europea delle Seconde Camere nell'Unione europea. – 4.2. Gli ambiti della legge n. 234/2012 che restano bicamerali, ovvero abrogabili, modificabili o derogabili solo in forma espressa e da leggi approvate a norma dell'art. 70, primo comma, Cost. – 5. Alcune considerazioni conclusive circa le future modifiche che il legislatore vorrà apportare alla legge n. 234/2012 alla luce del nuovo procedimento legislativo e delle leggi approvate secondo il procedimento bicamerale paritario.

## 1. Premessa

La riforma costituzionale<sup>1</sup>, approvata il 12 aprile 2016, nel caso dovesse essere confermata dal voto popolare attraverso il referendum che si terrà nell'autunno prossimo, modificherà in modo considerevole la Parte seconda della Costituzione, in modo particolare, per quanto rileva ai fini del presente contributo, il Titolo I. La riforma interviene con l'obiettivo di superare il bicameralismo paritario, agendo maggiormente sulle competenze, sulla composizione e sulle funzioni del Senato, oltre ad intervenire sull'intero procedimento legislativo. Il nuovo art. 70 della Costituzione delinea un procedimento legislativo complesso e variegato, di fatto prevedendo diversi procedimenti legislativi in base al grado di coinvolgimento del Senato, il quale mantiene il massimo livello di partecipazione solo nei casi tassativamente indicati dalla Costituzione al primo comma dell'articolo 70, all'interno del quale si trova anche la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, di fatto la legge n. 234/2012.

Il presente contributo vede una prima sezione dedicata interamente al nuovo procedimento legislativo ex art. 70 della Costituzione, con particolare attenzione ai casi in cui si rende necessaria una legge bicamerale e fornendo alcune considerazioni sull'art. 70, primo comma, ultimo periodo, Cost., in tema di “oggetto proprio”, clausola di “sola abrogazione espressa” e “riserva di procedimento”, limitatamente alle leggi approvate secondo il procedimento bicamerale paritario. La seconda sezione prenderà in considerazione proprio la legge n. 234/2012 per quanto riguarda i contenuti della legge, le principali novità che ha introdotto sia nella fase ascendente che in quella discendente e le modifiche alla legge operate dal legislatore fino ad oggi. La terza sezione, infine, avrà come oggetto la legge n. 234/2012 alla luce della riforma costituzionale, ovvero si

---

<sup>1</sup> Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n.88 del 15 aprile 2016.

occuperà di capire in che modo la legge di sistema dovrà essere adeguata alla riforma nel suo complesso, individuando, in modo particolare, quali ambiti della legge n. 234/2012 resteranno di competenza bicamerale e si interrogherà sulle eventuali problematiche circa le modifiche che il legislatore vorrà apportare alla legge n. 234/2012, in modo particolare alla luce del nuovo procedimento legislativo e delle norme relative alle leggi approvate secondo il procedimento bicamerale paritario.

## **2. Il nuovo articolo 70 come modificato dal testo di legge costituzionale approvato il 12 aprile 2016**

Il superamento del bicameralismo paritario, come uno dei principali obiettivi della revisione del testo costituzionale, si realizza anche attraverso il cambiamento della modalità di esercizio della funzione legislativa<sup>2</sup>. Innanzitutto, è stato notato<sup>3</sup> che si potrebbe discutere a lungo sulla titolarità della funzione legislativa, ovvero se questa possa riferirsi ancora al Parlamento nel suo complesso, oppure alla sola Camera dei Deputati. Verso quest'ultima direzione sembrano indirizzati sia i commi quarto e quinto (terzo periodo) dell'art. 55 Cost.<sup>4</sup>, quanto la dottrina<sup>5</sup>.

L'art. 10 del testo della legge costituzionale sostituisce il vigente art. 70 Cost., modificando completamente il procedimento legislativo. La crescita nelle dimensioni del nuovo art. 70 Cost. appare evidente e da più parti si sono alzate critiche<sup>6</sup> proprio sull'allungamento e sulla più difficile leggibilità della disciplina della funzione legislativa. La dilatazione dell'art. 70 Cost., quindi una disciplina costituzionale del procedimento

---

2

M. OLIVETTI, *I procedimenti legislativi (artt. 70-74 Cost.)*, in G. GUZZETTA, G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, 2016, 67 ss., considera in modo particolare “la regolamentazione costituzionale del procedimento legislativo una variabile dipendente della riforma del bicameralismo”.

3

G. PICCIRILLI, *La pluralizzazione dei procedimenti legislativi nella revisione del bicameralismo: verso una diversificazione degli atti legislativi?* in corso di pubblicazione.

4

Art. 55, quarto comma, Cost.: “La Camera dei deputati [...] esercita [...] la funzione legislativa”. Quinto comma, terzo periodo: “[Il Senato della Repubblica c]oncorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione [...]”.

5

R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2014, limita il ruolo del Senato nel procedimento legislativo a livello meramente “endoprocedimentale”. Non molto diversamente, U. DE SIERVO, *Complessità e lacune nel sistema delle fonti statali*, in *Questione giustizia*, 2/2016, 69 ss., classifica il potere del Senato come un “potere legislativo di norma solo eventuale e sollecitatorio”.

6

Critiche sul passaggio da 9 a 439 parole sono giunte da più parti. Cfr. M. AINIS, *Il potere senza contrappesi*, in *Il Corriere della Sera*, 11 marzo 2015; A. SPATARO, *I magistrati e il diritto-dovere di schierarsi sul referendum*, in *La Repubblica*, 8 maggio 2016; D. PRETINI, *Referendum costituzionale, la “legge oscura” che può diventare la nuova Carta: rigonfia di parole e di frasi infinite*, in *Il fatto quotidiano*, 26 luglio 2016. Di contro, C. FUSARO, *Le ragioni della riforma costituzionale. Una guida*, in [www.carlofusaro.it](http://www.carlofusaro.it), 15 maggio 2016; N. LUPO, *I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibili) opzioni di fondo e qualche profilo problematico (risolvibile in sede attuativa)*, in *Astrid Rassegna*, 12/2016, il quale accenna all’“inevitabile allungamento dell’art. 70 della Costituzione”.

legislativo più dettagliata, e la consequenziale pluralizzazione dei procedimenti<sup>7</sup> sono l'inevitabile risultato del superamento del bicameralismo paritario e della differenziazione del bicameralismo nell'ambito del procedimento legislativo. Il nuovo articolo permette di muovere da un unico procedimento legislativo a più procedimenti in base al contenuto o al tipo di legge che si intende approvare<sup>8</sup>. I principali commenti a riguardo si sono dedicati alla distinzione tra procedimenti legislativi. In particolare, vengono individuate due categorie principali di procedimenti legislativi, per quanto riguarda i rapporti tra Camera e Senato, a loro volta articolate al proprio interno in alcune varianti: da un lato, il procedimento bicamerale paritario, nel quale rientrano le categorie indicate dall'art. 70, primo comma, Cost.; dall'altro, il procedimento "monocamerale"<sup>9</sup> che ricomprende, a vario titolo, le leggi che danno attuazione alla clausola di supremazia, legge di approvazione del bilancio e dei consuntivi e una serie di altre leggi intitolate alla sola Camera dei Deputati. Le leggi prodotte attraverso questo secondo tipo di procedimento sono spesso indicate, in modo più corretto, con locuzioni più adatte, come "leggi a prevalenza Camera"<sup>10</sup> o "leggi bicamerali asimmetriche"<sup>11</sup>, dal momento che l'intervento del Senato nel procedimento legislativo è sempre possibile, seppure con una intensità minore, superabile dalle deliberazioni della Camera o solamente a titolo eventuale<sup>12</sup>. Sarebbe addirittura possibile

7

In merito alla pluralizzazione dei procedimenti, alcuni autori hanno provato a "contarli", giungendo ad esiti diversi. Ne individua otto M. CAVINO, *Corte costituzionale e potenziale sviluppo del contenzioso sui vizi formale degli atti legislativi*, in *Gruppodipisa.it*, 3/2015; ne conta nove E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016, 83; ne annoverano dieci G. ZAGREBELSKY, F. PALLANTE, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali*, Roma, 2016.

8

Una analisi completa dei diversi procedimenti legislativi previsti dall'art. 70 si veda N. LUPO, *I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibili) opzioni di fondo e qualche profilo problematico (risolvibile in sede attuativa)*, cit.; E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2015, 203 ss.

9

Si veda, in senso critico, in particolare N. LUPO, *I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibili) opzioni di fondo e qualche profilo problematico (risolvibile in sede attuativa)*, cit., secondo cui la terminologia "leggi monocamerale", usata tra gli altri da M. CAVINO, *Corte costituzionale e potenziale sviluppo del contenzioso sui vizi formale degli atti legislativi*, cit., 4 ss.; R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC*, 3/2015, 6; G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rassegna parlamentare*, 4/2015, 765 ss, sarebbe fuorviante dal momento che in tutti i casi di legge non bicamerale paritaria, il Senato può dare un contributo, nonostante sia configurato sempre come eventuale e superabile con deliberazione espressa della Camera.

10

Tra i primi a farne uso E. GIANFRANCESCO, *Camere del Parlamento e procedimento legislativo nel disegno di legge di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2015, termine ripreso anche da N. LUPO, *I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibili) opzioni di fondo e qualche profilo problematico (risolvibile in sede attuativa)*, cit.

11

S. STAIANO, *Le leggi monocamerale (o più esattamente bicamerale asimmetriche)*, in *Rivista AIC*, 1/2016, 3ss.

12

S. STAIANO, *I nuovi procedimenti legislativi*, in *Federalismi.it*, 12/2016, secondo il quale è preferibile l'opposizione leggi bicamerale paritarie/leggi bicamerale asimmetriche a quella legislazione necessariamente bicamerale/legislazione eventualmente bicamerale richiamata da R. DICKMANN, *Osservazioni sulla nuova organizzazione del processo legislativo dopo la riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, 4/2016, 6 ss. Inoltre, G. BRUNELLI, *Alcuni nodi (che andranno sciolti) presenti nel procedimento legislativo bicamerale e nel "voto a data certa"*, Relazione al secondo seminario Astrid sul tema *Il nuovo procedimento legislativo*, Roma, 9 maggio 2016, 5,

limitarsi nella distinzione tra procedimenti “paritari” per l’art. 70, primo comma, Cost. e “non paritari” per l’art. 70, commi da secondo a quinto, Cost., oppure classificare i prodotti legislativi in base al tipo di partecipazione del Senato in “necessaria” nei casi di procedimento paritario, “eventuale” negli altri casi o “automatica, ma non determinante”, nei casi previsti dall’art. 70, commi quarto e quinto<sup>13</sup>.

Prima di passare ad analizzare in modo approfondito le leggi approvate secondo il procedimento bicamerale paritario, è quantomeno necessario passare in rassegna, seppur brevemente, i principali casi di leggi “bicamerali asimmetriche”, nei quali il discrimine cardine è il ruolo attribuito al Senato, sia quanto alle modalità di esercizio, che relativamente agli esiti della sua azione. In generale, possono essere individuati due procedimenti legislativi principali: da un lato, il procedimento bicamerale, caratterizzato da un ruolo paritario delle due Camere che esercitano collettivamente la funzione legislativa in determinate categorie di leggi; dall’altro, il procedimento bicamerale “asimmetrico”, applicabile alla generalità dei disegni di legge, nel quale l’approvazione spetta alla sola Camera dei Deputati<sup>14</sup>, ferma restando la possibilità di un intervento del Senato nel corso dell’*iter* legislativo, potendo questa eventualità essere richiesta da un terzo dei componenti del Senato entro 10 giorni dalla trasmissione del testo da parte della Camera dei Deputati e potendo essere esercitata entro 30 giorni, trascorsi i quali il Senato delibera eventuali proposte di modifica, sulla quali la Camera si pronuncerà in via definitiva<sup>15</sup>. Il procedimento bicamerale “asimmetrico” prevede poi due varianti, individuate dai commi quarto e quinto dello stesso art. 70 Cost. Il primo caso, disciplinato dal quarto comma dell’art. 70 Cost. è relativo al procedimento di approvazione delle leggi in materia di “clausola di supremazia”<sup>16</sup>, mentre il secondo è regolato dal quinto comma dell’art. 70 Cost. e riguarda

---

rileva come non si possa qualificare un tipo di legge facendo riferimento alla sola “fase decisoria finale”, come invece avviene nelle schede di lettura del Servizio studi della Camera dei deputati (documento 216/12) secondo cui “bicamerale” e “monocamerale” sono usati avendo riguardo alla fase di approvazione delle leggi, ovvero sono “bicamerali” i procedimenti in cui le Camere sono su un piano paritario circa la fase decisoria finale, mentre sono “monocamerali” i procedimenti in cui la decisionale finale spetta solamente alla Camera dei Deputati. Sempre secondo il Dossier, se invece si considera la partecipazione al procedimento legislativo, tutti i procedimenti sono in qualche modo “bicamerali” poiché a tutti i procedimenti prendono parte entrambe le Camere, seppure, nella maggior parte dei casi, con poteri diversi. Si può quindi parlare di “procedimento *bicamerale* asimmetrico”, mentre non risulta del tutto chiaro il senso terminologico di “procedimento *monocamerale* asimmetrico” richiamato da F. PIZZETTI, *Dal bicameralismo perfetto al bicameralismo asimmetrico: il nuovo Senato della Repubblica*, Relazione tenuta al convegno Astrid sul tema *Riforma del bicameralismo, composizione e ruolo del Senato*, Roma 5 maggio 2016, 11 ss.

13

G. PICCIRILLI, *La pluralizzazione dei procedimenti legislativi nella revisione del bicameralismo: verso una diversificazione degli atti legislativi?*, cit. in corso di pubblicazione. L’A. propone altresì invertire la prospettiva considerando il procedimento dei commi secondo e terzo dell’art. 70 come procedimento “ordinario”, mentre quello “paritario” come procedimento “rinforzato”, anche considerato il ruolo che il Senato esercita in dissonanza rispetto a quello che lo stesso ramo del Parlamento riveste generalmente.

14

Art. 70, secondo comma, Cost.: “Le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati”.

15

Art. 70, terzo comma, Cost.

16

Art. 70, quarto comma, Cost.: si applica esclusivamente alle leggi che danno applicazione alla c.d. “clausola di supremazia” in attuazione dell’art. 117, quarto comma, Cost. Si differenzia dal monocamerale “partecipato” poiché l’esame da parte del Senato è disposto a prescindere dalla richiesta di un terzo dei componenti e dal momento che, se il Senato proponga modifiche a maggioranza assoluta dei componenti, la Camera può non conformarsi ad esse solo pronunciandosi a maggioranza assoluta dei componenti.

i disegni di legge di bilancio e di rendiconto consuntivo presentati dal Governo ex art. 81, quarto comma, Cost.<sup>17</sup>.

Infine, un'ultima annotazione circa i procedimenti descritti nei commi da secondo a quinto dell'art. 70 Cost, ovvero quelli a prevalenza della Camera dei Deputati. In merito è stato osservato<sup>18</sup> che il testo non specifica se, a seguito di proposte modificative ad opera del Senato, la Camera, nel caso in cui accolga parzialmente le modifiche proposte, sia nuovamente obbligata a trasmettere nuovamente il testo al Senato, tantomeno chiarisce se la Camera possa inserire nuovi contenuti in seguito all'accettazione delle proposte del Senato. Sembrerebbe potersene dedurre che la Camera può selezionare all'interno delle proposte del Senato quali approvare, quindi non essendovi nessun obbligo di una nuova trasmissione al Senato in caso di parziale accoglimento delle proposte di quest'ultimo, mentre sembrerebbero inammissibili, a seguito delle proposte del Senato, eventuali interventi additivi da parte della Camera, a meno che questa non intenda avviare un nuovo procedimento.

## **2.1. Articolo 70, primo comma: le leggi approvate secondo il procedimento bicamerale paritario.**

Il procedimento legislativo paritario è passato da essere regola generale, secondo il testo costituzionale del 1947, a procedimento eccezionale da seguire solo nei casi tassativamente elencati dall'art. 70, primo comma<sup>19</sup>, Cost, che possono essere raggruppati

---

17

Art. 70, quinto comma: si applica alla legge di bilancio e al rendiconto consuntivo. Si differenzia dal monocamerale "partecipato" dal momento che l'esame del Senato è automatico e le modifiche del Senato devono essere deliberate entro 15 giorni dalla trasmissione e non entro 30 giorni.

18

G. PICCIRILLI, "Oggetto proprio" delle leggi previste dal "nuovo" articolo 70 della Costituzione in via di revisione, in *Rassegna parlamentare*, 1/2016, 77 ss.

19

In particolare: 1) leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, 2) i referendum popolari e 3) le altre forme di consultazione di cui all'articolo 71 Cost.; 4) leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni; 5) la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea; 6) leggi che determinano i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, primo comma; 7) la legge che determina le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei senatori, nonché della loro sostituzione in caso di cessazione della carica elettiva regionale o locale, di cui all'articolo 57, sesto comma; 8) leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati europei, di cui agli articoli 80, secondo periodo; 9) leggi che disciplinano l'ordinamento di Roma capitale, di cui all'articolo 114, terzo comma; 10) leggi per la differenziazione delle competenze legislative tra le Regioni a statuto ordinario, di cui all'articolo 116, terzo comma; 11) leggi che disciplinano le modalità di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti normativi dell'UE, di cui all'articolo 117, quinto comma; 12) leggi che disciplinano casi e forme per l'esercizio del potere estero delle Regioni, di cui all'articolo 117, nono comma; 13) leggi che determinano i principi generali per l'attribuzione del patrimonio degli enti territoriali, di cui all'articolo 119, sesto comma; 14) leggi che disciplinano le procedure per l'esercizio del potere sostitutivo in modo conforme ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione di cui all'articolo 120, secondo comma; 15) leggi che stabiliscono i principi fondamentali dei sistemi di elezione e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente, dei componenti della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, nonché dei relativi emolumenti, di cui all'articolo 122, primo comma; 16) leggi di distacco di Comuni ad altra Regione, di cui all'articolo 132, secondo comma. Per una analisi più dettagliata di ciascuno dei precedenti casi si rimanda a P. BILANCIA, *Sul superamento del bicameralismo con particolare riguardo alle norme sulle leggi bicamerali*, in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari: Cacucci, 2016, Vol. 1, 77-88; P. BILANCIA, F. SCUTO, *La riforma costituzionale tra superamento del bicameralismo paritario e riordino delle competenze Stato-Regioni*, research paper per il Centro studi

in quattro categorie<sup>20</sup>: a) le “leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali”; b) leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali “concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari, le altre forme di consultazione di cui all’art. 71 Cost.”; c) una serie di leggi individuate in base all’oggetto, ovvero quelle che determinano “l’ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni”; quella “che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea”; quella “che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l’ufficio di senatore di cui all’articolo 65, primo comma, Cost.”; d) una serie di altre leggi, individuate attraverso il richiamo agli articoli della Costituzione che le prevedono, collocate prevalentemente nel Titolo V della seconda parte, vale a dire l’art. 57, sesto comma, l’art. 80, secondo periodo, l’art. 114, terzo comma, l’art. 116, terzo comma, l’art. 117, quinto comma e nono comma, l’art. 119, sesto comma, l’art. 120, secondo comma, l’art. 122, primo comma e l’art. 132, secondo comma. Mentre è un aspetto positivo il fatto che l’art. 70, primo comma, Cost. elenchi tassativamente le leggi da adottarsi con procedimento bicamerale, dal momento che al di fuori di questo articolo la Costituzione non indica ulteriori ipotesi di leggi bicamerali paritarie, appare meno condivisibile il fatto che tali leggi non sempre siano individuate con un riferimento diretto ai loro contenuti, mentre, più volte, queste sono indicate attraverso un rinvio interno ad altri articoli della Costituzione, che in alcuni casi si aggiunge all’indicazione dell’oggetto, ma che nella maggior parte dei casi appare assolutamente “muto”<sup>21</sup>.

Occorre notare come l’art. 70, primo comma, Cost. richiami tra gli oggetti sottoposti al procedimento paritario anche le leggi costituzionali e di revisione costituzionale<sup>22</sup>. Il testo vigente dell’art. 138 Cost., che non viene toccato dalla riforma costituzionale, affida già ad

sul federalismo, dicembre 2015.  
20

Secondo la classificazione avanzata da N. LUPO, *I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibili) opzioni di fondo e qualche profilo problematico (risolvibile in sede attuativa)*, cit., 5-6. Altri autori hanno proposto classificazioni parzialmente diverse. M. OLIVETTI, *I procedimenti legislativi (artt. 70-74 Cost.)*, cit. avanza una suddivisione in quattro categorie così delineate: leggi di revisione costituzionale e altre leggi costituzionali; leggi in materia di istituti di democrazia partecipativa; leggi relative alle autonomie territoriali – regionali e locali –, al Senato e all’attuazione delle disposizioni costituzionali sulle minoranze linguistiche; leggi ordinamentali relative alla partecipazione dell’Italia all’integrazione europea. Diversamente, E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, cit., 213-214, opera la seguente classificazione che non considera le leggi costituzionali e di revisione costituzionale in quanto la loro natura bicamerale è garantita dall’art. 138 Cost.: leggi che riguardano espressamente ed unicamente il livello nazionale degli interessi coinvolti (le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di referendum popolare e di altre forme di consultazione popolare; forse anche quelle sulle minoranze linguistiche); b) leggi che riguardano direttamente l’ordinamento regionale: o relativamente alla sua organizzazione ovvero relativamente all’esercizio delle funzioni attribuite alle Regioni; leggi riguardanti l’ordinamento degli enti locali; leggi concernenti ambiti che hanno rilevanza sia per l’ordinamento regionale come per quello statale (la legge che disciplina le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato e forse anche quella relativa ai casi di ineleggibilità e incompatibilità con l’ufficio di senatore; le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all’appartenenza dell’Italia all’Unione europea e quelle relative alla fase ascendente e discendente della normativa UE).

21

N. LUPO, *I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibili) opzioni di fondo e qualche profilo problematico (risolvibile in sede attuativa)*, cit., secondo cui questa tecnica del rinvio interno, da un lato offre il pregio di non dare luogo ad equivoci quanto all’identificazione della legge cui si intende riferirsi, dall’altro “presta il fianco ad una serie di obiezioni e non è mai particolarmente apprezzabile quando esso compare in una carta costituzionale: cioè in quello che è sì un atto normativo, perciò necessariamente scritto con un linguaggio tecnico-giuridico, ma che dovrebbe essere formulato in modo tale da poter essere letto e compreso, e possibilmente apprezzato, da una parte significativa dei cittadini”.

22

entrambe le Camere il procedimento di revisione costituzionale, per cui l'aver inserito questo tipo di legge nel nuovo art. 70 Cost. risulta controverso<sup>23</sup> o quantomeno ridondante. In dottrina<sup>24</sup> si è evidenziato che sarebbe stato preferibile mantenere distinte la disciplina del procedimento legislativo e della revisione costituzionale, così di mettere in evidenza come la seconda sia una garanzia della rigidità costituzionale, elemento distintivo caratterizzante rispetto alle procedure del procedimento legislativo ordinario.

L'incremento delle leggi sottoposte a procedimento legislativo bicamerale, avvenuto in gran parte durante l'esame in aula del disegno di legge di revisione costituzionale, solleva un problema di carattere generale, ovvero la possibilità di eventuali futuri conflitti tra Camera e Senato circa la natura di uno specifico disegno di legge e quindi sulla relativa tipologia di procedimento legislativo da seguire. Nonostante, come si è notato, vi sia stato un tentativo di collegare la competenza legislativa a tipi di legge<sup>25</sup>, è stato inevitabile giungere ad un elenco di leggi rispetto al quale il criterio delle materie<sup>26</sup> ha un certo rilievo,

---

P. CARNEVALE, *Brevi considerazioni in tema di 'oggetto proprio', clausola di 'sola abrogazione espressa' e 'riserva di procedimento' per le leggi bicamerali*, in *Federalismi.it*, 5/2016, 9; M. OLIVETTI, *I procedimenti legislativi (artt. 70-74 Cost.)*, cit., 80; U. DE SIERVO, *Un tentativo di riforma costituzionale con troppi gravi difetti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 1/2015, 4.

23

Dubbi vengono avanzati da A. BARBERA, *Note sul Disegno di legge costituzionale n. 1429 (Riforma del bicameralismo e del Titolo V). Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato*, seduta del 27 maggio 2014, in [www.senato.it](http://www.senato.it), secondo il quale si tratta di "un residuo federalista presente in altri ordinamenti che in Italia potrebbe portare ad un mutamento degli equilibri fissati nell'art. 138, rendendo decisivo il voto di un'assemblea non eletta direttamente"; G. DE VERGOTTINI, *Intervento*, in *Le riforme a metà del guado. Come condurle in porto*, Seminario della Fondazione Magna Carta, 26 marzo 2015, Roma, in [www.magna-carta.it](http://www.magna-carta.it), 15; G. GUZZETTA, *Intervento*, in *Le riforme a metà del guado*, cit., 39. Per G. PICCIRILLI, "Oggetto proprio" delle leggi previste dal "nuovo" articolo 70 della Costituzione in via di revisione, cit., 70-71, "suscita perplessità la riconduzione *tout court* della revisione costituzionale alla funzione legislativa, secondo uno schema concettuale non unanimemente accettato in dottrina". E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, cit., 213, nel valutare gli ambiti riservati alla legislazione bicamerale non considera le leggi costituzionali e di revisione costituzionale, in quanto la loro natura bicamerale sarebbe già garantita dall'art. 138 "e il passaggio a leggi monocamerali avrebbe dunque indebolito e di molto la rigidità costituzionale". Sulla necessità di mantenere bicamerali le leggi costituzionali al fine di rafforzare la garanzia della rigidità costituzionale insiste V. ONIDA, *Approfondimento sul bicameralismo*, in *Commissione per le riforme costituzionali* presieduta da Gaetano Quagliariello, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, 2013, 127.

24

Cfr. G. PICCIRILLI, "Oggetto proprio" delle leggi previste dal "nuovo" articolo 70 della Costituzione in via di revisione, cit., 70-71.

25

Cfr. G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, cit., 6. Per M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 11, qualunque distribuzione di competenza dovrebbe prescindere "dalla suddivisione per materie, che si è rivelata imprecisa e fonte di inesauribili controversie. Soluzione ben più efficace è quella dell'articolazione per "tipi" di legge, identificati per caratteristiche puramente formali". Per i "tipi" di legge si rimanda a F. MODUGNO, "Legge in generale" in *Enciclopedia del diritto*, Vol. 23 (1973), 872-904.

26

Tale osservazione è diffusa in dottrina: si veda R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC*, 3/2015, 7, secondo cui "[l]a previsione di materie riservate alla legge bicamerale con competenza della legge monocamerale per tutte le altre, pone all'evidenza, al pari di quanto verificatosi nei rapporti tra legge statale e legge regionale, un problema di interpretazione della disciplina costituzionale al fine di individuare in concreto quale sia la competenza (bi o monocamerale)"; P. CARETTI, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1/2015, 106, il quale evidenzia che il procedimento legislativo "si frantuma in almeno quattro procedimenti diversi, che operano secondo criteri (le materie) incerti nella loro puntuale identificazione, destinati a creare possibili contenziosi, e disciplinati da regole diverse"; E. CHELI, *La riforma costituzionale all'esame del Senato*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc.1/2015, 2; G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, 259-

anche dal momento che raramente le leggi si riferiscono ad un oggetto ben preciso, in modo particolare quanto riguardano politiche pubbliche articolate che coinvolgono interessi e competenze diversi ed articolati.

La dottrina si è divisa sulla possibilità di individuare una *ratio* unitaria sottesa ai casi di procedimento legislativo bicamerale. Da più parti si sono notate la disomogeneità e la eterogeneità<sup>27</sup> dell'elenco dei sedici ambiti materiali<sup>28</sup>, talvolta indicati in modo indeterminato e quindi soggetti ad una possibile discrezionalità di interpretazione. Le difficoltà di individuare una *ratio* unitaria sarebbero da ricondurre all'incertezza di base circa il ruolo stesso del nuovo Senato<sup>29</sup>, tanto che, insieme a leggi che si riferiscono chiaramente ad una camera a vocazione territoriale si trovano anche disposizioni che riguardano solamente il livello nazionale oppure altre legate alle relazioni sovranazionali ed internazionali. Tra le leggi che riguardano l'ordinamento statale non si comprende fino in fondo la scelta di volere bicamerale la legge sui referendum e sulle altre forme di consultazione, ma non quella, per esempio, che proroga la durata della Camera dei deputati in caso di guerra, ex art.60, secondo comma, Cost., oppure quella che concede l'amnistia e l'indulto ex art. 79 Cost.<sup>30</sup>, così come altri rilievi critici sono stati mossi circa l'assenza di diversi altri ambiti dall'elenco di quelli necessariamente bicamerali<sup>31</sup>.

---

260. Di contro, S. CECCANTI, *Il bicameralismo italiano in trasformazione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), ottobre 2015, 7, secondo cui il nuovo art. 70 stabilisce eccezioni limitate e tassative al procedimento legislativo a prevalenza Camera, eccezioni che “si riferiscono a tipologie di leggi, non a materie, e, per questo motivo, identificate come tali *ab origine*, in grado di evitare incertezze e contenziosi”; per L. VANDELLI, *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato*, in *Le Regioni*, 1/2015, 289, le materie demandate alla codecisione paritaria “si presentano coerenti e sufficientemente delineate”; N. LUPO, *I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibili) opzioni di fondo e qualche profilo problematico (risolvibile in sede attuativa)*, cit., il quale sottolinea come gli oggetti dell'art. 70, primo comma, Cost., “non paiono mai corrispondenti a vere e proprie materie, bensì ad altrettanti “tipi” di leggi, già delineate nei loro contenuti, e spesso anche nel loro procedimento formativo, dalla carta costituzionale”.

27

Così R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC*, 3/2015, 6; G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista AIC*, 1/2016.

28

G. PICCIRILLI, “Oggetto proprio” delle leggi previste dal “nuovo” articolo 70 della Costituzione in via di revisione, cit., 79 ss.

29

Si veda, tra tutti, A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, 5/2015, 7, che sottolinea l'“assenza di una chiara decisione in ordine alla vocazione funzionale dell'organo”.

30

“Leggi che hanno una rilevanza costituzionale forse superiore, o almeno pari, a quelle riguardanti i referendum o le minoranze linguistiche” secondo E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, cit., 214. Anche secondo M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, cit., 11, le leggi di amnistia e di indulto dovrebbero essere bicamerali, mentre non lo dovrebbero essere tutte quelle il cui criterio di identificazione è dato dalla riserva della fiducia alla sola Camera.

31

Sempre E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, cit., 214, evidenza come si sarebbe potuta stabilire la natura bicamerale, ad esempio, della legge che disciplina l'ordinamento della Presidenza del consiglio e l'organizzazione dei ministeri (art. 95, terzo comma), quella che stabilisce i criteri per l'organizzazione degli uffici pubblici (art. 97, secondo comma) oppure per la legge prevista dall'art. 118, quarto comma (l'attuale terzo) sul coordinamento fra Stato e Regioni in determinate materie, nonché le forme di intesa e coordinamento nella materia dei beni culturali e paesaggistici. Per A. PACE, *Quei punti critici della riforma costituzionale*, in *La Repubblica*, 29 agosto 2014, 30, tra le leggi bicamerali paritarie si sarebbero dovute includere anche le leggi di conversione dei decreti-legge, le leggi di conferimento al governo dei poteri necessari in caso di guerra, nonché quelle sulla cittadinanza e sull'istruzione scolastica e universitaria.

Tuttavia, si è cercato anche di individuare, per quanto possibile, un criterio sotteso all'elenco di ambiti in cui il procedimento legislativo debba essere bicamerale paritario. Si è ipotizzato che si possa trattare di tutti i casi di leggi ordinamentali che sono legate a dare immediata e specifica attuazione alla carta costituzionale, ad esempio, per quanto riguarda le questioni con un impatto sulle autonomie regionali o locali e sulla loro rappresentanza nel nuovo Senato. Dal momento che il Senato verrebbe coinvolto in misura paritaria tanto nel procedimento di revisione costituzionale quanto nell'approvazione delle leggi costituzionali, si è ritenuto che esso abbia il diritto di intervenire, eventualmente anche attraverso l'esercizio di un potere di veto, sulle leggi che più direttamente sono chiamate a dare completezza alla disciplina costituzionale<sup>32</sup>. Altri hanno ravvisato una *ratio* diversa, ovvero la volontà di rendere più inclusivo, più complesso e più stabile il processo di integrazione politica; qui la *ratio* non si trova nella dimensione delle competenze o nella natura del nuovo Senato, ma nella previsione stessa di un tipo di fonte caratterizzato dall'aggravamento procedimentale<sup>33</sup>. Vi è anche chi ha individuato due criteri<sup>34</sup> circa l'inclusione di determinate leggi alla categoria bicamerale. La prima *ratio*, sottesa all'assoggettamento delle leggi che attengono alle autonomie territoriali al procedimento bicamerale, sarebbe da ricondursi al coinvolgimento paritario del Senato, in quanto ramo del Parlamento che rappresenta le istituzioni territoriali; in questo modo possono essere incluse la legge relativa al Senato stessa, quella relativa alle minoranze linguistiche dato il loro legame stretto con le autonomie territoriali, ma anche le leggi in materia di integrazione europea che molto spesso incidono sulle competenze degli enti territoriali, in particolar modo sulle competenze legislative regionali. La seconda *ratio* sarebbe, invece, quella che giustifica l'inclusione fra le leggi bicamerali paritarie degli atti normativi in materia di referendum e di altre forme di consultazione popolare, in quanto il procedimento bicamerale aggravato avrebbe il compito di sottrarre la legislazione ordinamentale di strumenti di grande rilievo, come quelli legati alla partecipazione popolare, alla volontà della sola maggioranza parlamentare rappresentata alla Camera dei deputati.

## **2.2. Articolo 70, primo comma, ultimo periodo: alcune considerazioni in tema di “oggetto proprio”, clausola di “sola abrogazione espressa” e “riserva di procedimento” per le leggi approvate secondo il procedimento bicamerale paritario.**

---

32

N. LUPO, *I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibili) opzioni di fondo e qualche profilo problematico (risolvibile in sede attuativa)*, cit., il quale ritiene, inoltre, di dover far rientrare nella logica da lui enunciata “In questo ambito, mi pare che possano far rientrare anche, alla luce dello scontato rilievo costituzionale del fenomeno dell'integrazione europea e delle sue evoluzioni, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati relativi all'appartenenza all'Unione europea e la legge che disciplina i rapporti tra l'Italia, e le autonomie che la compongono, e l'Unione europea; nonché, seppure forse con qualche sforzo in più, le leggi che riguardano alcune forme di democrazia partecipativa e forse anche le stesse minoranze linguistiche, alla luce del loro forte radicamento territoriale”.

33

S. STAIANO, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 7-8, secondo viene nuovamente perseguito un “obiettivo che sarebbe stato da raggiungere per la via maestra dell'introduzione nel nostro ordinamento della legge organica, cioè di un livello normativo intermedio tra Costituzione e legge ordinaria, stipulando, in sede costituzionale, un pactum de modo circa la modalità per legiferare in ambiti giudicati sensibili”.

34

M. OLIVETTI, *I procedimenti legislativi (artt. 70-74 Cost.)*, cit., 79.

L'art. 70, primo comma, ultimo periodo, Cost., prevede che le leggi approvate secondo il procedimento bicamerale paritario, "ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma". Solamente qualche riga di testo, anche se tuttavia le questioni poste sono parecchie. È stato osservato<sup>35</sup> che quando una previsione analoga, volta ad evitare modifiche o abrogazioni tacite, era presente in una legge ordinaria la si considerava praticamente improduttiva di effetti, mentre la situazione cambiava se tale previsione era contenuta in una legge obbligata a seguire, a norma di Costituzione, una procedura aggravata, in particolare l'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere<sup>36</sup>. Dal momento che tale previsione è ora collocata nella Costituzione e si riferisce a tutte le leggi bicamerali paritarie, la situazione muta, in quanto, per effetto dell'art.70, primo comma, ultimo periodo, si configurerebbero le leggi bicamerali paritarie come una sorta di "leggi organiche". Questa categoria di legge bicamerali paritarie infatti sarebbe direttamente attuativa della carta costituzionale e si distinguerebbe dalle leggi ordinarie sia dal punto di vista della forma e della competenza, sia quanto al procedimento di formazione aggravato rispetto a quello ordinario, aggravamento procedimentale ottenuto non attraverso un innalzamento delle maggioranze richieste, ma tramite il consenso necessario di entrambe le Camere<sup>37</sup>.

Negli ambiti indicati dall'art. 70, primo comma, Cost., la funzione legislativa continua ad essere esercitata collettivamente dalle due Camere in sostanziale continuità con il procedimento vigente. Approfondendo la lettura dell'articolo, l'ultimo periodo mette in evidenza elementi di differenziazione tra il procedimento vigente e il procedimento di approvazione delle leggi approvate secondo il procedimento bicamerale paritario come previsto nella legge di revisione costituzionale, nel momento in cui si dispone che le leggi da approvarsi in sede bicamerale abbiano un "oggetto proprio" e che possano essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate con lo stesso procedimento bicamerale.

La formula dell' "oggetto proprio"<sup>38</sup> viene ripresa dai regolamenti parlamentari, dove viene impiegata al fine di circoscrivere l'ammissibilità degli emendamenti a disegni di leggi esposti al rischio di norme intrusive, ovvero i disegni di legge di stabilità e legge di bilancio, i progetti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, i disegni di legge europea e di

---

35

N. LUPO, *I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibili) opzioni di fondo e qualche profilo problematico (risolvibile in sede attuativa)*, cit., 7-8.

36

Il riferimento è alla legge n. 243/2012, il cui art. 1, comma 2, prevede che "la presente legge può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione".

37

Sempre secondo N. LUPO, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 9, dal momento che la norma sull'oggetto proprio e sulla necessità di abrogazione espressa è ora di rango costituzionale, "essa sembra in grado di imporsi nei confronti di tutti i soggetti del procedimento legislativo: Presidenti delle Camere, Governo e Presidente della Repubblica, oltre che, ovviamente, nel caso in cui questi filtri si rivelino insufficienti, Corte costituzionale. Spetterà anzitutto a queste istituzioni, chiamate ad intervenire nel procedimento legislativo, far sì che la disciplina in esame riceva un'attuazione coerente e non troppo problematica".

38

La previsione relativa all'esistenza di un "oggetto proprio" per le leggi bicamerali paritarie è stata introdotta nel corso dell'esame parlamentare attraverso il subemendamento 0.10.22.2 De Menech (Pd), presentato in relazione all'emendamento 10.22 Giorgis (Pd), emendamento che ha condotto alla riscrittura di ampie parti dell'art. 10 del disegno di legge, modificativo dell'art. 70 Cost.

delegazione europea<sup>39</sup>. Il requisito dell' "oggetto proprio" ha come sua ragion d'essere quella di far fronte alla necessità di garantire il riparto procedurale fra leggi bicamerali paritarie e monocamerali, essendo così posto a presidio dell'omogeneità dei contenuti delle leggi bicamerali paritarie, per evitare la possibilità che le leggi approvate secondo il procedimento bicamerale paritario, sia nel testo originale che in quello risultante dagli emendamenti parlamentari, si trasformino in leggi *omnibus*, includendo contenuti estranei che avrebbero dovuto far parte delle leggi a prevalenza Camera<sup>40</sup>. La clausola dell'oggetto proprio fornisce poi un secondo elemento a tutela della separazione fra procedimenti legislativi e "classi" di leggi, al fine di evitare l'elusione della divisione della competenza materiale fra i diversi procedimenti legislativi. Questo strumento poi si combina con il primo comma dell'art. 70, nel quale viene elencato il *numerus clausus* delle materie bicamerali che rende la separazione tra i procedimenti legislativi netta e piena, e il secondo comma dello stesso articolo, il quale, in via residuale, affida alla legge a prevalenza Camera tutte le altre materie, come testimonia anche l'uso dell'indicativo presente ("le altre sono approvate dalla Camera dei deputati"), escludendo tassativamente che all'interno della legge bicamerale vi possano essere contenuti riservati alla legge a prevalenza Camera, e viceversa<sup>41</sup>. I contenuti intrusi sarebbero affetti da incostituzionalità: mentre nel caso di oggetti bicamerali inseriti in leggi a prevalenza Camera lo sarebbero per la riduzione delle prerogative del Senato in quanto mancherebbe la sua espressa approvazione, il caso di oggetti a prevalenza Camera inseriti in leggi bicamerali paritarie sarebbe altrettanto incostituzionale, in quanto verrebbero lese le prerogative della Camera visto che la maggiore rigidità dell'atto-fonte in cui esso è inserito sottrarrebbe alla disponibilità soltanto di quest'ultima un ulteriore nuovo intervento sullo stesso ambito<sup>42</sup>.

Infine, ci si è chiesti se occorra una rigorosa rigidità interna, per cui ciascuno degli oggetti riservati al procedimento bicamerale sia disciplinato in una e una sola legge bicamerale, oppure se sia ammessa la disciplina di materie plurime nello stesso atto legislativo, purché rientranti nelle fattispecie dell'art. 70, primo comma. A favore della prima lettura<sup>43</sup> vi sono il dato letterale che parla di "proprietà dell'oggetto" con riferimento a

39

Cfr., rispettivamente gli artt. 121, comma 5, R.C. e 128, comma 6, R.S.; gli artt. 123-*bis*, R.C. e 126-*bis*, R.S., gli artt. 126-*ter*, comma 4, R.C. e 144-*bis*, comma 4, R.S.

40

Si veda, P. CARNEVALE, *Brevi considerazioni in tema di 'oggetto proprio', clausola di 'sola abrogazione espressa' e 'riserva di procedimento' per le leggi bicamerali*, cit., 3; D. DE LUNGO, *Il nuovo «statuto» delle leggi bicamerali: la clausola di abrogazione, modifica e deroga espressa; l'oggetto proprio; la (presunta) riserva di legge formale bicamerale (art. 70, comma 1, ult.per., Cost.)*, in G. GUZZETTA, G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, 107-120.

41

In questo senso si veda P. CARNEVALE, *Brevi considerazioni in tema di 'oggetto proprio', clausola di 'sola abrogazione espressa' e 'riserva di procedimento' per le leggi bicamerali*, cit., 8; D. DE LUNGO, *Il nuovo «statuto» delle leggi bicamerali*, cit. 116; G. PICCIRILLI, "Oggetto proprio" delle leggi previste dal "nuovo" articolo 70 della Costituzione in via di revisione, cit., 79-87.

42

Così si esprimono, ancora, P. CARNEVALE, *Brevi considerazioni*, cit., 8 e G. PICCIRILLI, "Oggetto proprio" delle leggi previste dal "nuovo" articolo 70 della Costituzione in via di revisione, cit., 85-86, oltre a M. MIDIRI, *Le leggi a oggetto plurimo: una spina nel fianco della riforma?*, in *Federalismi.it*, 11/2016, 5-6.

43

In questo senso anche la Scheda di lettura n. 216/12. cit., 69, in cui si sostiene che "le leggi bicamerali si prefigurano dunque quali leggi dal contenuto omogeneo che dettano una disciplina esaustiva dell'ambito di intervento loro affidato".

“ciascuna” legge bicamerale e la clausola di abrogazione, modifica e deroga espressa. Di contro, a favore della seconda lettura è stato proposto di non esagerare in formalismo e di basarsi su criterio di ragionevolezza, così da interpretare l’oggetto proprio come qualità della classe delle leggi approvate secondo il procedimento bicamerale paritario e non delle singole specie<sup>44</sup>.

Dal momento che le leggi bicamerali paritarie dovranno essere “leggi ad oggetto proprio” si produrranno inevitabilmente incertezze, quantomeno nella fase iniziale, nel momento in cui il legislatore vorrà intervenire su leggi in vigore, le quali, per essere modificate, dovranno essere qualificate come leggi bicamerali paritarie o a prevalenza Camera<sup>45</sup>. A questa disciplina costituzionale dovrà darsi attuazione attraverso le Camere, in primis i loro Presidenti, il Governo e il Presidente della Repubblica<sup>46</sup>; in modo particolare sarà dovere del Governo in sede di adozione dei disegni di legge, del Presidente della Repubblica, circa l’autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge e l’emanazione dei decreti-legge, ma anche dei Presidenti di Camera e Senato, nello specifico nel momento in cui saranno chiamati a valutare la ricevibilità delle proposte legislative e in sede di ammissibilità sugli emendamenti ad esse presentati, al fine di evitare invasioni di altre sfere di competenza<sup>47</sup>. Sembra così necessario che i regolamenti parlamentari, in modo coordinato tra di loro, contengano una disciplina specifica in grado di identificare un certo disegno di legge come bicamerale paritario, oltre a norme sull’ammissibilità degli emendamenti presentati dalle Camere. Nella pratica non mancheranno intrecci tra materie e questioni di competenza diversi, ma sarà innanzitutto compito del legislatore bicamerale paritario ritagliare correttamente i confini della propria competenza legislativa<sup>48</sup>. Vi sarà poi

---

44

Cfr. D. DE LUNGO, *Il nuovo «statuto» delle leggi bicamerali*, cit. 116; M. MIDIRI, *Le leggi a oggetto plurimo: una spina nel fianco della riforma?*, cit., 5-6; P. CARNEVALE, *Brevi considerazioni in tema di ‘oggetto proprio’, clausola di ‘sola abrogazione espressa’ e ‘riserva di procedimento’ per le leggi bicamerali*, cit., 6-7 si chiede, ad esempio, come “dovrebbero essere valutati casi di legge bicamerale in tema di tutela delle minoranze che contiene anche norme in punto di *referendum* consultivi o propositivi incidendo sulla materia propria dell’altra legge bicamerale ex art. 71 u.c. Cost. oppure di una legge bicamerale che disciplina il distacco di un Comune da una Regione ad un’altra rechi norme in tema di *referendum* delle popolazioni interessate intaccando l’ambito di altra legge bicamerale, quella di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti i *referendum* popolari?” oppure come valutare una legge bicamerale che, disciplinando l’elezione dei Senatori ad opera dei Consigli regionali, ai sensi dell’art. 57, comma sesto, Cost., contenesse anche norme sulla ineleggibilità e incompatibilità dei senatori appannaggio di altra legge bicamerale.

45

Nello specifico sulla riconduzione delle leggi dell’ultimo periodo ai procedimenti del nuovo art. 70 si veda S. CECCANTI, *L’articolo 70 e i procedimenti legislativi: i timori infondati*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 5 ottobre 2016. L’A. cerca di fugare dubbi in merito alla riconduzione delle leggi alle varie categorie dell’art. 70, primo comma, Cost. riportando una analisi delle leggi relative al periodo 2013-2015. Dall’analisi emergerebbe che circa il 97% delle leggi di questo arco temporale sarebbero riconducibili alla tipologia delle leggi a prevalenza Camera e solo la restante quota corrisponderebbe alle leggi bicamerali paritarie. Il numero così limitato delle seconde sarebbe giustificato, secondo l’A., dal fatto che si tratta di interventi ordinamentali cui si pone mano molto di rado. In questo senso si pensi alla revisione costituzionale o alla legge sulle procedure di attuazione del diritto dell’Unione europea: in entrambi i casi, ad esempio, non si interviene continuamente, ma si tratta di “complessi normativi funzionali ad agevolare l’adozione di altre successive e distinte norme ordinarie”.

46

Cfr. N. LUPO, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 9.

47

Si veda, in particolare, G. PICCIRILLI, “Oggetto proprio” delle leggi previste dal “nuovo” articolo 70 della Costituzione in via di revisione, cit., 69 ss.; G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, cit., 772 ss.; P. CARNEVALE, *Brevi considerazioni in tema di “oggetto proprio”, clausola di “sola abrogazione espressa” e “riserva di procedimento” per le leggi bicamerali*, cit., 4 ss.

48

l'intervento dei Presidenti delle Camere, con le intese che vengono previste dall'art. 70, sesto comma, Cost.<sup>49</sup> e, successivamente, del Presidente della Repubblica, i quali dovranno verificare che il ritaglio operato dal legislatore sia stato effettuato in modo rigoroso e corretto. Da ultima, vi sarà la possibilità per la Corte costituzionale di esprimersi in merito alla conformità tra il testo costituzionale e le limitazioni disposte dal legislatore, anche dopo le verifiche delle Camere, dei loro Presidenti e del Presidente della Repubblica.

Un ulteriore requisito è quello richiesto dalla clausola di abrogazione, modifica e deroga espressa, la quale mostra numerosi precedenti nell'esperienza legislativa<sup>50</sup> e ha un duplice fondamento, ovvero, da un lato, impone al legislatore una maggiore ponderazione nell'intervenire sull'ordinamento così da evitare conseguenze impreviste o non volute, mentre dall'altro, questa clausola agevola la certezza del diritto, semplificando il compito ricognitivo della normativa vigente ad opera dell'interprete<sup>51</sup>. Quanto ai fenomeni che vengono considerati, la formula dell'ultimo periodo cerca di intercettare quante più vicende normative possibili: l'abrogazione<sup>52</sup>, la deroga<sup>53</sup> e la modifica<sup>54</sup>. L'effetto del nuovo art. 70, primo comma, ultimo periodo è quello di obbligare il legislatore a manifestare sempre in modo espresso le forme e le modalità attraverso cui intende intervenire sulla vecchia legge attraverso la nuova, di tal ché non saranno possibili abrogazioni tacite o implicite, né deroghe tacite o indirette, elemento che nella prassi potrebbe portare a rendere preferibile la sostituzione integrale dei testi normativi o ad intervenire attraverso la tecnica della novella legislativa.

Infine, l'art. 70, primo comma, ultimo periodo, Cost., prevede che la abrogazione, la modifica o la deroga avvengano esclusivamente ad opera di "leggi approvate a norma del presente comma". È stato osservato dai primi commentatori<sup>55</sup>, che tale formulazione si

---

Cfr. N. LUPO, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., 9., il quale identifica questo compito del legislatore bicamerale paritario come "una decisione che è e non può non essere anzitutto politica", il tutto in "rapporto a quello di altri soggetti normatori e in coerenza con l'enumerazione contenuta nell'art. 70, primo comma, Cost."

49

"I Presidenti delle Camere decidono, d'intesa tra loro, le eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti".

50

Si pensi per esempio alla legge n. 400 del 1988, art 13-bis in tema di chiarezza dei testi normativi oppure alla legge n. 243 del 2012, di attuazione dell'art. 821 Cost., all'art. 1, secondo comma.

51

Cfr. D. DE LUNGO, *Il nuovo «statuto» delle leggi bicamerali*, cit., 111-112.

52

Intesa come delimitazione "negativa" dell'efficacia temporale della norma previgente solo relativamente ai rapporti sorti precedentemente all'entrata in vigore della norma successiva, in particolare si veda F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/1972, 8 ss.; F. MODUGNO, *Abrogazione*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. I, Treccani, Roma, 1998, 1 ss.

53

"Intesa quale sottrazione, da parte di una norma successiva di carattere speciale, di una o più fattispecie dall'ambito di applicazione di una norma anteriore di carattere generale", da D. DE LUNGO, *Il nuovo «statuto» delle leggi bicamerali*, cit., 112.

54

"Intesa quale figura «di chiusura» in cui si possono inserire le modifiche per integrazione, le ipotesi di interpretazione autentica, correzione, conferma e sospensione", sempre da D. DE LUNGO, *Il nuovo «statuto» delle leggi bicamerali*, cit., 112; si veda inoltre G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998, 118 ss.

55

presta a due diverse possibili letture. In un primo senso, la si può intendere come riaffermazione del principio generale del parallelismo delle forme, secondo cui una legge che è stata approvata secondo un certo procedimento può essere a sua volta sostituita solamente da una legge approvata attraverso lo stesso procedimento legislativo. In questo caso la norma sarebbe esornativa<sup>56</sup>, in quanto avrebbe come solo effetto pratico quello di precisare ciò che già si ricava dal nuovo art. 70 Cost., ovvero che il bicameralismo perfetto resta soltanto per le materie del primo comma, le quali sono escluse dal procedimento a prevalenza Camera. Dall'altro, invece, vi si può intravedere una piena riserva di legge formale bicamerale, con la conseguenza più evidente che sarebbe impossibile intervenire nella materia di cui all'art. 70, primo comma, Cost., con decreto-legge e decreto-legislativo, tanto meno sarebbe possibile sottoporre le leggi bicamerali paritarie a referendum abrogativo ex art. 75 Cost.<sup>57</sup>. Questa seconda lettura viene parzialmente ridimensionata da altre disposizioni introdotte dal legislatore della revisione, che sembrerebbero consentire l'intervento degli atti aventi forza di legge in materia bicamerale. L'art. 77, primo comma, sulla delegazione legislativa afferma che il conferimento è "dispost[o] con legge", dovendosi quindi attribuire a tale espressione il significato di consentire la delega sia per le materie a prevalenza Camera che per quelle bicamerali. Quanto alla decretazione d'urgenza, l'art. 77, secondo comma, Cost., prevede che la legge di conversione si debba presentare alla Camera dei deputati "anche quando la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere", ammettendo espressamente l'intervento del decreto-legge sulle materie bicamerali<sup>58</sup>.

### **3. La legge n. 234/2012 sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea**

Uno dei casi in cui è tassativamente necessaria una legge bicamerale, come disposto dal nuovo procedimento legislativo previsto dalla riforma costituzionale, è l'approvazione della legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, legge che di fatto coincide con la legge n. 234/2012<sup>59</sup>. Questa legge<sup>60</sup>, approvata

Cfr. P. CARNEVALE, *Brevi considerazioni in tema di 'oggetto proprio', clausola di 'sola abrogazione espressa' e 'riserva di procedimento' per le leggi bicamerali*, cit., 7 ss.

56

Cfr. questa lettura la si trova in E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2015, 211 ss. e in G. PICCIRILLI, "Oggetto proprio" delle leggi previste dal "nuovo" articolo 70 della Costituzione in via di revisione, cit., 86-87.

57

D. DE LUNGO, *Il nuovo «statuto» delle leggi bicamerali*, cit., 118, sembra avallare la seconda ipotesi. La lettera pare sufficientemente univoca nel riservare alle sole leggi bicamerali paritarie la possibilità di abrogare, modificare o derogare le leggi bicamerali previgenti, così come è a favore di questa impostazione la Scheda di lettura n. 216/12, cit., 70.

58

D. DE LUNGO, *Il nuovo «statuto» delle leggi bicamerali*, cit., 119.

59

Legge 24 dicembre 2012, n. 234, "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", in *Gazzetta Ufficiale* del 4 gennaio 2013.

60

Sulla legge n. 234/2012 si veda G. PICCIRILLI, *Il Parlamento italiano: le procedure europee nella legge n. 234 del 2012*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale: lezioni*, Torino: Giappichelli, 2014, 205-226; C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 700 ss.; C. CUPELLI, *La*

nel 2012, fa seguito alla legge n. 183/1987, alla legge n. 86/1989 (la c.d. legge “La Pergola”) e alla legge n. 11/2005 (la c.d. legge “Buttiglione”). Questa legge, che abroga espressamente<sup>61</sup>, sostituendola, la legge n. 11/2005, contiene la nuova disciplina che regola la partecipazione dell’Italia alla fase ascendente e discendente della normativa e delle politiche dell’Unione europea, stabilendo il quadro generale all’interno del quale Parlamento, Governo, Regioni e altri attori istituzionale possono intervenire sia nella formazione della posizione italiana durante la predisposizione di atti e politiche europee che nel momento dell’adempimento degli obblighi discendenti dalla partecipazione all’Unione europea.

La legge n. 234/2012 ha fornito all’ordinamento nazionale una nuova legge quadro che ha tenuto conto delle novità previste dal Trattato di Lisbona, in modo particolare quanto a quelle relative al ruolo dei parlamenti nazionali<sup>62</sup>. L’intervento del legislatore non sembra quindi discendere, in via principale, dalla volontà di riformare e migliorare gli strumenti interni di regolazione della partecipazione italiana agli affari europei, quanto un adeguamento a quanto di nuovo era stato introdotto dai Trattati<sup>63</sup>. Questo ovviamente non

---

*nuova legge sulla partecipazione alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’UE*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2013, 415ss.; E. ALBANESI, *Il ruolo del Parlamento nelle nuove norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea (artt. 3-17, l. 24 dicembre 2012, n. 234)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2013; G. PICCIRILLI, *Approvata la nuova legge sulla partecipazione dell’Italia all’UE*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2013.

61

All’Art. 61 della legge n. 234/2012 si prevede che “Sono abrogati: [...] b) la legge 4 febbraio 2005, n. 11”.

62

Sulle novità introdotte dal Trattato di Lisbona circa il ruolo dei parlamenti nazionali si veda, tra gli altri, P. BILANCIA, *The role and power of European and National Parliaments in the dynamics of integration*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, 2, 276 ss.; P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2010; R. BIFULCO, *La Costituzione italiana dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1/2012, 1 ss.; M. OLIVETTI, voce *Parlamenti nazionali nell’Unione europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2012, 510 ss.; A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, 1144 ss.; C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2/2011, 353 ss.; A. MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, 470 ss.; A. MANZELLA, *I Parlamenti nazionali nella vita dell’Unione*, in S. MICOSI, G.L. TOSATO (a cura di), *L’Unione europea nel XXI Secolo. “Nel dubbio, per l’Europa”*, Bologna, 2008, 333 ss.; G. RIVOCCHI, *Il Parlamento nazionale nella costruzione europea, dopo la “costituzione” abbandonata*, in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari: Cacucci, 2016, Vol. 2, 853-864.

63

Sottolineano questo aspetto P. CARETTI, *Editoriale. 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*, 5-6/2012, 838, secondo cui appare evidente come “proprio l’assunzione al livello delle norme dei trattati della definizione delle modalità di partecipazione dei Parlamenti nazionali, in quanto istituzioni in sé considerate, al processo di integrazione abbia fornito il destro per ripensare complessivamente la normativa interna a questo riguardo”; G. RIVOCCHI, *La partecipazione dell’Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Il ruolo del Parlamento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2013, 465, secondo cui il legislatore nazionale è stato fortemente condizionato dalle riforme dei Trattati; sul punto cfr. C. FASONE, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2010. D’altro canto, A. ESPOSITO, *La legge n. 234/2012 sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle camere*, in *Federalismi.it*, 1/2013, ha rimarcato la capacità riformatrice della legge, dall’autore ritenuta una delle più importanti riforme di sistema adottate nella XVI legislatura, in gran parte frutto dell’iniziativa legislativa parlamentare. L’A. sottolinea come il provvedimento fosse volto a porre rimedio a carenze e lacune strutturali della partecipazione italiana ai processi europei e come l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona abbia accresciuto la consapevolezza dell’importanza dell’adeguamento delle procedure nazionali.

significa che gli interventi normativi contenuti nella legge n. 234/2012 non siano, almeno potenzialmente, di grande rilevanza relativamente al ruolo del Parlamento, specialmente nei casi in cui le disposizioni, in modo particolare nella fase ascendente, puntano a rafforzarne i poteri e a riequilibrare i rapporti di forza con il Governo<sup>64</sup>.

In dottrina<sup>65</sup> sono stati individuati quattro principali obiettivi che la legge n. 234/2012 si pone di perseguire. L'obiettivo principale è quello di assicurare che il sistema istituzionale italiano partecipi in modo coerente ed adeguato alla formazione e alla attuazione della normativa e delle politiche europee, mirando così ad introdurre o a migliorare gli strumenti di collegamento e connessione tra Governo e Parlamento, tra Parlamento e Assemblee regionali, tra Governo, Regioni ed enti locali. In sintonia con questo, si pone anche il secondo obiettivo, ovvero il consolidamento dell'intervento del Parlamento nella fase ascendente di formazione della posizione italiana, in modo tale da rispondere all'esigenza di adeguamento dell'ordinamento interno al nuovo ruolo previsto dai Trattati per i Parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale europea. Così, ad esempio, la recente esperienza ha mostrato come i Governi che affermano nelle sedi decisionali europee posizioni sostenute o, addirittura talvolta, "imposte" dai rispettivi Parlamenti nazionali abbiano possibilità concrete maggiori di condizionare l'effettivo processo decisionale europeo, soprattutto relativamente alle decisioni finali. Un terzo obiettivo della legge è quello di rendere più efficace, nella fase discendente, l'attuazione degli obblighi europei all'interno del nostro ordinamento, sia in considerazione delle conseguenze giuridiche e finanziarie derivanti dal mancato adempimento, sia dai possibili effetti negativi quanto al prestigio e alla "reputazione" del Paese che potrebbe discendere da un tasso poco significativo di conformità al diritto europeo. Un quarto ed ultimo obiettivo generale è il superamento della concezione delle questioni relative all'Unione europea come affari esteri, dal momento stesso che la legge n. 234/2012 si propone di considerare le questioni relative alla formazione ed attuazione delle decisioni dell'Unione europea quale dimensione necessaria delle funzioni e delle politiche nazionali.

### 3.1. Le principali novità introdotte dalla legge n. 234/2012

La legge n. 234/2012 disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, mentre la precedente legge n. 11/2005<sup>66</sup> si riferiva invece alla partecipazione al "processo normativo dell'Unione europea" e alle "procedure di esecuzione degli obblighi comunitari". Fin dall'intestazione, la nuova legge ha marcato le distanze dalla precedente, con un chiaro riferimento alle politiche dell'Unione, elemento con il quale si intende affermare che i meccanismi previsti dalla legge, in modo particolare facendo riferimento al ruolo del Parlamento e delle istanze di coordinamento in seno al Governo, non riguardano solamente la preparazione degli atti normativi *strictu sensu*, ma anche qualsiasi altra decisione o scelta di natura politica

64

cfr. F. SCUTO, *Il ruolo del Parlamento italiano nella formazione del diritto europeo: recenti sviluppi e criticità*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 2015, p. 2.

65

Cfr. A. ESPOSITO, *La legge n. 234/2012 sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle camere*, cit.

66

Sulle evoluzioni apportate dalla legge n. 234/2012 rispetto alla precedente legge n. 11/2005 si rinvia a M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, in *Le Regioni*, 5-6/2013, 905 ss.

dell'Unione, sebbene non rivolta all'adozione di misure di natura giuridicamente. Questa lettura viene confermata da alcune disposizione della legge stessa, a partire dall'art. 1 il quale indica come oggetto della legge la disciplina, da un lato, della partecipazione dell'Italia, non solo alla predisposizione degli atti, ma anche alla formazione "delle decisioni" dell'Unione, e, dall'altro, dell'adempimento degli obblighi e dell'esercizio "dei poteri" derivanti dall'appartenenza all'Unione.

La vocazione della nuova legge a porsi nei fatti come il codice dei rapporti con l'Unione europea<sup>67</sup> è resa evidente dal fatto che, a parte l'ampiezza stessa della legge che conta ben 61 articoli, essa tende a prospettarsi come tale anche dal punto di vista della portata formale di alcune sue disposizioni<sup>68</sup> oppure sotto quello della possibilità di modifiche successive alla legge che, nell'impostazione della legge stessa, dovrebbe essere apparentemente possibile solo attraverso provvedimenti legislativi dedicati o comunque diversi dalle leggi che la legge n. 234/2012 dedica all'attuazione degli obblighi europei<sup>69</sup>.

Le novità introdotte dalla nuova legge si sono inserite in un più ampio impianto di relazioni tra l'amministrazione italiana e le istituzioni europee. Da un lato, si è proceduto ad un rigoroso riordino degli organi incaricati di gestire politicamente ed amministrativamente i rapporti tra istituzioni italiane ed europee, mentre, dall'altro, si è portato a compimento il progressivo spostamento dal Ministero degli Affari esteri alla Presidenza del Consiglio dei Ministri della competenza in materia di fase ascendente e di definizione delle politiche europee dell'Italia. Questo processo, iniziato da diverso tempo, giunge a compimento con la legge n. 234/2012, le cui esplicite previsioni assegnano le suddette competenze alla Presidenza del Consiglio, in particolare al Dipartimento per le politiche europee. Ciò ovviamente non significa che il ruolo del Ministero degli Affari esteri sia completamente azzerato, dal momento che esso mantiene un ruolo fondamentale, sia in certi ambiti specifici di stretta competenza del Ministero<sup>70</sup>, sia come snodo sostanziale e di straordinaria importanza nei rapporti tra l'Italia e le istituzioni europee, attraverso quella indispensabile struttura che è la Rappresentanza Permanente d'Italia a Bruxelles. La legge n. 234/2012 riafferma di fatto la centralità del Dipartimento per le politiche europee, le istanze di coordinamento, in modo particolare attraverso il Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE), che ne costituisce il cuore politico<sup>71</sup>. All'interno del Dipartimento operano poi gli organi amministrativi che si occupano di coordinamento, come il Comitato

---

67

Cfr. R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. Odone, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Istituzioni del Federalismo, numero speciale* che raccoglie gli interventi svolti nel seminario del 16 maggio 2014 organizzato dal CINSEDO nell'ambito del "Secondo ciclo di seminari specialistici sulle politiche europee".

68

Si pensi, ad esempio, alle disposizioni che limitano il contenuto delle leggi di attuazione degli obblighi europei previste dalla 234 o che dettano i criteri direttivi generali su cui devono essere basati gli atti delegati da adottare sulla base delle stesse disposizioni.

69

Tuttavia nella legge europea 2014 (legge 29 luglio 2015, n. 115), così come nella legge europea 2015 (legge 7 luglio 2016, n. 122), sono state inserite alcune modifiche ad articoli della legge n. 234/2012, vedi *infra*.

70

Si pensi alla Politica estera e di sicurezza comune (PESC) o alla Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) e agli aspetti istituzionali dell'Unione europea di rilevanza internazionale, come la revisione dei Trattati e l'allargamento dell'Unione ad altri Stati.

71

Art. 2, legge n. 234/2012 – "Comitato interministeriale per gli affari europei".

tecnico di valutazione degli atti dell'Ue<sup>72</sup>, il quale si occupa dell'organizzazione dei lavori del CIAE, e l'Ufficio di segreteria di quest'ultimo, che predispone l'attività istruttoria sia per il Comitato tecnico di valutazione, che per il CIAE<sup>73</sup>. Con il Dipartimento per le politiche europee si interfacciano i c.d. nuclei di valutazione degli atti dell'Ue<sup>74</sup>, rivolti ad operare come centri di coordinamento europeo presenti internamente ad ogni amministrazione statale. Infine, al Dipartimento spettano il coordinamento e l'organizzazione sia dell'attuazione degli obblighi discendenti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, che della gestione delle procedure d'infrazione o degli altri possibili casi di violazione di obblighi europei da parte dell'Italia.

### **3.2. La partecipazione dell'Italia alla formazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea**

Procedendo in modo più specifico nell'analizzare le novità relative alla "fase ascendente", la novità principale è certamente da indicare nel rafforzamento del ruolo del Parlamento nel definire la politica europea dell'Italia, facendone uno degli aspetti cruciali come evidenziato in uno dei primi articoli della legge, secondo cui "il Parlamento partecipa al processo decisionale europeo"<sup>75</sup>. Questa affermazione è in una certa misura fuorviante, sia costituzionalmente, che dal punto di vista del diritto europeo, dal momento che, ad eccezione di alcune ipotesi tassative e limitate indicate direttamente dai Trattati europei e prontamente recepite dalla legge n. 234/2012<sup>76</sup>, il Parlamento italiano partecipa alla formazione della posizione nazionale che sarà poi il Governo chiamato a sostenere all'interno del processo decisionale europeo. Quello che rileva è che, dal punto di vista prettamente interno, questa affermazione forte assurge al ruolo politico che il legislatore del 2012 si era prefissato, ovvero sintetizza l'impostazione di fondo che si è voluta dare alla legge e, con essa, all'equilibrio istituzionale tra i poteri dello Stato relativamente alla gestione dei rapporti con l'Unione europea. In questo modo, la nuova legge non ha fatto altro che indirizzare il sistema italiano nella direzione già intrapresa da diversi altri Paesi membri, ovvero il parziale recupero da parte dei Parlamenti nazionali di porzioni del potere che hanno perso a vantaggio del funzionamento dei meccanismi decisionali europei. La differenza principale, casomai, è che, mentre in molte altre esperienze nazionali ciò ha portato ad un tangibile, seppur parziale, ridimensionamento del "potere europeo" dei Governi a vantaggio delle Parlamenti nazionali, il medesimo obiettivo calato nel sistema italiano sembra aver dato vita più ad un vigoroso, e in alcuni casi sovrabbondante,

---

72

Art. 19, legge n. 234/2012 – "Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea".

73

Art. 2, comma 9, legge n. 234/2012.

74

Art. 20, legge n. 234/2012 – "Nuclei di valutazione degli atti dell'Unione europea".

75

Art. 3, primo comma, legge n. 234/2012.

76

Si pensi all'art. 8 (Partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà), all'art. 9 (Partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea), all'art. 11 (Procedure semplificate di modifica di norme dei Trattati) e all'art. 12 (Meccanismo del freno d'emergenza).

“presenzialismo” parlamentare, che ad una concreta partecipazione delle Camere a quel potere<sup>77</sup>.

Al fine di rafforzare il ruolo di indirizzo e controllo del Parlamento nella fase ascendente, il legislatore del 2012 ha introdotto un ampio sistema di obblighi informativi a carico del Governo nei confronti del Parlamento in relazione alla partecipazione italiana all'Unione. All'interno del Governo spetta principalmente al Presidente del Consiglio, seppur con la partecipazione e il coinvolgimento dei singoli ministeri, il compito di assicurare che questo flusso di informazioni giunga alle Camere<sup>78</sup>. La partecipazione del Parlamento al processo decisionale europeo e alla formazione delle normative e delle politiche europee si sostanzia in un obbligo generalizzato di informazione a carico del Governo su tutti gli atti e i documenti prodotti dalle istituzioni europee<sup>79</sup>. In modo particolare, questi obblighi si concretizzano nell'inoltro alle Camere, insieme ad ogni progetto di atto legislativo dell'Unione, di una c.d. “informazione qualificata” contenente il parere del Governo quanto all'eventuale rispetto o meno da parte di ciascun progetto dei principi di attribuzione, di sussidiarietà e di proporzionalità, dell'impatto finanziario e giuridico sulle competenze regionali e delle autonomie locali, sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e sulle attività dei cittadini e delle imprese e, più in generale, della sua rispondenza o meno all'interesse nazionale. Inoltre, è previsto l'invio al Parlamento di specifiche informative per alcuni settori dell'Unione particolarmente sensibili, quali la politica estera e di difesa comune, il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, il funzionamento dei meccanismi di stabilizzazione finanziaria, l'avvio di cooperazioni rafforzate o la conclusione di accordi tra Stati membri in materia finanziaria e monetaria<sup>80</sup>. Rilevante, per di più, è la trasmissione, entro il 31 dicembre e il 28 febbraio di ogni anno, di una relazione programmatica e una relazione consuntiva aventi l'obiettivo di informare dettagliatamente il Parlamento, la prima circa le posizioni e le priorità che il Governo intende perseguire nell'anno successivo quanto al processo di integrazione europea, la seconda in merito con riferimento agli sviluppi del processo d'integrazione europea, l'altra sugli sviluppi che si sono realmente concretizzati da tale processo nell'anno precedente e sulla politica che il Governo ha effettivamente messo in pratica<sup>81</sup>. Il flusso di informazioni che il Governo deve trasmettere al Parlamento riguarda l'atto di proposta o designazione da parte del Governo dei membri italiani presso le istituzioni dell'Unione, le procedure giurisdizionali, di pre-contenzioso e d'infrazione che riguardano l'Italia, oltre ad una relazione una relazione trimestrale riguardante l'andamento dei flussi finanziari tra l'Italia e l'Unione europea<sup>82</sup>.

---

77

Cfr. R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. Odone, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, cit. 13-14.

78

Cfr. G. RIVOCCHI, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Il ruolo del Parlamento*, cit., 470, secondo cui l'intento del legislatore del 2012 è stato quello di rafforzare il controllo delle Camere anche attraverso l'individuazione del Presidente del Consiglio come interlocutore centrale e concretamente responsabile degli indirizzi assunti dal Governo su atti normativi e politiche europee.

79

Cfr. artt. 4 e 6, legge n. 234/2012.

80

Artt. 4, commi 2, 4 e 5, legge n. 234/2012.

81

Art 13, commi 1 e 2, legge n. 234/2012.

82

Questo cospicuo e costante flusso di informazioni tra Parlamento e Governo è confermato anche dagli obblighi informativi, sempre a carico del Governo, di illustrare alle Camere, prima di ciascuna riunione del Consiglio europeo, la posizione che intende assumere, e a riferire ai competenti organi parlamentari successivamente, entro quindici giorni, sugli esiti di tali incontri. Occorre notare come l'art. 4 della legge distingue tra gli incontri del Consiglio europeo e quelli del Consiglio, di talché l'obbligo di informazione del Parlamento sulla posizione che intende assumere il Governo sussiste solo limitatamente alle riunioni del Consiglio europeo, mentre nel caso del Consiglio, il Governo è chiamato a riferire agli organi parlamentari solo su loro esplicita richiesta<sup>83</sup>.

A fronte di questi molteplici obblighi informativi richiesti al Governo, la capacità delle Camere di orientare la politica europea del Governo resta affidata alla possibilità di adottare atti di indirizzo. Infatti, sui progetti di atti legislativi europei o su ogni altra questione portata alla loro attenzione, le Camere possono esercitare il loro potere di indirizzo adottando ogni opportuno atto per orientare la politica del Governo. L'attività del Parlamento gli può consentire una partecipazione indiretta al processo legislativo europeo condizionando la posizione espressa a livello europeo dal Governo, il quale è tenuto ad attenersi alle indicazioni degli organi parlamentari in sede di negoziato europeo, salvo però, riservarsi di tenere una condotta diversa, laddove non sia stato possibile attenersi all'atto di indirizzo, ovviamente riferendo in Parlamento e fornendo le adeguate motivazioni, anche secondo quanto disposto dai rispettivi regolamenti<sup>84</sup>. In questo modo il legislatore ha escluso il c.d. "mandato negoziale", previsto invece in altri Stati membri, che vincola il Governo ad attenersi in sede europea al mandato ricevuto dal proprio Parlamento.

Il legislatore ha poi assegnato al Parlamento alcuni poteri esercitabili direttamente, almeno formalmente, in modo indipendente dal Governo. Nella maggior parte dei casi, si tratta di previsioni disciplinate direttamente dai Trattati. Tra questi poteri, troviamo il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà, attraverso cui ogni Camera è chiamata a verificare che una proposta di atto legislativo europeo sia conforme ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. Nonostante fino ad oggi, il meccanismo di allerta precoce che segue la presentazione dei pareri motivati da parte delle Camere nazionali abbia avuto risultati modesti, appare evidente la potenzialità di questo strumento, ovvero la capacità di indebolire il collegamento tra Governo e Camere, considerato che queste ultime avrebbero la possibilità di assumere posizioni contrastanti rispetto a quelle del proprio Governo<sup>85</sup>.

---

Artt. 14, 15, 16 e 17, legge n. 234/2012.

83

Questa distinzione era già presente nelle precedenti leggi, si veda in proposito A. ESPOSITO, *La legge n. 234/2012 sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle camere*, cit., 20-22.

84

Cfr. art 7, legge n. 234/2012. Sulla disciplina dei regolamenti parlamentari in materia si veda D. GIROTTO, *Parlamento italiano e processo normativo europeo*, Napoli, 2009, 185 ss.

85

Il meccanismo di allerta precoce assegna a ciascun Parlamento nazionale due voti, uno per ogni Camera nei casi di Parlamenti bicamerali, da esprimere, attraverso un parere motivato circa la violazione del principio di sussidiarietà, entro otto settimane dall'invio della proposta legislativa europea. La soglia del "cartellino giallo" si raggiunge qualora i pareri motivati rappresentino un terzo dei voti (la soglia si abbassa ad un quarto qualora la proposta riguardi la cooperazione giudiziaria in materia penale e la cooperazione di polizia), con la conseguenza che la Commissione è obbligata a riesaminare l'atto, decidendo poi di poterlo mantenere, modificare o ritirare. Qualora i pareri motivati raggiungano la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali scatta invece la soglia del "cartellino arancione"; in questo caso la Commissione può comunque decidere di mantenere la proposta di atto

Un ulteriore strumento previsto dai Trattati è il c.d. “dialogo politico”, altro dispositivo volto al rafforzamento della partecipazione delle Camere al processo legislativo europeo. Il legislatore ha espressamente disciplinato questo strumento, il quale prevede che le Camere possano far pervenire alle istituzioni europee, e contestualmente anche al Governo, le loro osservazioni sulle proposte di atti legislativi europei e sugli altri atti che sono stati inviati<sup>86</sup>.

Le Camere dispongono inoltre della c.d. “riserva di esame parlamentare” che può essere sollevata dal Governo su una proposta di atto legislativo dell’Unione, durante le riunioni del Consiglio, su espressa richiesta di ciascuna Camera. L’effetto è quello di impedire al Governo di esprimersi a livello europeo fino a quando le Camere non avranno analizzato l’atto ed espresso il loro parere che deve avvenire entro trenta giorni dalla comunicazione alle Camere, trascorsi i quali il Governo potrà procedere anche in mancanza della pronuncia parlamentare<sup>87</sup>.

Alle Camere è offerta, infine, la possibilità di attivare il c.d. “freno di emergenza” nei casi previsti dal Trattato di Lisbona. Su istanza di entrambe le Camere, il Governo è tenuto a chiedere al Consiglio che una proposta legislativa ritenuta di particolare rilevanza per gli interessi nazionali sia sottoposta all’esame del Consiglio europeo in modo tale che in questa sede si deliberi una posizione consensuale<sup>88</sup>. Questo strumento consente alle Camere, in certi casi specifici, di bloccare il processo legislativo europeo, spostandolo nella sede intergovernativa, dove è richiesta l’unanimità.

Le nuove funzioni che il legislatore ha affidato al Parlamento rendono necessaria l’adozione di una disciplina puntuale che ne regolamenti concretamente il funzionamento e, non a caso, la stessa legge n. 234 rinvia più volte alle disposizioni dei regolamenti parlamentari. Nonostante ciò, ad oggi, non si è ancora provveduto ad adeguare i regolamenti parlamentari alle novità sia del Trattato di Lisbona che della legge n.

---

legislativo, ma il Parlamento europeo a maggioranza semplice o il Consiglio con il consenso del 55% dei suoi membri possono bloccare l’atto. Ad oggi si sono verificati tre casi di attivazione del “cartellino giallo”: nel 2012, sulla proposta di regolamento sull’esercizio del diritto di promuovere azioni collettive; nel 2013 sulla proposta di regolamento per l’istituzione della Procura europea; nel 2016 sulla proposta di direttiva relativa al distacco dei lavoratori. Sui primi due casi di attivazione del “cartellino giallo” si veda C. FASONE, *Parlamenti nazionali e controllo di sussidiarietà: il secondo “cartellino giallo” sull’istituzione della procura europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2014, 165 ss.

86

Cfr. art. 9, legge n. 234/2012. La scelta del legislatore italiano di disciplinare attraverso una apposita norma un istituto che non ha copertura giuridica nei Trattati rappresenta un unicum rispetto agli altri Stati membri. Per tale motivo. A. ESPOSITO, *La legge n. 234/2012 sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle camere*, cit., ha criticato tale disposizione ritenendo preferibile che l’istituto fosse lasciato all’evoluzione della prassi. Di contro, G. RIVOSECCHI, *La partecipazione dell’Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Il ruolo del Parlamento*, cit., 469, ha evidenziato come la scelta di disciplinare le forme di relazione tra Commissione europea e Parlamento nazionale sia in linea con la volontà di rendere autonome le Camere nell’ambito delle nuove procedure decisionali europee.

87

Cfr. art. 10, legge n. 234/2012.

88

Art. 12, l. n. 234 del 2012. Il freno di emergenza può essere attivato in base a specifici casi previsti dal Trattato di Lisbona: in materia di sicurezza sociale e libera circolazione dei lavoratori (art. 48.2 TFUE); in materia di riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e di cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale (art. 82.3 TFUE); in materia di norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di grave criminalità che presentano una dimensione transnazionale (art. 83.3 TFUE). Il par. 2 dell’art. 12 prevede inoltre che, in materia di politica estera e di difesa comune, di sicurezza comune e nei casi previsti dall’art. 31.2 TUE, il rappresentante italiano in seno al Consiglio può opporsi ad una decisione per specificati vitali motivi di politica nazionale nel caso in cui entrambe le Camere abbiano adottato un atto di indirizzo motivato in tal senso.

234/2012. Nella perdurante assenza di questo adeguamento, Camera e Senato hanno nel frattempo adottato alcune procedure sperimentali interpretative degli attuali regolamenti parlamentari<sup>89</sup>, consentendo così una applicazione, seppur parziale, delle nuove disposizioni e creando una prassi parlamentare attuativa volta a favorire la partecipazione al processo legislativo europeo principalmente attraverso la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà ed il c.d. “dialogo politico” con le istituzioni europee, in modo particolare con la Commissione europea<sup>90</sup>.

### **3.3. La partecipazione dell'Italia all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea**

L'altra faccia della legge n. 234/2012 riguarda la “fase discendente” relativa alle modalità di attuazione ed implementazione degli obblighi europei. Considerato che il ruolo del Parlamento italiano è sempre stato marginale, dal momento che il fulcro della recezione della normativa dell'Unione europea è sempre stato il Governo<sup>91</sup>, il principale intervento adottato dalla legge, con l'obiettivo di velocizzare la tempistica di recepimento delle direttive europee anche a fronte dell'accelerazione dei meccanismi sanzionatori introdotti dal Trattato di Lisbona, è stato quello di sostituire l'obsoleta legge comunitaria, sdoppiandola in due distinti atti normativi, la legge di delegazione europea e la legge europea. Questo sdoppiamento, con la legge di delegazione europea rivolta a conferire le deleghe al Governo in modo da recepire le direttive europee o da attuare altri obblighi europei, mentre la legge europea indirizzata a racchiudere le norme di diretta attuazione di quegli obblighi<sup>92</sup>, sembra aver accentuate alcuni elementi di debolezza del ruolo del

---

89

Queste procedure sperimentali derivano da due pareri della Giunta per il regolamento della Camera dei deputati (del 6 ottobre 2009 e del 14 luglio del 2010) e da una lettera del Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni permanenti, firmata il 1° dicembre 2009. Le procedure introdotte da Camera e Senato sono tra loro differenziate. Da un lato, alla Camera viene affidato alle Commissioni permanenti competenti per materia l'esame dei progetti legislativi europei e l'attività di indirizzo e controllo nei confronti del Governo, ma affida in via esclusiva il controllo sul principio di sussidiarietà alla XIV Commissione Politiche dell'Unione europea. Dall'altro, al Senato non vengono separati il controllo di sussidiarietà e quello del merito svolto dalle Commissioni competenti per materia, dal momento che a queste ultime spetterebbe non solo l'esame delle proposte di legge europee nell'ottica del “dialogo politico” con la Commissione, ma anche il controllo di sussidiarietà, nonostante sia prevista l'eventualità che la Commissione Politiche dell'Unione europea esprima il proprio parere ed eventualmente si sostituisca alle Commissioni di merito qualora queste risultino inadempienti. Il procedimento previsto dal Senato appare quindi più lineare ed efficace rispetto a quello della Camera, considerato che il controllo di sussidiarietà, il dialogo politico con la Commissione europea e l'indirizzo al Governo vengono svolti in un unico esame parlamentare a carico delle Commissioni permanenti.

90

Parere favorevole sulle procedure sperimentali viene espresso da N. LUPO, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, in *Amministrazione in cammino*, 2014, secondo cui il modello del Senato risulta migliore rispetto a quello della Camera proprio perché il riparto dei ruoli tra Commissioni di merito permanenti e Commissione politiche dell'Unione europea consente uno svolgimento quanto più possibile unitario delle varie forme di coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo.

91

Cfr. A. CELOTTO, voce *Legge comunitaria*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XVIII, Roma, 1998, 8 ss., evidenzia la centralità del Governo nella fase discendente, in particolare nel contenuto della legge comunitaria annuale, con il Parlamento che si sarebbe limitato alla semplice ratifica del disegno di legge governativo.

92

Parlamento nella fase discendente<sup>93</sup>. Sempre per rispondere alla stessa esigenza di celerità, la legge ha velocizzato il meccanismo di delega, dal un lato anticipando il termine di esercizio della stessa a due mesi prima della scadenza di ciascuna direttiva<sup>94</sup>, dall'altro le procedure, i principi ed i criteri direttivi generali di delega, che venivano solitamente confermati di volta in volta in ciascuna legge comunitaria, sono stati riassunti all'interno della stessa legge n. 234/2012, così da consentire un semplice rinvio a tali articoli<sup>95</sup>.

A seguito dell'entrata in vigore della legge, si è registrata una situazione in cui la trasposizione del diritto europeo avviene quasi completamente attraverso il meccanismo della delega legislativa<sup>96</sup>. Ed è qui che emerge la debolezza del Parlamento, dal momento che molto spesso si sono conferite deleghe prive di specifici principi e criteri direttivi, mentre la legge n. 234/2012 ha individuato alcuni principi e i criteri direttivi generali validi per ogni delega<sup>97</sup> che, però, andrebbero integrati con principi e criteri direttivi specifici, a seconda delle deleghe che vengono conferite dalle leggi di delegazione europea e delle direttive che vanno effettivamente implementate nell'ordinamento interno.

Il ruolo del Parlamento nella fase discendente appare in parte indebolito. A differenza della fase ascendente, la legge n. 234/2012 non ha rafforzato in modo consistente i poteri del Parlamento, essendosi il legislatore fissato l'obiettivo primario di individuare strumenti che permettessero una implementazione più rapida ed efficace del diritto europeo<sup>98</sup>, anche

---

Cfr. art. 30, secondo comma (legge di delegazione europea) e terzo comma (legge europea), legge n. 234/2012

93

Sulla legge n. 234/2012 e la fase discendente e in modo particolare sullo sdoppiamento della legge comunitaria nella legge di delegazione europea e nella legge europea, si veda, C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, cit., 700 ss.; L. BARTOLUCCI, *"Legge di delegazione europea" e "Legge europea": obiettivi e risultati di una prima volta*, in *Amministrazione in cammino*, 2014.

94

Art. 31, primo comma, legge n. 234/2012. Il termine è stato poi modificato ed anticipato a quattro mesi dall'art. 29 della legge europea 2014.

95

Cfr. artt. 31 e 32 legge n. 234/2012.

96

La dottrina ha notato come questa tendenza a servirsi quasi esclusivamente della delega legislativa a svantaggio dell'attuazione diretta attraverso legge è una tendenza costante, addirittura precedente alla legge n. 234/2012. Secondo A. CELOTTO, G. PISTORIO, *Diciotto anni di "legge comunitaria"*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006: le fonti statali: lo sviluppo di un decennio*, Torino: Giappichelli, 2007, 61, invece, almeno nei suoi presupposti, la legge comunitaria sarebbe dovuta essere lo strumento cardine attraverso cui dare attuazione a gran parte degli atti normativi europei.

97

Quanto ai principi e criteri direttivi generali, validi per ogni delega, si veda l'art. 32 della legge n. 234/2012.

98

P. CARETTI, *Editoriale. La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, cit., 839, ritiene che lo sdoppiamento della legge comunitaria, adottato con l'obiettivo di risolvere il ritardo cronico con l'Italia dà attuazione al diritto dell'Unione, attenui di molto il ruolo del Parlamento nella fase discendente: "ricordiamo tutti che all'inizio della nostra vicenda comunitaria era proprio la delega legislativa a fungere da strumento pressoché esclusivo per dare attuazione alla normativa comunitaria; strumento utilizzato peraltro in modo del tutto improprio e cioè per interi pacchetti di direttive e senza predisposizione di principi e criteri direttivi. Un ritorno al passato che potrebbe, nella prassi, concentrare tutta l'attenzione sulla legge di delegazione (vero motore dell'adeguamento agli obblighi europei) e destinare la legge europea, proprio quella nella quale le Camere assumono decisioni a diretto contenuto normativo, ad una sorte non dissimile da quella che è toccata all'attuale legge comunitaria (ritardi

alla luce dell'assiduo problema del ritardo cronico con cui l'Italia si adegua alla normativa europea.

Accanto al recepimento delle direttive europee, la legge n. 234/2012 ha poi introdotto diverse novità in tema di procedure d'infrazione, prevedendo un ruolo parzialmente accresciuto per le Camere. La legge assegna al Parlamento alcune forme di controllo sulla gestione di tali procedure: oltre alle relazioni periodiche che il Governo trasmette al Parlamento<sup>99</sup>, l'esecutivo è tenuto a comunicare alle Camere, contestualmente alla notifica della Commissione europea, l'apertura di ogni singola procedura di infrazione ed entro 20 giorni dalla comunicazione deve essere presentata una relazione da parte del Ministro con competenza prevalente, volta ad esporre i motivi della violazione e le azioni, già poste o da porre in essere, per rimediare a tale procedura in modo tale che il Parlamento possa esprimersi attraverso deliberazioni<sup>100</sup>. Il Parlamento deve inoltre essere informato anche di ogni sviluppo relativo ad eventuali procedure d'infrazione che possano portare a sanzioni pecuniarie nei confronti dell'Italia e degli eventuali ritardi nel recepimento di determinate direttive.

### 3.4. Le modifiche alla legge n. 234/2012 operate dal legislatore dal 2013 ad oggi

La legge n. 234/2012 è stata oggetto di alcune modifiche ad opera del legislatore nel corso degli ultimi anni. Dalla sua approvazione il 24 dicembre 2012 sino ad oggi, la legge ha subito 21 modifiche puntuali, contenute in 6 provvedimenti diversi, due leggi di stabilità (legge n. 147/2013 e legge n. 208/2015), due leggi europee (legge n. 115/2015 e legge n. 122/2016) e due decreti legge (d.l. 5 gennaio 2015 n. 1 e d.l. 19 giugno 2015, n. 78).

Le prime tre modifiche sono avvenute nell'arco temporale dei due anni e mezzo dopo l'entrata in vigore della legge ed hanno tutte riguardato l'art. 43, rubricato "Diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea", quindi in materia di contenzioso. La prima modifica si ha con la legge 27 dicembre 2013, n. 147, la quale ha modificato l'art. 43, comma 10, fornendo l'interpretazione del citato comma. La successiva modifica avviene con il decreto legge 5 gennaio 2015 n. 1, che ha introdotto *ex novo* il comma 9-bis all'art. 43, che è stato poi oggetto di successiva modifica con il decreto legge 19 giugno 2015, n. 78.

Gli altri tre interventi legislativi (legge europea 2014, legge di stabilità 2014 e legge europea 2015) hanno operato su vari articoli, in misura minore sui Capi I, III e VII, modificando solamente tre disposizioni, ovvero gli artt. 2, 19 e nuovamente l'art.43, comma 9-bis, mentre si è intervenuti in maniera più consistente sui Capi VI e VIII. Le modifiche al Capo VI si sono concentrate sugli artt. 31, 36, 41 e 41-bis, ovvero sulle norme legate, rispettivamente, alle procedure per l'esercizio delle deleghe conferite al Governo

---

nell'approvazione, slittamenti e così via)". C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, cit., 714, evidenzia alcune difficoltà nel valutare quanto lo sdoppiamento dei disegni di legge presentati ogni anno dal Governo al Parlamento sia in grado di semplificare gli strumenti a disposizione delle Camere, arrivando a sostenere che "il quadro normativo risulta decisamente più complesso al punto che si stenta a coglierne le potenzialità di snellimento e di riduzione dei tempi delle procedure interne di attuazione".

99

Relazione trimestrale sulle procedure d'infrazione, sul contenzioso europeo riguardante l'Italia, sulle procedure in materia di aiuti di Stato (art. 14, primo comma) e la relazione semestrale sulle conseguenze finanziarie delle stesse (art. 14, secondo comma).

100

Cfr. art. 15 legge n. 234/2012.

con la legge di delegazione europea, gli adeguamenti tecnici e gli atti di esecuzione dell'Unione europea, i poteri sostitutivi dello Stato e il fondo per il recepimento della normativa europea. Le modifiche al Capo VIII sugli aiuti di Stato si sono focalizzate sugli artt. 45, 45-bis, 46, 48, 49, 51 e 52, ovvero su articoli inerenti, rispettivamente, sulle comunicazioni relative agli aiuti di Stato, sugli obblighi di monitoraggio quanto ai servizi di interesse economico generale, sul divieto di concessione di aiuti di Stato a imprese beneficiarie di aiuti di Stato illegali non rimborsati, sulle procedure di recupero, sulla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, sull'estinzione del diritto alla restituzione dell'aiuto di Stato oggetto di una decisione di recupero per decorso del tempo e sul registro nazionale degli aiuti di Stato.

La tabella seguente (Tab.1) riassume tutte le modifiche operate dal legislatore sulla legge n. 234/2012 dalla sua approvazione ad oggi, suddivise in base al provvedimento legislativo che le ha adottate e a seconda del Capo<sup>101</sup> della legge su cui si è intervenuti.

**Tab. 1** – Modifiche alla legge n. 234/2012 nel periodo 2013-2016

	Capo I	Capo III	Capo VI	Capo VII	Capo VIII
Legge stabilità 2012 (l. 147/2013)				Art. 43, comma 10	
Decreto legge n. 1/2015				Art. 43, comma 9-bis	
Decreto legge n. 78/2015				Art. 43, comma 9-bis	
Legge europea 2014 (l. 115/2015)	Art. 2, comma 9-bis		Art. 31, comma 1, Art. 36, commi 1 e 1-bis Art. 41-bis		Art. 45-bis Art. 46, commi 2 e 4 Art. 52
Legge di stabilità 2014 (l. 208/2015)			Art. 36, comma 1 Art. 41, commi 2-bis/ter/quater Art. 41-bis, comma 1	Art. 43, comma 9-bis	
Legge europea 2015 (l. 122/2016)		Art. 19, commi 1, 4 e 5			Art. 45, commi 1 e 3 Art. 46, commi 1 e 2 Art. 48, commi 1, 2 e 3 Art. 49, commi 1 e 2 Art. 51, comma 1 Art. 52, comma 2, lett.d)

Nella maggior parte dei casi si è trattato di modifiche per lo più puntuali, attraverso cui il legislatore è intervenuto per modificare singole parole o brevi periodo, se non numeri o date. In casi minori, si sono registrate introduzioni *ex novo* di commi ad articoli già esistenti (solo in un paio di casi si è introdotto un nuovo articolo), oppure vi sono state sostituzioni integrali di commi di articoli. Infine si è avuto un solo caso di abrogazione riguardante un singolo comma. Temporalmente, le modifiche si sono verificate prevalentemente in due leggi del 2015 (legge di stabilità e legge europea) e in una legge del 2016 (legge europea), ovvero il legislatore si è servito di una tipologia di strumenti legislativi di ampio respiro e di importanza strategica per lo Stato, non invece di appositi disegni di legge di modifica, anche visto il tenore molto spesso limitato del carattere delle modifiche. Infine, occorre

notare come le principali variazioni abbiano riguardato il Capo VI, relativo all'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, quindi la sezione della legge n.234/2012 legata al recepimento della normativa europea tramite legge europea e legge di delegazione europea, e il Capo VIII, in materia di aiuti di Stato, legato quindi ad un tema, quella della concorrenza, da sempre caro all'Unione europea e alla Commissione in particolare.

La legge n. 234/2012 si pone come una sorta di testo unico volto a regolare i rapporti tra Italia e Unione europea, sia nella fase ascendente di definizione della posizione nazionale da sostenere a Bruxelles, in modo particolare circa le relazioni tra Governo e Parlamento, che nella fase discendente, circa le modalità di attuazione degli obblighi europei dello Stato, nel loro profilo sia di attuazione ordinaria che di prevenzione e soluzione delle eventuali procedure di infrazione che la Commissione europea può aprire in caso di violazione di quegli stessi obblighi. Ciononostante, alcuni profili dei rapporti tra Italia e Unione europea sono affidati a disposizioni contenute in altre leggi, essendovi alcuni ambiti di questa materia che non sono stati consolidati nella legge n. 234/2012 al momento della sua approvazione. Si fa riferimento, in modo particolare, alle leggi n. 52/1996 e n. 131/2003, che insieme alla legge n. 234/2012 costituiscono le tre fonti normative di riferimento per l'attività europea della Regioni e del sistema regionale<sup>102</sup>. La legge n. 52/1996 disciplina, nello specifico, la possibilità per le Regioni e le Province autonome di aprire propri uffici presso le istituzioni europee, stabilisce il passaggio delle politiche europee dall'ambito preminente della politica estera a quello della politica interna nazionale, provvede ad ampliare l'organico della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea attraverso la creazione di quattro posti per esperti regionali distaccati su indicazione della Conferenza delle Regioni<sup>103</sup>. La legge n. 131/2003, di attuazione della riforma costituzionale del 2001 quindi della modifica del Titolo V, regola la partecipazione diretta delle Regioni al negoziato europeo e prevede, ad esempio, la possibilità per le Regioni di partecipare con propri rappresentanti alle sedute del Consiglio e con propri funzionari ai comitati e ai gruppi di lavoro della Commissione e del Consiglio<sup>104</sup>.

#### **4. La legge n. 234/2012 alla luce della riforma costituzionale**

L'art. 70, primo comma, Cost. elenca una serie di leggi da approvarsi con procedimento bicamerale paritario. Si tratta di leggi bicamerali paritarie, in gran parte riconducibili a casi di leggi ordinarie che sono molto spesso legate a dare immediata e specifica

---

102

Per una analisi più approfondita si veda R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. Odone, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, cit., 33 ss; C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in *Federalismi.it*, 7/2013.

103

Con l'intesa intervenuta tra il Ministero degli affari esteri e la Conferenza delle Regioni il 23 gennaio 1997, circa le modalità del concorso delle regioni in vista della definizione della politica nazionale in sede europea, sono stati definiti i criteri e le modalità di selezione di questi quattro esperti e sono state indicate le materie di cui si sarebbero occupati: Fondi strutturali; Aiuti di Stato a finalità regionali; Ambiente; Comitato delle Regioni.

104

Tali forme di partecipazione sono state regolate dal successivo accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari, Conferenza Stato-Regioni il 16 marzo 2006.

attuazione alla carta costituzionale. Tra queste leggi bicamerali paritarie è ricompresa la legge contenente le norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, ovvero il lungo titolo della legge n. 234/2012<sup>105</sup>. Si tratta di una di quelle leggi che si inseriscono pienamente nel solco delle leggi di sistema, in quanto appunto si pone come obiettivo non tanto la determinazione nel dettaglio della formazione e dell'attuazione di normative e politiche europee, quanto la disciplina delle norme generali, come evidenziato fin dal titolo stesso della legge.

A tal riguardo, capita spesso di imbattersi in una certa qual confusione in merito all'art. 70, primo comma, Cost., soprattutto a livello divulgativo e politico, dal momento che all'inserimento tra le leggi bicamerali paritarie della legge n. 234/2012 viene erroneamente ricondotto un mantenimento del bicameralismo perfetto in qualsiasi ambito di interesse europeo. Occorre fare chiarezza e non confondere le leggi di dettaglio che riguardano esplicitamente ambiti, normative o politiche dell'Unione europea (fra tutte, si pensi alla legge europea e alla legge di delegazione europea), dalla legge che disciplina le norme generali, le forme ed i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione di tali normative e delle politiche europee<sup>106</sup>. Questa differenza appare in grado di giustificare l'inserimento tra leggi bicamerali paritarie della legge n. 234/2012, in quanto si fa riferimento a leggi con oggetto proprio ed a leggi di carattere ordinamentale legate all'attuazione immediata e specifica della carta costituzionale.

Occorre ribadire che l'art. 55, quinto comma, Cost., così come modificato dal testo di legge costituzionale, prevede, tra le funzioni del Senato, che esso "partecip[i] alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea", ovviamente una partecipazione che si aggiunge a quella della Camera dei Deputati. Questo articolo assegna al Senato questa funzione partecipativa, sulla base della quale sarà poi la legge di sistema, nello specifico la legge n. 234/2012 a delineare dettagliatamente le norme generali, le forme ed i termini di questa partecipazione del Senato, nell'ambito della più generale partecipazione dell'Italia intesa nel suo complesso.

La legge n. 234/2012 come legge di sistema rientra nella categoria delle leggi bicamerali paritarie, il Senato partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, ma è proprio il Senato a subire alcune delle modifiche più significative e rilevanti ad opera dell'intera riforma costituzionale. Ricadrà poi sul legislatore ordinario il compito di intervenire sulla legge di sistema al fine di adeguarla al disegno complessivo dell'intera riforma della carta

In questo senso, N. LUPO, *I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibili) opzioni di fondo e qualche profilo problematico (risolvibile in sede attuativa)*, cit., 6; L.S. ROSSI, *Riforma della Costituzione italiana e partecipazione all'Unione europea*, cit., 18/2016, 11-12, secondo cui "la regola generale è che la funzione legislativa spetta alla sola Camera dei Deputati. Tuttavia, l'art.70 prevede eccezioni per leggi su temi di importanza rilevante, o per talune leggi che si potrebbe definire 'di sistema', la cui adozione e modifica può essere fatta solo con legge bicamerale. Fra queste leggi il nuovo art. 70 include anche la 'legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea'".

Sempre L.S. ROSSI, *Riforma della Costituzione italiana e partecipazione all'Unione europea*, cit., 18/2016, 7, evidenzia come il nuovo art. 55, Cost. preveda la partecipazione del Senato anche "alle decisioni dirette all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'UE", mentre l'art. 70, primo comma, Cost., che indica le leggi da approvarsi con procedimenti bicamerale paritario, "non menziona fra queste gli strumenti ordinari di adattamento agli atti dell'Unione quali la legge europea, la legge di delegazione europea o leggi ad hoc che recepiscano singole direttive. Esso infatti fa riferimento solo alle leggi generali che regolano l'appartenenza all'UE o a quelle di cui all'art 117, quinto comma, che stabiliscono le norme di procedura per le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza, sulla partecipazione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'UE, o al potere sostitutivo dello Stato alle Regioni".

costituzionale. Alla luce dell'intera riforma della Costituzione, lasciare inalterata la legge n. 234/2012 provocherebbe un certo qual disallineamento ed una certa incoerenza, in quanto nell'ambito della normativa e delle politiche europee verrebbe a mantenersi in vigore il bicameralismo paritario, sicché la legge n. 234/2012 andrebbe aggiornata e adeguata al tenore globale della riforma costituzionale.

Il legislatore ordinario dovrà quindi intervenire in maniera espressa e con legge bicamerale, ex art. 70, primo comma, Cost., qualora abbia intenzione di modificare, derogare od abrogare tale legge. L'intervento di adeguamento rispetto all'intero corpo della riforma costituzionale dovrebbe modificare la legge n. 234/2012 stabilendo, in modo particolare, quali ambiti dovrebbero restare di competenza bicamerale e quali invece diventare di competenza esclusiva della sola Camera o, eventualmente, del solo Senato.

#### **4.1. La partecipazione in materia europea delle Seconde Camere nell'Unione europea**

Il testo di legge costituzionale approvato il 12 aprile 2016 stabilisce, all'art. 55, quinto comma, Cost., le funzioni che il Senato sarà chiamato ad esercitare circa l'adesione dell'Italia all'Unione europea, ovvero il concorso all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea, la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea e la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori<sup>107</sup>. Il nuovo Senato, anche in virtù della riduzione della propria funzione legislativa, viene presentato come la Camera a vocazione europea e al contempo "federatrice"<sup>108</sup>, anche in virtù della funzione di collegamento che dovrebbe svolgere tra Stato, livelli sub-statali di governo e Unione europea.

In realtà questa spiccata europeizzazione del Senato risulta marginale in diversi ambiti, non ben definita in altri e ben delineata solo in alcune funzioni, incertezza questa in gran parte dovuta alla non chiara natura che il nuovo Senato andrà ad assumere<sup>109</sup> e, non da ultimo, al fatto che il Senato non sarà più legato al Governo dal rapporto di fiducia, venendo così a mancare un elemento cardine delle dinamiche della forma di governo euro-nazionale. Di contro, è stato notato come non sembra potersi far discendere da ciò che il Senato non dovrebbe essere coinvolto nelle funzioni di indirizzo e controllo circa l'azione del Governo sulle questioni europee<sup>110</sup>, avallando questo convincimento attraverso il contributo fornito dal diritto comparato, in particolare modo dai casi tedesco e

---

107

Cfr. Art. 55, quinto comma, Cost., "Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all'esercizio della funzione di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea. Valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. Concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato".

108

Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento federatore*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2002, 35-49.

109

Si veda su tutti N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *Federalismi.it*, 4/2016.

110

francese in cui si ha la presenza di Seconde Camere efficacemente presenti e coinvolte nelle materie europee, seppure prive del legame fiduciario con l'esecutivo. Secondo il parere di chi scrive, occorre fare una distinzione nel momento in cui si intende comparare il nuovo Senato italiano con altre Seconde Camere europee<sup>111</sup>. In paesi come Francia e Spagna, gli organismi parlamentari legati agli affari europei, in modo particolare i Senati, pur trovando riferimenti sia nelle Costituzioni che nei regolamenti interni, hanno poteri eminentemente informativi passivi e svolgono un ruolo marginale nella formazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, esprimendo pareri che non comportano alcun obbligo formale per il Governo. Viceversa, in paesi federali quali Austria<sup>112</sup> e Germania<sup>113</sup> sussiste una relazione diretta tra maggiore rango e elevatezza della norma e rilevanza politica del parere dei *Bundesrat*, la cui vincolatività si deduce anche in ragione del loro ordinamento federale e proprio a tutela delle fondamentali competenze legislative delle stesse autonomie territoriali. Il Senato italiano si avvicina più ai modelli di Francia e Spagna, dove le Seconde Camere vedono un coinvolgimento delle istituzioni territoriali, rispetto ai modelli federali di Austria e Germania, dove all'interno dei *Bundesrat* siedono i rappresentanti degli esecutivi regionali. In ragione di ciò, il nuovo Senato italiano potrà svolgere alcune funzioni in materia di affari europei, certamente quelle che gli vengono assegnate direttamente dai Trattati europei e secondariamente alcune che sono già o che verranno previste dalla legge quadro, secondo le disposizioni del legislatore nazionale, pur senza giungere ad un intervento paragonabile a quello di stati federali come Austria e Germania, nonostante in questi stessi casi le Seconde Camere godano di un

---

C. FASONE, *Il rapporto tra bicameralismo e Regioni ridefinito dal controllo di sussidiarietà. Spunti dal diritto comparato e riflessioni sulla riforma costituzionale in itinere*, in *Diritti comparati*, 2015.

111

Sulle Seconde Camere a livello di Unione europea si veda il dossier del Servizio studi del Senato, *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, dossier n. 54, settembre 2013; B. GUASTAFERRO, *Composizioni e funzioni del nuovo Senato in prospettiva comparata*, in *Questione Giustizia*, 2/2016, 77-84; M. ROMANIELLO, *Upper Chambers in EU affairs. Scrutinising German and Belgian Bicameralism*, in *Federalismi.it*, 16/2015; M. ROMANIELLO, *Assessing Upper Chambers' role in the EU decision-making process*, SOG Working Paper Series, 2015.

112

Cfr. dossier del Servizio studi del Senato, *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, dossier n. 54, settembre 2013. In Austria il concorso al processo decisionale europeo, esercitato con l'azione di controllo, informazione e formulazione di pareri e risoluzioni, è un'attribuzione costituzionalmente riconosciuta anche al *Bundesrat*. Va notato, tuttavia, come l'area in cui tali pareri hanno efficacia vincolante per il Governo è decisamente ristretta circa i pareri espressi dal *Bundesrat*, ovvero esclusivamente e limitatamente nell'ipotesi di un progetto di atto normativo europeo che richiede il recepimento con legge costituzionale che, ai sensi dell'articolo 44, co. 2, Cost., necessita del consenso del *Bundesrat*, in quanto volto a limitare le attribuzioni legislative o amministrative dei Länder. Nei rimanenti casi, il Governo non solo può adottare scelte difformi dalle indicazioni espresse dal *Bundesrat*, ma non ha neppure l'obbligo di darne informazione e relative motivazioni al Senato.

113

Cfr. dossier del Servizio studi del Senato, *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, dossier n. 54, settembre 2013. In Germania il *Bundesrat* riveste un ruolo importante nelle questioni riguardanti l'Unione europea. Gli viene riconosciuto il diritto di sollevare, di fronte alla Corte di giustizia europea, il ricorso contro la violazione, mediante un atto normativo europeo, del principio di sussidiarietà. Il *Bundesrat* ha conseguentemente diritto ad essere informato dal governo federale di tutte le questioni concernenti l'Unione europea. Il peso istituzionale del *Bundesrat* nella formulazione della politica europea è consistente, dal momento che qualora i testi comunitari siano ritenuti rilevanti per gli interessi dei Länder (nei casi in cui vengano coinvolti le competenze legislative dei Länder, la struttura degli organi di governo del singolo Land, le procedure amministrative del Land o nel caso in cui siano incise le competenze legislative esclusive dei Länder nelle materie dell'istruzione scolastica, della cultura o della radiotelevisione), il parere del *Bundesrat* diviene vincolante per il Governo federale e, in caso di disaccordo con quest'ultimo, rappresenta una posizione insuperabile se è approvato con la maggioranza qualificata dei due terzi. L'efficacia del vincolo risulta tuttavia attenuata quando la decisione avanzata dal *Bundesrat* comporta un aumento di spesa o una diminuzione di risorse, essendo obbligatorio l'assenso del Governo.

coinvolgimento limitato negli affari europei, ovviamente rispetto alle Camere basse, e vincolante nei confronti del Governo solo nei casi strettamente legati alle competenze legislative fondamentali dei governi delle entità federate.

#### **4.2. Gli ambiti della legge n. 234/2012 che restano bicamerali, ovvero abrogabili, modificabili o derogabili solo in forma espressa e da leggi approvate a norma dell'art. 70, primo comma, Cost.**

Tornando alle funzioni del nuovo Senato italiano, mentre la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea è più facilmente identificabile, dal momento che coincide di fatto con i contenuti della "legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea" ex art. 70, primo comma, Cost., più problematico risulta il riferimento al "concorso all'esercizio delle funzioni di raccordo" tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea<sup>114</sup>. Si rifanno certamente a questa funzione l'attribuzione a legge bicamerale sia "[del]le modalità di esercizio del potere sostitutivo" in caso di inadempienza di Regioni e Province autonome "all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea" (ex art. 117, quinto comma, Cost.), che "[del]le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione", ad esempio in "caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria" da parte degli organi degli enti autonomi, così come previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost.<sup>115</sup>.

Non potrebbe però considerarsi il concorso del Senato all'esercizio delle suddette funzioni di raccordo e di partecipazione esaurito in queste poche e ridotte norme. Occorre ricordare che il testo di legge costituzionale affida solamente alla Camera la c.d. "funzione

---

114

Si veda, in modo particolare, C. PINELLI, *Le funzioni del nuovo Senato in riferimento all'adesione della Repubblica all'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 1/2016, 2. A parere di scrive, l'A. svolge una argomentazione parzialmente fuorviante dal momento che fa coincidere quasi integralmente la "partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea" con l'attribuzione ad entrambe le Camere dell'approvazione della "legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea" (ex art. 70, primo comma, Cost.), mentre a parere di scrive non è corretto associare la funzione di partecipazione del Senato ex art. 55, quinto comma, Cost. con il potere di approvazione bicamerale della legge di sistema, nel caso di specie la legge n. 234/2012, quanto piuttosto risulta coerente un collegamento tra quella funzione con i contenuti specifici e puntuali della legge stessa.

115

Tanto più perché lo stesso nuovo testo dell'art. 120, secondo comma, inserisce, dopo le parole: "Il Governo" le seguenti: "acquisito, salvi i casi di motivata urgenza, il parere del Senato della Repubblica, che deve essere reso entro quindici giorni dalla richiesta".

di indirizzo politico”, dal momento stesso che tale conferimento si lega da un lato all’esclusività del rapporto di fiducia con il Governo in capo alla Camera dei Deputati, e dall’altro si riallaccia costantemente con le funzioni “politiche” che vengono assegnate dal testo al nuovo Senato, ogniqualvolta che quest’ultimo sia chiamato a legiferare paritariamente con la Camera o comunque a partecipare al procedimento legislativo, oltre ai casi in cui questo si occuperà della valutazione della politiche pubbliche.

Sulla base di questi presupposti, si è cercato di adottare un criterio teso ad individuare ed isolare i casi in cui la partecipazione di entrambe le Camere ai processi decisionali legati all’Unione europea coinvolga direttamente il circuito fiduciario con il Governo, da quelli in cui manchi tale coinvolgimento diretto, all’interno dei quali andranno poi ulteriormente isolati i casi particolari in cui il “concorso” del Senato in quanto organo configurato come “rappresentativo delle istituzioni territoriali” risulti essere non soltanto eventuale, ma addirittura opportuno<sup>116</sup>. Attraverso questo criterio è possibile operare una rilettura della legislazione ordinaria di sistema sulla partecipazione di Camera e Senato ai processi decisionali e attuativi legati all’Unione europea, con particolare riferimento alla vigente legge in materia, la legge n. 234/2012, allo scopo di provare a delineare quali competenze restino bicamerali e quali possano essere affidate in maniera esclusiva a Camera o Senato<sup>117</sup>.

Prima di addentrarsi nel merito delle singole disposizioni, è necessario sviluppare alcune considerazioni generali relative alla fase di formazione e attuazione delle normative

---

116

C. PINELLI, *Le funzioni del nuovo Senato in riferimento all’adesione della Repubblica all’Unione europea*, cit., 3-5. Il criterio proposto dall’A. risulta valido ed accettabile, anche se in alcuni casi sono meno condivisibili alcune scelte operate circa l’assegnazione di alcune materie alla competenza bicamerale oppure esclusiva di Camera e Senato, su tutte il controllo circa il rispetto del principio di sussidiarietà che viene destinato alla sola Camera, mentre per chi scrive risulta più coerente ed efficace se lasciata bicamerale (vedi *infra*).

117

Si rimanda alla tabella in Appendice per una visione d’insieme (Tab. 2).

e delle politiche europee. Quanto alla prima, nelle materie relative alle competenze esclusive delle Regioni, nonostante nel nuovo testo costituzionale le funzioni di indirizzo e di controllo politico del Governo sono affidate esclusivamente alla Camera dei Deputati ex art. 55, quarto comma, Cost. si è proposto di introdurre, quantomeno in via di prassi, una funzione di indirizzo del Senato per il negoziato del Governo, con l'obbligo per il Senato di un coordinamento con il CIAE (Comitato interministeriale per gli Affari europei) e con le competenti commissioni della Camera dei Deputati<sup>118</sup>. Quanto alla seconda, invece, le leggi di adeguamento dell'ordinamento interno agli atti dell'Unione europea saranno adottate dalla sola Camera dei Deputati. La "partecipazione" del Senato, si potrà avere, così come per ogni altra legge prevista dal procedimento "monocamerale partecipato" per cui la Costituzione non disponga diversamente, attraverso un esame che dovrà essere richiesto<sup>119</sup> da un terzo dei suoi componenti entro il termine di 10 giorni dalla approvazione del disegno di legge da parte della Camera dei Deputati; il Senato avrà poi 30 giorni per presentare eventuali modifiche, sui cui sarà poi la Camera a pronunciarsi in modo definitivo<sup>120</sup>. Di fatto, è stato notato come con la nuova Costituzione, fatta salva la limitata possibilità per il Senato di proporre modifiche, il recepimento della normativa dell'Unione europea viene affidato in via esclusiva alla Camera dei Deputati, cosicché il ruolo del Senato non sembra diverso da quello che gli viene assegnato circa l'adozione delle altre leggi di competenza statale<sup>121</sup>.

Procedendo con ordine, il Capo I sulle disposizioni generali resterà certamente di competenza bicamerale, sia quanto alle finalità, che relativamente al Comitato interministeriale per gli affari europei<sup>122</sup>.

Proseguendo, vi è il Capo II, dedicato alla partecipazione del Parlamento alla definizione della politica europea dell'Italia e al processo di formazione degli atti dell'Unione europea, il quale contiene una serie di disposizioni eterogenee che vanno valutate singolarmente in base all'effettiva incidenza delle due Camere. Tralasciando i principi generali<sup>123</sup>, secondo cui il Parlamento partecipa al processo decisionale dell'Unione (art. 3), nel Capo II troviamo due principali gruppi di disposizioni.

---

118

L.S. ROSSI, *Riforma della Costituzione italiana e partecipazione all'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 18/2016, 6. Secondo l'A., "Si potrebbe anche ipotizzare, in taluni casi di competenza regionale, una partecipazione più diretta del Senato alla formazione delle norme europee. Sul modello di quanto fa lo Stato tedesco, il Governo potrebbe delegare a rappresentanti del Senato la partecipazione all'adozione degli atti dell'UE".

119

L'esame del Senato è automatico solo per le leggi di cui all'art.117, quarto comma, Cost., nell'esercizio della clausola di supremazia e quinto comma, per la legge di bilancio l'esame del Senato è automatico.

120

Cfr. Art.70, terzo comma, Cost. Sul tema si veda l'analisi completa di E. ALBANESI, *Il nuovo Senato e i raccordi con l'Unione europea*, in P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO, *Forum sul d.d.l.costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, Torino, Giappichelli, 2015, 73 ss.

121

L.S. ROSSI, *Riforma della Costituzione italiana e partecipazione all'Unione europea*, cit., 18/2016, 8.

122

Cfr. rispettivamente art. 1 e 2 della legge n. 234/2012

123

Si prevede, inoltre, che le Camere intervengano nella fase di formazione delle normative e delle politiche europee, secondo quanto previsto dal Trattato sull'Unione europea e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, così come ribadito dall'art. 55, quinto, Cost. come modificato dalla riforma costituzionale.

Una prima serie di disposizioni fa necessariamente riferimento ad entrambe le Camere<sup>124</sup>, prevedendo compiti attribuiti puntualmente non ai parlamenti nazionali, ma direttamente a ciascuna Camera. In particolare, l'articolo 8 del Protocollo (n. 1) sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea dispone che "quando il sistema parlamentare nazionale non è monocamerale, gli articoli da 1 a 7 si applicano alle camere che lo compongono". Questi articoli prevedono una serie di prerogative che spettano ad entrambe le Camere e che trovano una trasposizione parallela nelle disposizioni della legge n. 234/2012. Il Protocollo (n. 1) prevede la trasmissione ad entrambe le Camere degli ordini del giorno e dei risultati delle sessioni del Consiglio, compresi i processi verbali delle sessioni nelle quali il Consiglio delibera su progetti di atti legislativi<sup>125</sup>, l'invio dei documenti di consultazione redatti dalla Commissione (libri verdi, libri bianchi e comunicazioni) ai parlamenti nazionali all'atto della pubblicazione e l'informativa ai parlamenti nazionali in merito ai progetti di atti legislativi dell'Unione<sup>126</sup>. Viene altresì previsto il potere per i parlamenti nazionali di inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato sulla conformità del progetto al principio di sussidiarietà, anche in conformità del Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità<sup>127</sup>. Infine, il Protocollo enuncia un ulteriore caso in cui entrambe le Camere dovrebbero restare destinatarie delle informative governative come nel caso dell'attivazione di procedure semplificate di modifica delle norme dei trattati europei<sup>128</sup>.

Vi sono due ulteriori circostanze, non contemplate dal Protocollo (n. 1), in cui la competenza resta bicamerale e che meritano qualche considerazione. Si tratta della partecipazione delle Camere al "dialogo politico" con le istituzioni dell'Unione europea<sup>129</sup>, secondo cui, esclusi i casi di atti normativi o standardizzati quanto alle procedure di approvazione, le Camere "possono far pervenire alle istituzioni dell'Unione europea e

---

124

Cfr. D. A. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in *Amministrazione in cammino*, 2010, 11-13.

125

Cfr. art. 4 della legge n. 234/2012 sulla possibilità che le Camere chiedano al Governo di riferire prima e dopo le riunioni del Consiglio.

126

Cfr. art. 6 della legge n. 234/2012 sulla partecipazione del Parlamento al processo di formazione degli atti dell'Unione europea, sia per quanto riguarda i documenti di consultazione, che relativamente ai progetti di atti.

127

Il Protocollo (n. 1) prevede che ciascuna Camera dei parlamenti nazionali possa inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato in merito alla conformità di un progetto di atto legislativo al principio di sussidiarietà, secondo la procedura prevista dal Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, il quale all'art. 6 fa esplicito riferimento a "Ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti". Cfr. art 8 della legge n. 234/2012 sulla partecipazione di ciascuna Camera alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà.

128

Il Protocollo (n. 1) fa espresso riferimento solo alle "clausole passerella" dell'art. 48.7 TUE, mentre l'art. 11 della legge n. 234/2012 estende il ragionamento anche all'art. 48.6 TUE (revisione semplificata) e all'art. 42.2 TUE (politica di sicurezza e di difesa comune). Lo stesso articolo 11 della legge prevede poi la deliberazione di entrambe le Camere in merito ai citati articoli dei Trattati europei. A parere di chi scrive solamente la Camera dei deputati dovrebbe deliberare nei casi previsti agli artt. 48.6, 48.7, 42.2 TUE e all'art. 81.3 TFUE (misure relative al diritto di famiglia).

129

Cfr. art. 9 della legge n. 234/2012.

contestualmente al Governo ogni documento utile alla definizione delle politiche europee”, tenendo allo stesso tempo conto di “di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle regioni e dalle province autonome”, e della presentazione annuale di una relazione del Governo alle Camere concernente gli sviluppi dell’integrazione europea nell’anno appena trascorso e gli orientamenti e le priorità che il Governo intende perseguire nell’anno successivo<sup>130</sup>. In entrambi questi due casi non si ha a che fare con la stesura di atti normativi europei, ma con il più ampio ed informale processo di “definizione delle politiche europee”, in larga parte determinato dalla presentazione dei Libri bianchi della Commissione europea e dalla fissazione dell’agenda dell’Unione europea, sempre ad opera della Commissione, ma anche da parte del Consiglio europeo nel caso di “strategie dell’Unione”. In questi due ambiti il nuovo Senato potrebbe ritagliarsi un particolare ruolo di raccordo tra Stato, autonomie territoriali e Unione europea, diventando il luogo adatto per il confronto e la valutazione delle politiche che l’Unione andrà ad adottare in futuro, senza intaccare minimamente le competenze formalmente assegnate alla sola Camera dei deputati in ragione della sua funzione di indirizzo politico nel circuito fiduciario con il Governo. Entrambe le situazioni non necessiterebbero di alcuna modifica puntuale alla legge n. 234/2012, quanto piuttosto sarebbe auspicabile che fosse il nuovo regolamento del Senato a disegnare lo spazio in cui si possa verificare l’effettivo sviluppo di questa funzione di raccordo. Occorre precisare che i casi del “dialogo politico” e della discussione della relazione annuale presentata dal Governo presentano peculiarità e prerogative leggermente diversificate. Se nel primo caso, nulla osterebbe a che il nuovo Senato assumesse pienamente l’iniziativa di dar vita al “dialogo politico” con le istituzioni europee laddove si tratti di questioni e tematiche inerenti alle autonomie territoriali, nel secondo si avrebbero alcune complicazioni ulteriori. Essendo di per sé la relazione annuale del Governo un atto necessariamente unico, è possibile immaginare uno sviluppo procedurale bifasico: in primo luogo, il Governo presenterebbe la relazione annuale al Senato, al quale verrebbe poi offerta la possibilità di svolgere un dibattito in merito agli aspetti relativi al rapporto tra Stato, autonomie territoriali e Unione europea; solo successivamente il Senato trasmetterebbe la relazione annuale del Governo alla Camera, assieme alla quale fornirebbe alla Camera gli elementi emersi durante il dibattito nell’aula del Senato<sup>131</sup>.

Un secondo raggruppamento di articoli, invece, si riferisce ad attribuzioni che dovrebbero competere solamente alla Camera dei Deputati, in funzione delle modifiche operate dalla riforma sull’assetto istituzionale complessivo. Dovrebbero quindi riguardare la sola Camera gli obblighi, a carico del Governo, di informazione e consultazione circa le decisioni da adottarsi a livello di Consiglio europeo<sup>132</sup>, oppure con particolare riferimento

---

130

Cfr. art. 13 della legge n. 234/2012.

131

Cfr. C. PINELLI, *Le funzioni del nuovo Senato in riferimento all’adesione della Repubblica all’Unione europea*, cit., 4-5.

132

Si pensi in modo particolare all’art. 4, quindi all’obbligo per il Governo di illustrare, prima delle riunioni del Consiglio europeo, la posizione che intende assumere, tenendo conto degli eventuali indirizzi formulati, informando, altresì, i competenti organi parlamentari delle risultanze di tali riunioni del Consiglio europeo. Si fa riferimento inoltre alla trasmissione alla Camera delle relazioni e delle note informative predisposte dalla Rappresentanza permanente d’Italia presso l’Unione europea quanto alle riunioni dei triloghi tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione o in merito alle procedure di precontenzioso o contenzioso avviate nei confronti dell’Italia. Infine, si pensi all’obbligo per il Governo di informare e consultare la Camera dei deputati nell’ambito delle procedure dell’art. 81, sesto comma, Cost., circa il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio e il funzionamento dei meccanismi di stabilizzazione finanziaria.

alla politica estera e di difesa comune<sup>133</sup> e gli obblighi di consultazione su accordi in materia finanziaria e monetaria<sup>134</sup> tra gli Stati membri che prevedano l'introduzione o il rafforzamento di regole in materia finanziaria o monetaria o che comunque producano effetti rilevanti sulla finanza pubblica. Di esclusiva pertinenza della Camera dei deputati dovrebbero essere, inoltre, le attribuzioni inerenti, in una qualche misura, al circuito fiduciario tra Camera e Governo, quindi collegate agli atti di indirizzo<sup>135</sup>, alla riserva di esame parlamentare<sup>136</sup>, al "freno di emergenza"<sup>137</sup>, all'informativa del Governo su procedure giurisdizionali e di pre-contenzioso riguardanti l'Italia<sup>138</sup>, al controllo parlamentare in merito alle procedure d'infrazione relative all'Italia<sup>139</sup>, alla relazione trimestrale presentata dal Governo sui flussi finanziari con l'Unione europea<sup>140</sup> e alla nomina di membri italiani presso le istituzioni europee<sup>141</sup>. Questa sezione offre lo spunto per fare una precisazione. Vi è certa differenza tra il regime procedurale della legge n. 234/2012 e l'esercizio concreto dei poteri ivi disciplinati. Ad esempio, in questa sezione sono trattati, un secondo raggruppamento di articoli, ambiti da riservare in maniera esclusiva alla Camera quanto all'esercizio concreto dei poteri che vengono disciplinati, anche in ragione del fatto che questi ricadono nel circuito fiduciario tra Camera e Governo. Diversamente, come in altre sezioni della legge, la trattazione generale e di principio meriterebbe di ricadere nell'ambito del procedimento bicamerale paritario, in ossequio a quanto stabilito dall'art. 70, primo comma, Cost. in cui stabilisce che ogniqualvolta si abbia a che fare con le norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle normative e delle politiche europee si debba ricorrere al procedimento bicamerale paritario.

Rilevante è il Capo III in materia di coordinamento della partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea. Questa sezione<sup>142</sup> si occupa di definire in

---

133

Cfr. art. 4, secondo comma, della legge n. 234/2012.

134

Cfr. art. 5 della legge n. 234/2012.

135

Cfr. art. 7 della legge n. 234/2012.

136

Cfr. art. 10 della legge n. 234/2012; dovrebbe, invece, essere di competenza bicamerale la riserva di esame parlamentare limitatamente agli aspetti che coinvolgono direttamente le competenze di Regioni e Province autonome.

137

Cfr. art. 12 della legge n. 234/2012.

138

Cfr. art. 14 della legge n. 234/2012.

139

Cfr. art. 15 della legge n. 234/2012.

140

Cfr. art. 16 della legge n. 234/2012.

141

Cfr. art. 17 della legge n. 234/2012. Per quanto riguarda il Comitato delle Regioni dovrebbe estendersi anche al Senato questo obbligo informativo, mentre per le modalità di nomina dei membri italiani del Comitato delle Regioni si rimanda all'art. 27 della legge.

142

maniera generale le linee guida circa il dipartimento per le politiche europee, il comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea, i nuclei di valutazione degli atti dell'Unione europea e gli esperti nazionali distaccati. Nello spirito dell'art. 70, primo comma, Cost. appena ripreso, questa sezione dovrebbe mantenersi nell'ambito del procedimento bicamerale paritario, trattandosi espressamente di norme generali la cui finalità è quella di assicurare una più efficace partecipazione dell'Italia alla formazione del diritto dell'Unione europea e la puntuale attuazione dello stesso nell'ordinamento interno.

Un'altra sezione fondamentale della legge n. 234/2012 è il Capo IV<sup>143</sup> sulla partecipazione delle Regioni, delle Province autonome e delle autonomie locali al processo di formazione degli atti dell'Unione europea che andrebbe tendenzialmente riscritto riservando solamente al Senato tutte le funzioni che vengono ora assegnate ad entrambe le Camere. Si fa, in particolare, riferimento alle sessioni europee della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, oltre alla partecipazione delle regioni, delle province autonome e degli enti locali alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea e la partecipazione alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle assemblee, dei consigli regionali e delle province autonome. In tutti questi ambiti dovrebbe essere il Senato l'unica Camera ad essere coinvolta, mettendo in pratica la funzione assegnatagli dall'art. 55, quinto comma, Cost. di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea. In questo Capo IV, dedicato alla partecipazione degli enti territoriali autonomi ai processi decisionali europei, sostanziale è la presenza del sistema delle Conferenze, sia nella versione tra Stato, regioni e province autonome, sia in quella tra Stato, città ed autonomie locali.

Occorre aprire una breve parentesi sul futuro del sistema della Conferenze. La riforma costituzionale nulla dice a riguardo, ma nel caso di entrata in vigore della riforma, potrebbero essere avanzati dubbi e perplessità circa l'attuale assetto delle Conferenze<sup>144</sup>. Il nuovo bicameralismo differenziato determinerà molto probabilmente un riassetto di tale sistema e l'introduzione di un Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali porterà a riflettere circa l'opportunità di mantenere in vita questo duplice canale di raccordo con le istituzioni territoriali, procedendo eventualmente a ridefinirne le competenze. È stato notato<sup>145</sup> che, in primo luogo, le Conferenze continueranno ad operare sia per la parte più amministrativa sia per assicurare un raccordo tra le attività degli Esecutivi, statale e

---

Cfr. artt. 18-21 della legge n. 234/2012

143

Cfr. artt. 22-27 della legge n. 234/2012.

144

Servizi studi della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, "Il sistema delle Conferenze", dossier, gennaio 2016, secondo cui si dovrebbe "verificare se sia funzionale all'equilibrio complessivo mantenere in capo al sistema delle conferenze le forme collaborative riguardanti attività amministrative, di programmazione e di indirizzo politico".

145

N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, cit., 4-7. Di diverso avviso L.S. ROSSI, *Riforma della Costituzione italiana e partecipazione all'Unione europea*, cit., 18/2016, 10-11, secondo cui una delle funzioni più interessanti del nuovo Senato sarà proprio quella di sostituirsi, in tutto o in parte, al sistema delle Conferenze. Secondo l'A. il Senato potrebbe svolgere, in modo più efficace rispetto alle Conferenze, la funzione di raccordo fra le varie autonomie territoriali e fra queste ultime e lo Stato, in ragione del fatto che nel Senato sierebbe una ampia rappresentanza di persone concretamente impegnate nel governo del territorio, così da svolgere un ruolo particolarmente utile "proprio per quel che riguarda tanto il controllo di sussidiarietà quanto l'attuazione delle norme dell'Unione, perché la continua produzione di queste ultime rende difficile tenere il passo alle Conferenze, che si riuniscono troppo sporadicamente nella c.d. "sessione comunitaria" e che comunque possono esercitare solo un'influenza limitata sugli enti territoriali e sulla loro legislazione".

regionale; in secondo luogo, che il Senato dovrà continuare ad interessarsi alle posizioni espresse dal Governo statale e risentirà delle posizioni degli Esecutivi regionali, nonché il Governo sarà interessato a seguire e condizionare l'attività del Senato, motivo per cui si dovranno immaginare modalità procedurali che innestino il sistema delle Conferenze e il Governo nei lavori del Senato. Una soluzione avanzata sarebbe quella di far sì che il Governo si interfacci al Senato attraverso le Conferenze Stato-autonomie, in modo tale da rendere il nuovo Senato l'arena dove si possano confrontare e comporre i diversi interessi territoriali. Anche ai fini dell'azione europea, si dovrebbe intervenire sull'assetto delle Conferenze Stato-autonomie territoriali in modo tale che si affianchino al nuovo Senato in un rapporto possibilmente complementare<sup>146</sup>, cosicché le autonomie territoriali possano partecipare al processo di formazione degli atti normativi dell'Unione europea, agendo non direttamente, ma attraverso il sistema delle Conferenze, le cui risultanze e i cui contributi saranno poi direttamente trasmessi al Senato, il quale potrà poi prendere parte ai processi decisionali europei, tenendo in considerazione e facendo emergere le posizioni degli "altri enti costitutivi della Repubblica".

Il Capo V della legge n. 234/2012 prevede un unico articolo concernente la partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive al processo di formazione degli atti dell'Unione europea. La legge prevede che questa partecipazione veicolata dal ruolo svolto dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), organo di rilevanza costituzionale che la stessa riforma costituzionale<sup>147</sup> provvede ad abrogare, inserendo tale modificazione addirittura nel titolo stesso della legge costituzionale. In tal modo l'articolo in questione viene a perdere la propria rilevanza, cosicché, nel caso il testo di legge costituzionale fosse confermato dal referendum, il legislatore ordinario dovrà provvedere ad abrogare l'articolo in questione in quanto non esisterebbe più l'organo di rilevanza costituzionale cui era riferito.

Perno della fase di attuazione della normativa e delle politiche europee è il Capo VI della legge n. 234/2012 circa l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. In sostanza, il Capo VI<sup>148</sup> dovrebbe affidare in via esclusiva alla Camera il recepimento della normativa europea, con un ruolo del Senato marginale, in quanto la "partecipazione" del Senato si potrà avere nell'ambito del procedimento "monocamerale partecipato" attraverso un esame che dovrà essere richiesto da un terzo dei componenti del Senato nei termini e nei modi previsti dalla Costituzione. Di fatto, fatta salva la limitata possibilità per il Senato di proporre modifiche, il recepimento della normativa europea sarà affidata esclusivamente alla Camera, in modo particolare le leggi europea e di delegazione europea dovranno essere approvate esclusivamente attraverso

146

Sempre N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, cit., 4-7, nota come non si possa escludere che tale avvicinamento provenga dal nuovo Senato, che potrebbe in qualche modo aprirsi ad un rapporto costante con il Governo centrale e con quelli regionali. Secondo l'A. "le Conferenze Stato-autonomie territoriali dovrebbero considerarsi parte dell'amministrazione a più livelli che non da oggi opera sul territorio italiano e che così troverebbe nel nuovo Senato un luogo unitario e 'parlamentare'". Mentre l'avvicinamento delle Conferenze necessiterebbe di un intervento sulla fonte legislativa, dovendosi procedere ad una revisione in particolare del decreto legislativo n. 281 del 1997 e della legge n. 400 del 1988, l'apertura del Senato necessiterebbe di un significativo intervento di modifiche al regolamento del Senato, chiamato a disegnare le nuove forme e procedure della presenza del Governo e degli altri enti costitutivi della Repubblica nelle dinamiche del nuovo Senato.

147

Cfr. l'art. 29 del testo di legge costituzionale, rubricato *Soppressione del CNEL*: "1. L'articolo 99 della Costituzione è abrogato".

148

Cfr. artt. 29-41-bis della legge n. 234/2012.

il procedimento a prevalenza Camera. Occorre però distinguere i casi di coinvolgimento delle autonomie territoriali, anche tenuto conto del nuovo testo dell'art. 120 Cost.<sup>149</sup>, dove il Senato dovrebbe essere paritariamente coinvolto. La maggior parte degli articoli è riferita al recepimento delle direttive europee e al periodico adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento dell'Unione europea tramite le leggi europea e di delegazione europea attraverso il conferimento al Governo di deleghe legislative al fine di intervenire per dare attuazione e recepire la normativa comunitaria. Ad esempio, nei casi in cui il conferimento di deleghe al Governo riguardi strettamente le regioni e le province autonome, nel caso di recepimento delle direttive europee da parte delle stesse regioni e delle province autonome o nel caso dell'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato, si dovrebbe avere l'intervento del nuovo Senato. Per quanto riguarda invece il recepimento di direttive a carattere nazionale, la delega al Governo per la disciplina sanzionatoria di violazione di atti normativi europei, l'attuazione di singoli atti normativi europei, il recepimento di direttive europee per via regolamentare e amministrativa, le relazioni sul mancato o ritardato recepimento di direttive europee, la competenza dovrebbe essere esclusivamente affidata alla Camera dei deputati, proprio in ragione del fatto che il recepimento della normativa europea dovrebbe riguardare solo la Camera dei deputati, legata al Governo tramite il circuito fiduciario, soprattutto nei casi di conferimenti di una delega legislativa, di per sé strumento chiave per l'attuazione del programma governativo.

Un cenno merita anche il Capo VII<sup>150</sup> della legge n. 234/2012 inerente al contenzioso, secondo cui la possibilità di deliberare un ricorso alla Corte di Giustizia dell'Unione europea avverso un atto legislativo dell'Unione europea per violazione del principio di sussidiarietà dovrebbe essere prevista per entrambe le Camere, conformemente a quanto stabilito dai Trattati europei, in particolare dall'art.8 del Protocollo (n.2) sulla applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Infine, Capo VIII<sup>151</sup>, relativo alla disciplina degli aiuti di Stato, su cui occorre sviluppare qualche riflessione. Nonostante nei primi articoli della sezione vengano menzionate la posizione italiana nei confronti della Commissione europea e la comunicazione delle informazioni richieste alla stessa da parte del Governo italiano, il resto del Capo VIII delinea ambiti relativi agli obblighi di monitoraggio circa i servizi di interesse economico generale, agli aiuti pubblici per calamità naturali, alle procedure di recupero, alla giurisdizione del giudice amministrativo e ricorso giurisdizionale e al registro nazionale degli aiuti di Stato. È possibile rilevare come l'ambito di questa sezione della legge n. 234/2012 non riguardi strettamente le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, ex art. 70, primo comma, Cost., ma quello degli aiuti di Stato è una politica attiva di cui il Governo può servirsi in concreto per lo sviluppo del paese. A parere

---

149

Il testo dell'art. 120, secondo comma, Cost., con in corsivo le novità introdotte dalla riforma, prevede che “Il Governo *acquisito, salvi i casi di motivata urgenza, il parere del Senato della Repubblica, che deve essere reso entro quindici giorni dalla richiesta* può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province autonome di Trento e Bolzano e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria [...] La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione *e stabilisce i casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente*”.

150

Cfr. artt. 42-43 della legge n. 234/2012.

151

Cfr. artt. 44-52 della legge n. 234/2012.

di chi scrive, l'intero Capo VIII sarebbe più propriamente da considerarsi materia di esclusiva competenza della Camera dei deputati, non quindi materia da sottoporre a procedimento bicamerale paritario, esulando così dall'oggetto proprio della legge di cui all'art. 70, primo comma, Cost. Questa idea di escludere il Capo VIII rafforza l'idea che la legge n. 234/2012 avrebbe una forza passiva differenziata tra i diversi capi. Resta aperta la questione di una eventuale ripubblicazione del testo e di quale procedimento legislativo andrebbe seguito.

##### **5. Alcune considerazioni conclusive circa le future modifiche che il legislatore vorrà apportare alla legge n. 234/2012 alla luce del nuovo procedimento legislativo e delle leggi approvate secondo il procedimento bicamerale paritario**

Nel caso in cui il referendum costituzionale del prossimo 4 dicembre dovesse approvare definitivamente la riforma costituzionale, il legislatore ordinario sarà chiamato ad intervenire sui regolamenti parlamentari e su numerose leggi per adeguarli al disegno complessivo della riforma. Tra queste anche la legge n. 234/2012. Le attuali Camere dovrebbero intervenire in maniera espressa modificando la legge e determinando, in modo particolare, gli ambiti di competenza che restano bicamerali e quelli da affidarsi in maniera prevalente alla Camera o al Senato. Questo primo intervento, da operarsi nel suo insieme attraverso il procedimento bicamerale paritario ex art. 70, primo comma, Cost., sarebbe giustificato dalla necessità di adeguare la legge alla riforma costituzionale, ma sarebbe poi possibile nuovamente modificare la legge, ad esempio dalla successiva legislatura, quando il nuovo Senato entrerebbe effettivamente in funzione. Fermo restando il fatto che il primo intervento di adeguamento della legge n. 234/2012 alla riforma costituzionale dovrà essere operato necessariamente con legge approvata secondo il procedimento bicamerale paritario, per le modifiche successive quanto disposto dall'art. 70, primo comma, Cost., si applicherebbe solo agli ambiti che restano bicamerali, in ragione del fatto che i diversi capi e le varie partizioni della legge avrebbero una differente forza passiva proprio in ragione del loro essere o meno bicamerali. Non basta che sia normato nella legge n. 234/2012 perché l'oggetto delle disposizioni sia da adottarsi secondo il procedimento bicamerale paritario, ma è proprio il contrario, dal momento che è l'oggetto stesso a definire la procedura legislativa da seguire e non l'atto all'interno del quale è normato. Di fatto, nelle leggi bicamerali ex art. 70, primo comma, Cost., non sarà più ricompresa la legge n. 234/2012 nella sua interezza, ma ad essere inclusa è la legge generale sulle forme della partecipazione dell'Italia all'Unione europea, dunque solo quelle partizioni della legge n. 234/2012 coerenti con questo oggetto. In sostanza, dopo la prima modifica, non sarà possibile sottoporre al procedimento bicamerale paritario ex art. 70, primo comma, Cost. l'intera legge, ma solo gli ambiti della stessa che sono rimasti di competenza bicamerale (vedi *supra*, par. 4.2).

Escludendo le funzioni espressamente assegnate ad ogni singola Camera direttamente dai Trattati europei, è possibile immaginare che gli altri ambiti della legge n. 234/2012 che restano bicamerali possano essere modificati a discrezione del legislatore bicamerale ex art. 70, primo comma, Cost., il che vuol dire che la natura del nuovo Senato<sup>152</sup> sarà determinante per capire l'evoluzione del ruolo di questa stessa Camera a livello europeo.

Fondamentale sarà capire quale *cleavage* prevarrà tra quello istituzionale, territoriale o partitico. Mentre qualche autore sostiene la difficoltà di prevedere il *cleavage* prevalente,

Si veda N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, cit. L'A. delinea tre possibili cleavage, ovvero partitico, territoriale (in base alla regione di appartenenza) o istituzionale (in base all'istituzione di affiliazione del senatore).

affermando che in qualche modo tutti e tre coesisteranno, pur nell'evidenza che quella partitico sarà meno significativo che alla Camera e mostrando una serie di indici testuali che incentivano il *cleavage* territoriale<sup>153</sup>, altri autori tendono invece a dare per scontato che nel nuovo Senato prevarrà il *cleavage* partitico<sup>154</sup>. È possibile, con tutte le cautele del caso, avanzare qualche ipotesi. Nell'eventualità dovesse prevalere un forte *cleavage* partitico con maggioranze omogenee tra le due Camere, i contenuti bicamerali della legge n. 234/2012 sarebbero a disposizione della maggioranza governativa, con la conseguenza che il Senato potrebbe vedersi, a seconda della volontà del legislatore, spogliare di alcune prerogative in materia europea, con il rischio di avere un Senato più incline ad uno spostamento di prerogative e poteri da bicamerali a prevalenza Camera. Un Senato forte, quindi con una maggioranza opposta a quella della Camera dei deputati oppure organizzato secondo un *cleavage* istituzionale o territoriale tale da contrapporlo all'altra Camera, sarebbe invece in grado di difendere le proprie prerogative negli ambiti bicamerali, rendendo necessario e indispensabile il raggiungimento di un compromesso sulle modifiche da apportare alla legge. Dipenderà dalla configurazione e della forza del nuovo Senato, ma ci si potrebbe chiedere se il requisito dell'approvazione, modifica, abrogazione o deroga tramite legge bicamerale paritaria sia un aggravio sufficiente per una legge di sistema così importante o se non fosse il caso di imporre il ricorso ad una legge costituzionale<sup>155</sup>.

Fermo restando che i tre *cleavage* coesisteranno, appare condivisibile la tesi circa la possibile prevalenza della linea di frattura partitica, dal momento stesso che i 95 senatori saranno 74 consiglieri regionali e 21 sindaci<sup>156</sup>; mentre i primi, suddivisi in gruppi consiliari

153

N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, cit.. L'A. individua alcuni indici testuali che spingono ad incentivare il *cleavage* territoriale. Il primo elemento riguarda la definizione del rapporto di rappresentanza politica e il fatto che la riforma spezza il tradizionale abbinamento dell'art. 67 Cost. tra divieto di mandato imperativo e rappresentanza della nazionale, che resta valido solo per i deputati. Per i senatori vale la regola generale sancita dal nuovo art. 67 Cost., per la quale "i membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato", ma non anche quanto disposto dall'art. 55, terzo comma, Cost., ai sensi del quale "ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione". Un secondo elemento consiste nella distinzione, presente nel nuovo testo dell'art. 64, secondo comma, Cost., tra i diritti delle minoranze, garantiti dai regolamenti parlamentari per deputati e senatori, e lo statuto delle opposizioni, da garantire esclusivamente ai deputati delle opposizioni. Le minoranze del Senato, in pratica, non sarebbero necessariamente minoranze fisse, ben potendo articolarsi a seconda della linea di frattura di volta in volta dominante. Un terzo e ultimo elemento è rappresentato dal mancato richiamo, negli artt. 72 e 82 Cost., del criterio proporzionale ai fini della composizione, presso il Senato, delle commissioni in sede deliberante e delle commissioni d'inchiesta.

154

Si veda P. CARETTI, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1/2015; R. BIN, *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2015; G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, 259.

155

Di contro, L.S. ROSSI, *Riforma della Costituzione italiana e partecipazione all'Unione europea*, cit., 18/2016, 11-12 sostiene che la riforma avrebbe creato, con l'art. 70, primo comma, Cost., "una categoria di leggi rafforzate, che non solo richiedono una maggiore legittimazione democratica tramite approvazione bicamerale, ma risultano anche innalzate ad un rango "semicostituzionale", per l'impossibilità, che leggi successive, anche bicamerali, possano abrogarle tacitamente". Sarebbe questo un notevole passo in avanti nei rapporti tra Italia e Unione europea, in particolare pensando al fatto che tutte le leggi che hanno cercato di stabilire procedure, regole e meccanismi per la partecipazione italiana all'UE erano di fatto leggi ordinarie che potevano quindi essere modificabili, anche implicitamente, da qualunque legge posteriore, incluse le leggi "comunitarie" annuali o le leggi settoriali, con il risultato di stravolgere il sistema previsto dalla legge di inquadramento. L'A. infine auspica che il nuovo art. 70 possa conferire "maggiore stabilità e solidità, e auspicabilmente anche regolarità, al processo di recepimento delle norme europee nel nostro Paese".

156

regionali, mostrano un legame solido con i partiti nelle cui liste sono stati eletti anche in funzione della relazione maggioranza-opposizione rispetto all'esecutivo regionale, i sindaci potrebbero privilegiare la componente istituzionale o territoriale, senza escludere la componente partitica, anche in ragione della dimensione dei comuni<sup>157</sup>. Se fosse quest'ultima ipotesi a prevalere concretamente nel funzionamento del nuovo Senato, gli ambiti bicamerali della legge n. 234/2012 potrebbero essere a disposizione della maggioranza espressa dalla Camera dei Deputati per rafforzare le proprie prerogative in campo europeo, spostando competenze da bicamerali a prevalenza Camera. Su questa linea si gioca parte del futuro funzionamento dell'impianto della riforma, solo l'effettiva pratica e le disposizioni attuative sapranno determinare quale *cleavage* prevarrà e quale sarà il futuro della legge n. 234/2012. Ovviamente tutto ciò è valido solo nel caso in cui la riforma dovesse essere confermata dal referendum costituzionale del 4 dicembre. In caso contrario, queste considerazioni non avrebbero alcun risvolto concreto.

### Appendice

**Tab. 2** – Gli ambiti della legge n. 234/2012 che restano bicamerali oppure a prevalenza Camera o Senato

L. n.234/2012	Procedimento "bicamerale paritario"	Procedimento "monocamerale partecipato"	
Capo I	-Art. 1: finalità della legge -Art. 2: CIAE		
Capo II	-Art. 3: principi generali -Art. 4: consultazione e informazione del Parlamento (in parte, <i>vedi supra</i> ) -Art. 6: partecipazione Parlamento al processo di formazione degli atti dell'UE -Art. 8: partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà -Art. 9: partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'UE -Art. 10: riserva di esame parlamentare (solo per le competenze di regioni e province autonome) -Art. 11: procedure semplificate di modifica di norme dei Trattati -Art. 13: relazioni annuali al Parlamento	-Art. 4: consultazione e informazione del Parlamento -Art. 5: consultazione su accordi in materia finanziaria/monetaria -Art. 7: atti di indirizzo -Art. 10: riserva di esame parlamentare -Art. 12: freno d'emergenza -Art. 14: informazione al Parlamento su procedure giurisdizionali e pre-contenzioso -Art. 15: controllo parlamentare sulle procedure di infrazione -Art. 16: relazione trimestrale sui flussi finanziari con l'UE -Art. 17: nomina di membri italiani presso l'UE	Camera
Capo III	-Art. 18: dipartimento per le politiche europee -Art. 19: comitato tecnico di valutazione atti UE -Art. 20: nuclei di valutazione degli atti		

Non è chiaro se i sindaci-senatori saranno 21 o 22, ovvero se prevarrà la lettera della disposizione costituzionale dell'art. 57, secondo comma, che assegna un sindaco-senatore a ciascun Consiglio regionale e ad ogni Provincia autonoma (in questo caso la regione Trentino Alto-Adige si aggiunge alle province autonome, quindi si avrebbero venti Regioni più due Province autonome) oppure se le due Province autonome assorbiranno la competenza riservata alla Regione Trentino Alto-Adige (in questo caso si avrebbero 19 Regioni e due Province autonome).

157

Sono soprattutto i sindaci delle grandi città a risentire comunque di quella componente partitica sulla base della quale sono stati eletti, elemento che risulta smorzato nei piccoli comuni dove sempre più diffuse sono le liste civiche. Sui sindaci-senatori si veda ancora N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, cit., 2-3, secondo cui ai regolamenti parlamentari, in primo luogo, al regolamento del nuovo Senato, oltre che, ovviamente, alle convenzioni (e alle consuetudini) tra le forze politiche e anche tra le autonomie territoriali, "è inoltre affidata la scelta circa i criteri in base ai quali determinano i sindaci-senatori: si dovrà decidere se, per esempio, questi saranno sindaci dei comuni capoluogo di regione, oppure se, in ipotesi sulla base di un accordo raggiunto a livello nazionale, questi siano in parte sindaci di comuni grandi e in altra parte di comuni piccoli; e si dovrà valutare se e con che modalità trovi applicazione anche alla loro elezione il metodo proporzionale richiamato dall'art. 57, secondo comma, Cost."

	dell'UE -Art. 21: esperti nazionali distaccati		
Capo IV		-Art. 22: sessione europea della Conferenza Stato, regioni e province autonome -Art. 23: sessione europea della Conferenza Stato-città e autonomie locali -Art. 24: partecipazione delle regioni e province autonome alle decisioni relative alla formazione di atti normativi dell'UE -Art. 25: verifica rispetto principio sussidiarietà di assemblee, consigli regionali e province autonome -Art. 26: partecipazione enti locali alle decisioni relative alla formazione di atti normativi dell'UE -Art. 27: nomina membri italiani presso il Comitato delle Regioni	Senato
Capo V	-Art. 28: da abrogarsi a seguito della soppressione del CNEL		
Capo VI	-Artt. 29, 30, 36, solo relativamente ai casi in cui il conferimento di deleghe al Governo riguarda strettamente le regioni e le province autonome -Art. 40: recepimento delle direttive europee da parte delle regioni e delle province autonome -Art. 41: poteri sostitutivi dello Stato	-Art. 29: leggi europea e di delegazione europea -Art. 30: contenuti della legge di delegazione europea e della legge europea -Art. 31: esercizio delle deleghe al Governo con legge di delegazione europea -Art. 32: principi e criteri generali di delega -Art. 33: delega al Governo per la disciplina sanzionatoria di violazione di atti normativi UE -Art. 34: deleghe per il recepimento di atti UE contenuti in leggi diverse -Art. 35: recepimento di direttive europee in via regolamentare e amministrativa -Art. 36: adeguamenti tecnici e atti di esecuzione dell'UE -Art. 37: misure urgenti per l'adeguamento agli obblighi derivanti dall'ordinamento UE -Art. 38: attuazione di singoli atti dell'UE -Art. 39: relazioni sul mancato o ritardato recepimento di direttive	Camera
Capo VII	-Art. 42: ricorsi alla Corte di Giustizia dell'UE		

\*\* Dottore in Scienze politiche e di governo, LUISS Guido Carli