



monografie

Gennaro Demetrio **Paipais**

# DIRITTO PARLAMENTARE

Per **concorsi pubblici** e **aggiornamento professionale**

I Edizione



**IN OMAGGIO** ESTENSIONI ONLINE

Eventuali contenuti  
**extra**



**EdiSES**  
edizioni



# DIRITTO PARLAMENTARE

---

## Accedi ai servizi riservati

Il codice personale contenuto nel riquadro dà diritto a servizi riservati ai clienti. Registrandosi al sito, dalla propria area riservata si potrà accedere a:

**MATERIALI DI INTERESSE  
E CONTENUTI AGGIUNTIVI**

**CODICE PERSONALE**

Grattare delicatamente la superficie per visualizzare il codice personale.  
Le **istruzioni per la registrazione** sono riportate nella pagina seguente.  
Il volume NON può essere venduto né restituito se il codice personale risulta visibile.  
L'**accesso ai servizi riservati** ha la **durata di 18 mesi** dall'attivazione del codice e viene garantito esclusivamente sulle edizioni in corso.

# Istruzioni per accedere ai contenuti e ai servizi riservati

SEGUI QUESTE SEMPLICI ISTRUZIONI

## SE SEI REGISTRATO AL SITO

clicca su **Accedi al materiale didattico**



inserisci email e password



inserisci le ultime 4 cifre del codice ISBN, riportato in basso a destra sul retro di copertina



inserisci il tuo **codice personale** per essere reindirizzato automaticamente all'area riservata

## SE NON SEI GIÀ REGISTRATO AL SITO

clicca su **Accedi al materiale didattico**



registrati al sito **edises.it**



attendi l'email di conferma per perfezionare la registrazione



torna sul sito **edises.it** e segui la procedura già descritta per utenti registrati



## CONTENUTI AGGIUNTIVI



Per problemi tecnici connessi all'utilizzo dei supporti multimediali e per informazioni sui nostri servizi puoi contattarci sulla piattaforma **assistenza.edises.it**

SCARICA L'APP **INFOCONCORSI** DISPONIBILE SU APP STORE E PLAY STORE

# DIRITTO PARLAMENTARE

---

Gennaro Demetrio **Paipais**

*con la collaborazione di*  
Alberto **Capuano**



Diritto parlamentare – I Edizione  
Copyright © 2024 EdiSES edizioni S.r.l. – Napoli

9 8 7 6 5 4 3 2 1 0  
2028 2027 2026 2025 2024

*Le cifre sulla destra indicano il numero e l'anno dell'ultima ristampa effettuata*

*A norma di legge è vietata la riproduzione, anche parziale, del presente volume o di parte di esso con qualsiasi mezzo.*

L'Editore

*Autori:*

**Gennaro Demetrio Paipais:** avvocato penalista, Coordinatore della Commissione di Diritto Parlamentare dell'Ordine degli Avvocati di Napoli, promotore di dibattiti tenutisi, tra gli altri, alla Camera dei Deputati in ordine alla riforma della Giustizia e all'internazionalizzazione del Made in Italy. È consigliere comunale di Napoli e primo firmatario dell'ordine del giorno, approvato all'unanimità, sulla celebrazione napoletana del Settantacinquesimo anno della Costituzione della Repubblica italiana.

**Alberto Capuano:** laureato in giurisprudenza, specializzato presso la scuola di specializzazione di Diritto amministrativo, Magistrato con qualifica di consigliere di Corte di Appello, attento a tutte le riforme che innovano il nostro ordinamento giuridico ed il mondo del diritto.

*Cover Design and Front Cover Illustration:* Digital Followers Srl

*Progetto grafico e fotocomposizione:* EdiSES edizioni S.r.l.

*Stampato presso:* Vulcanica S.r.l. – Nola (NA)

*Per conto della* EdiSES edizioni S.r.l. – Piazza Dante, 89 – Napoli

ISBN 979 12 5602 040 9

**www.edises.it**

I curatori, l'editore e tutti coloro in qualche modo coinvolti nella preparazione o pubblicazione di quest'opera hanno posto il massimo impegno per garantire che le informazioni ivi contenute siano corrette, compatibilmente con le conoscenze disponibili al momento della stampa; essi, tuttavia, non possono essere ritenuti responsabili dei risultati dell'utilizzo di tali informazioni e restano a disposizione per integrare la citazione delle fonti, qualora incompleta o imprecisa.

Realizzare un libro è un'operazione complessa e, nonostante la cura e l'attenzione poste dagli autori e da tutti gli addetti coinvolti nella lavorazione dei testi, l'esperienza ci insegna che è praticamente impossibile pubblicare un volume privo di imprecisioni. Saremo grati ai lettori che vorranno inviarci le loro segnalazioni e/o suggerimenti migliorativi su *assistenza.edises.it*

# PREFAZIONE

Se le celebrazioni anniversary non sono soltanto un adempimento del galateo istituzionale, ma anche un rinnovarsi delle ragioni che fondarono l'istituzione, allora questa impegnata monografia di Paipais, dedicata al diritto parlamentare italiano, ben s'incastona nel settantacinquesimo anniversario della Costituzione. Innanzitutto perché la spinta manomissiva del legislatore costituzionale non è riuscita – per adesso – a modificare la forma di governo, che è e resta “parlamentare”. Approfondire, pertanto, istituti e procedure di diritto parlamentare significa non solo ingerirsi di una disciplina che a pieno titolo s'iscrive nell'area del diritto costituzionale, ma significa anche penetrare l'essenza della forma di governo disegnata dai nostri Padri costituenti, nella peculiare declinazione che ne fa l'ordinamento italiano. Il giurista che intenda analizzare il cospicuo impianto normativo che contraddistingue il diritto parlamentare italiano, dovrà, tuttavia, misurarsi con una premessa che ha riguardato in questi ultimi anni un certo sentimento antiparlamentarista annidato nelle pieghe di posizioni antagoniste presenti nel corpo elettorale e, di conseguenza, nel ceto parlamentare. I prodromi, probabilmente, sono più remoti, e si intridono del trauma della caduta della cd. Prima Repubblica, con l'avvento delle diverse (troppe, tali da configurare una compulsività che non ha precedenti nel mondo liberal-democratico) leggi elettorali che hanno introdotto le liste bloccate, sottraendo agli elettori la possibilità di scegliere la rappresentanza, devoluta ai leader di partito. Probabilmente è in questo contesto che vanno cercate le ragioni prime, insieme all'interruzione di un flusso fiduciario nei confronti della forma-partito, della scissura tra cittadino e legislatori. Tuttavia nelle ultime tre legislature altre importanti decisioni assunte in sede politica hanno avuto ad oggetto riforme costituzionali volte a modificare il quadro degli equilibri su cui poggia la forma parlamentare. Il primo intervento è legato alla riforma costituzionale del 2015 firmata dal governo Renzi. Il vasto disegno riformatore contenuto nella proposta, infatti, tendeva a spezzare il bicameralismo simmetrico consegnatoci dai Padri costituenti, ridimensionando il ruolo del Senato per la modalità indiretta di selezione della rappresentanza, e per aver devoluto solo alla Camera il compito di esprimere il voto di fiducia. Il referendum confermativo, però, nel 2016 bocciò il progetto riformatore e la circostanza incoraggiò una parte della dottrina a immaginare che quel voto testimoniasse la “debolezza storica dell'antiparlamentarismo”<sup>1</sup>. In realtà un secondo intervento manomissivo avrebbe toccato l'assetto parlamentare poco tempo più tardi. Nella XVIII legislatura, infatti, la spinta del gruppo parlamentare che raccolse la numerosità più alta, il Movimento Cinque Stelle, trascinò le altre forze a modificare drasticamente la composizione della rappresentanza nelle due Assemblee legislative, cancellando il 37% circa degli eletti.

Il poderoso ridimensionamento, non privo di effetti – ancor oggi non pienamente elaborati – sul piano regolamentare e costituzionale, sembrò più una *captatio benevo-*

---

<sup>1</sup> Cfr. R.Dickmann, in *Il Parlamento Italiano*, Jovene, Terza edizione, 2018.

*lenticiae* innervata di suggestioni populistiche rivolta agli elettori, che un intervento ponderato dal punto di vista giuridico-formale. Tuttavia, com'era prevedibile, il voto referendario nel 2020 confermò la scelta che la quasi unanimità dei parlamentari aveva compiuto con la procedura prevista dall'art. 138 della Costituzione, seppure con un significativo scarto rispetto al voto parlamentare: a fronte di poco più del 2% di voti di dissenso registrati in Parlamento sulla legge costituzionale, il 30% degli elettori si pronunciò per il no al taglio della rappresentanza nelle Assemblee legislative.

Il terzo intervento di riforma costituzionale modificativo del ruolo parlamentare ha appena preso avvio con l'approvazione da parte del governo Meloni del disegno di legge sul "premierato elettivo". Quale che possa essere il giudizio – che esula da queste brevi note – sulla forma di governo oggetto del disegno di legge costituzionale, indubitabilmente si tratta di un intervento destinato ad avere un'interazione con le attuali prerogative parlamentari.

Dobbiamo, pertanto, manifestare gratitudine all'Autore di questo volume, innanzitutto perché con il suo lavoro si situa indiscutibilmente nel novero di coloro i quali, nella dottrina, nella prassi e nel sentimento, credono nella centralità dell'istituzione parlamentare in un contesto di democrazia partecipata. Inoltre un apprezzamento va riconosciuto a Paipais per il consapevole approccio dottrinario che ha ispirato la sua stesura, in cui, tra i molti autorevoli costituzionalisti evocati, ho particolarmente gradito il riferimento a Guglielmo Negri che fondeva nella sua personale esperienza la dimensione scientifica e quella della ricchissima prassi del funzionario parlamentare al vertice della macchina parlamentare. Perché il diritto parlamentare è fatto di fonti costituzionali, certo, contenute nel Titolo I (parte II), nei Titoli II e III, riguardanti il Capo dello Stato e il Governo, il Titolo VI, riguardante le garanzie costituzionali, alcune leggi costituzionali, sicuramente, i Regolamenti, di certo, ma è soprattutto la prassi, la quotidianità dell'esperienza nelle Assemblee e nelle Commissioni, a costruire la casistica e ad offrire risposte convincenti ad evenienze nuove. Perché la democrazia parlamentare è materia viva, che si declina ogni giorno con le sue forme nel calco di principi, però, coerenti con il dettato costituzionale. Quella Costituzione, che quest'anno celebra settantacinque anni, e che dovremmo tutti quanti imparare a manovrare con cura, evitando furori manomissivi.

*Pino Pisicchio*

Professore ordinario di Diritto Pubblico Comparato  
Università degli Studi Internazionali di Roma



# INDICE

## Capitolo 1 | Le fonti del diritto parlamentare

1.1	Definizione di diritto parlamentare .....	1
1.2	Le fonti: la Costituzione e le leggi costituzionali .....	2
1.3	I Regolamenti parlamentari.....	3
1.3.1	I regolamenti come fonti del diritto parlamentare.....	3
1.3.2	Il procedimento di adozione e di modifica dei Regolamenti parlamentari.....	6
1.3.3	Il rapporto tra legge ordinaria e regolamento parlamentare.....	9
1.3.4	Il Regolamento della Camera dei Deputati e del Senato .....	11
1.4	Le consuetudini costituzionali, le convenzioni costituzionali, la prassi.....	15
Quesiti Capitolo 1.....		20

## Capitolo 2 | I soggetti dell'ordinamento parlamentare

2.1	Il Parlamento .....	23
2.1.1	Struttura, composizione e funzioni del Parlamento.....	23
2.1.2	Il Parlamento in seduta comune .....	26
2.1.3	La nomina dei componenti delle due Camere: elettorato attivo e passivo.....	27
2.1.4	La Legislatura.....	30
2.2	Il Presidente della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.....	32
2.3	L'Ufficio di Presidenza.....	34
2.4	La Conferenza dei Presidenti dei Gruppi (c.d. Conferenza dei Capigruppo).....	37
2.5	Le Giunte Parlamentari.....	39
2.5.1	Definizione e caratteri.....	39
2.5.2	La Giunta per le autorizzazioni .....	39
2.5.3	La Giunta delle elezioni.....	42
2.5.4	La Giunta per il Regolamento.....	43
2.5.5	La Commissione per la biblioteca e per l'archivio storico .....	44
2.6	Le Commissioni permanenti .....	44
2.6.1	Funzioni e composizione.....	44
2.6.2	I settori di competenza .....	46
2.6.3	Convocazione e organi.....	49
2.6.4	Commissioni permanenti e funzione legislativa.....	49
2.7	Le Commissioni bicamerali.....	51
2.8	I Gruppi parlamentari.....	53
Quesiti Capitolo 2.....		60

## Capitolo 3 | Lo *status* di parlamentare

3.1	Il sistema elettorale italiano .....	63
3.2	Le prerogative parlamentari .....	64
3.3	La rappresentanza nazionale e il divieto di mandato imperativo .....	66
3.4	Le incompatibilità e l'ineleggibilità dei parlamentari .....	68
3.5	Le immunità dei parlamentari .....	71
3.6	Le indennità dei parlamentari .....	75
Quesiti Capitolo 3 .....		81

## Capitolo 4 | Lo svolgimento dei lavori in Assemblea

4.1	Le sedute parlamentari .....	83
4.2	Pubblicità delle sedute .....	84
4.3	Il processo decisionale all'interno delle Camere .....	86
4.3.1	Le modalità di voto presso la Camera dei Deputati .....	86
4.3.2	Le modalità di voto presso il Senato .....	88
Quesiti Capitolo 4 .....		91

## Capitolo 5 | Il procedimento legislativo

5.1	La funzione e l'iniziativa legislativa: premessa normativa .....	93
5.2	L'iter legislativo .....	93
5.3	Lo svolgimento dei lavori in Commissione .....	94
5.3.1	Il procedimento in sede referente .....	94
5.3.2	Il procedimento in sede legislativa .....	96
5.3.3	Il procedimento in sede redigente .....	97
5.3.4	L'esame in sede consultiva .....	97
5.4	L'esame e la votazione in Assemblea .....	98
5.4.1	La discussione sulle linee generali .....	98
5.4.2	Le questioni pregiudiziali e sospensive .....	99
5.4.3	L'esame e la votazione finale .....	102
5.4.4	Approvazione definitiva e pubblicazione della legge .....	107
5.5	I procedimenti legislativi abbreviati delle Camere .....	108
5.6	La procedura legislativa aggravata .....	110
Quesiti Capitolo 5 .....		112

## Capitolo 6 | La funzione di indirizzo e di controllo del Parlamento

6.1	Le altre funzioni del Parlamento .....	115
6.2	Gli atti di indirizzo: mozioni, risoluzioni e ordini del giorno di istruzione al Governo .....	116
6.3	Le mozioni e le questioni di fiducia .....	118
6.4	La mozione di sfiducia individuale .....	120

6.5	Il sindacato ispettivo .....	124
6.5.1	Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari .....	124
6.5.2	Le inchieste parlamentari .....	127
Quesiti Capitolo 6 .....		129

## Capitolo 7 | Il procedimento di formazione della legge di bilancio

7.1	Premessa .....	131
7.2	La rinnovata struttura della legge di bilancio .....	131
7.3	L'articolazione del bilancio dello Stato .....	134
7.4	Il ciclo di bilancio: dal semestre europeo alla legge di bilancio .....	135
7.5	Le norme dei Regolamenti parlamentari in materia di legge di bilancio .....	138
Quesiti Capitolo 7 .....		142

## Capitolo 8 | I rapporti tra il Parlamento Italiano ed il Parlamento Europeo

8.1	Gli ambiti di azione del Parlamento Italiano nell'attività dell'Unione Europea .....	145
8.2	L'attuazione della normativa dell'UE nell'ordinamento interno .....	147
8.3	I Regolamenti di Camera e Senato relativi alle procedure di collegamento con l'Unione europea e organismi comunitari ed internazionali .....	150
8.4	La legge 234 del 2012 .....	152
Quesiti Capitolo 8 .....		158



## Capitolo 8

# I rapporti tra il Parlamento Italiano ed il Parlamento Europeo

### 8.1 Gli ambiti di azione del Parlamento Italiano nell'attività dell'Unione Europea

L'Italia partecipa alle attività dell'Unione europea con tutte le principali istituzioni della Repubblica, nell'ambito delle rispettive competenze: il Governo, il Parlamento, le Regioni e le Province autonome. Il Governo nel suo insieme è coinvolto in queste attività, dal Presidente del Consiglio dei Ministri ai singoli Ministri che si avvalgono dei rispettivi dicasteri. Il Dipartimento per le Politiche Europee supporta il Presidente del Consiglio dei Ministri o l'autorità politica da esso delegata nella gestione dei rapporti con le istituzioni europee.

Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, riconosce il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione, enunciandone le prerogative sia nei **due protocolli sul ruolo dei Parlamenti nazionali** e sui **principi di sussidiarietà e proporzionalità** sia in alcune disposizioni specifiche del **Trattato sull'Unione europea (TUE)** e del **Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE)**.

In particolare, l'art. 12 del TUE prevede che i Parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione:

- venendo **informati** dalle istituzioni dell'UE e ricevendo da esse i **progetti di atti legislativi europei** e alcuni altri documenti;
- vigilando sul rispetto del **principio di sussidiarietà**, secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;
- partecipando, nell'ambito dello **spazio di libertà, sicurezza e giustizia**, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore;
- partecipando alle **procedure di revisione dei Trattati** in conformità dell'articolo 48 del TUE;
- venendo informati delle **domande di adesione** all'Unione in conformità dell'articolo 49 del TUE;
- partecipando alla **cooperazione interparlamentare** tra Parlamenti nazionali e tra essi e il Parlamento europeo, in conformità del protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea.

In coerenza con il nuovo ruolo assunto dai Parlamenti nazionali nell'ambito dell'UE, l'azione del Parlamento italiano in relazione alle attività dell'Unione europea si sviluppa in tre principali ambiti:

- la partecipazione alla formazione delle politiche e della normativa europee;
- l'attuazione della normativa dell'UE nell'ordinamento interno;
- la cooperazione interparlamentare.

I relativi strumenti e procedure sono disciplinati da una pluralità di fonti: i Trattati europei (e i protocolli ad essi allegati), la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante *“Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea”*, altre leggi (in particolare in materia di contabilità pubblica), i Regolamenti parlamentari, le prassi concordate tra le istituzioni dell'UE e i Parlamenti nazionali.

Per quanto riguarda il primo ambito di azione, le Camere partecipano alla formazione delle politiche e della normativa dell'UE attraverso strumenti conoscitivi, di indirizzo e controllo disciplinati dal Regolamento e dalla legge n. 234 del 2012 nonché dai Trattati. Al fine di consentire la partecipazione e l'intervento delle Camere, la L. 234/2012 pone in capo al Governo una serie di adempimenti:

- l'obbligo di trasmettere alle Camere i progetti legislativi ed altri documenti dell'UE e di fornire un'informazione qualificata in merito ai medesimi atti, in modo da segnalarne la rilevanza e valutarne l'impatto ai fini dell'esame parlamentare;
- l'obbligo di riferire alle Camere prima e dopo le riunioni del Consiglio europeo e, su richiesta degli organi parlamentari competenti, del Consiglio;
- ulteriori obblighi di comunicazione e consultazione delle Camere in merito a specifiche attività e politiche dell'Unione (in particolare in materia economica e finanziaria).

Si configura, pertanto, un ampio ventaglio di obblighi informativi del Governo nei confronti delle Camere, delineandosi un dovere sostanzialmente generalizzato e relativo a tutti gli atti, i progetti e i documenti prodotti dalle Istituzioni comunitarie. Su tali atti si prevede espressamente che gli organi parlamentari competenti possano adottare tutti gli atti di indirizzo al Governo ritenuti necessari, e che lo stesso Governo debba assicurare la coerenza della posizione assunta in seno agli organi europei rispetto alle indicazioni delle Camere.

Anche la Commissione europea e le altre Istituzioni dell'UE sono tenute, in base al Trattato di Lisbona (art. 12), a trasmettere direttamente ai Parlamenti nazionali i propri progetti di atti legislativi e documenti di consultazione.

Gli atti e i progetti di atti normativi dell'Unione europea sono assegnati per l'esame alla Commissione parlamentare competente per materia, che può adottare un documento finale, e per il parere alla Commissione politiche dell'UE.

I progetti legislativi relativi a settori di competenza non esclusiva dell'UE sono inoltre assegnati alla Commissione politiche UE, che può adottare un parere motivato in merito alla conformità del progetto al principio di sussidiarietà nell'ambito del meccanismo di allarme precoce, disciplinato dal Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona.

Le Commissioni parlamentari possono avvalersi nell'ambito dell'esame di atti o proposte dell'UE o comunque nella trattazione di affari europei di tutti gli ordinari strumenti istruttori, conoscitivi, di indirizzo e controllo previsti dal regolamento (audizioni, indagini conoscitive, interrogazioni ed interpellanze, risoluzioni e mozioni).

Attraverso lo strumento del “dialogo politico”, normativizzato dalla L. 234/2012, ciascuna Camera ha la possibilità di far pervenire alle istituzioni UE e contestualmente al Governo ogni documento utile alla definizione delle politiche europee, eventualmente tenendo in considerazione le osservazioni e le proposte formulate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dalle assemblee e dai consigli regionali e delle Province autonome.

Nell'ottica del dialogo diretto assumono particolare significato due ulteriori specifici strumenti disciplinati dalla L. 234/2012.

Si tratta della “riserva di esame parlamentare”, per cui ciascuna Camera, qualora abbia iniziato l'esame di progetti o di atti dell'UE, può chiedere al Governo, informandone contestualmente l'altra Camera, di apporre in sede di Consiglio dell'UE la riserva di esame parlamentare sul progetto o atto in corso di esame, al fine di concludere lo stesso ed esprimere le proprie valutazioni. In tal caso il Governo può procedere alle attività di propria competenza per la formazione dei relativi atti dell'Unione europea soltanto a conclusione di tale esame, e comunque decorso il termine di 30 giorni.

Parallelamente va menzionato il meccanismo del c.d. “freno di emergenza”, in base al quale, in relazione a determinate ipotesi previste dai Trattati, e relative ai casi in cui il Governo di uno Stato membro può chiedere di sospendere la discussione all'interno del Consiglio dell'UE per deferire la decisione al Consiglio europeo, si prevede che entrambe le Camere, congiuntamente, possono chiederne l'attivazione da parte dell'esecutivo. Per le proposte che non rientrano nelle materie di competenza esclusiva dell'Unione è, inoltre, possibile sollevare obiezioni sul rispetto del **principio di sussidiarietà** tramite un parere motivato, seguendo la procedura descritta nel protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato di Lisbona.

Nei settori che non sono di competenza esclusiva dell'UE, il principio di sussidiarietà intende proteggere la capacità di decisione e di azione degli Stati membri e legittimare l'intervento dell'Unione se gli obiettivi di un'azione non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma possono, “a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione”, essere conseguiti meglio a livello di Unione. L'inserimento di questo principio nei trattati europei mira quindi a portare l'esercizio delle competenze il più vicino possibile ai cittadini.

## 8.2 L'attuazione della normativa dell'UE nell'ordinamento interno

L'Art. 291 TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) sancisce che gli Stati membri adottano tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione.

La L. 86/1989 (meglio nota come legge “La Pergola” dal nome del suo promotore) ha per la prima volta disciplinato compiutamente le procedure di attuazione del diritto europeo, introducendo anche il nuovo strumento della **legge comunitaria annuale**. Si trattava di una legge sulla produzione che definiva i criteri e gli strumenti attraverso i quali ogni anno il diritto dell'Unione veniva recepito in Italia.

La legge La Pergola è stata successivamente abrogata e sostituita dalla L. 11/2005, a sua volta abrogata e sostituita dalla L. 234/2012, che ha provveduto a riorganizzare la disciplina della materia, adeguandola ai nuovi compiti affidati dal Trattato di Lisbona ai Parlamenti nazionali.

La legge regola sia la **fase ascendente** del diritto europeo, ossia la partecipazione dell'Italia alla produzione normativa dell'Unione, sia la **fase discendente** di attuazione.

Nel nuovo contesto normativo, la legge comunitaria (un disegno di legge, da presentarsi entro il 31 gennaio di ogni anno, recante “disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee”), regolata dapprima dalla

L. 86/1989 e successivamente dalla L. 11/2005, è stata sostituita da due distinte leggi, la **legge di delegazione europea** e la **legge europea**, che l'art. 29 della L. 234/2012 impone al Governo di presentare alle Camere per assicurare il periodico adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento dell'Unione europea.

Al fine indicato, la norma prevede che, entro il 28 febbraio di ogni anno, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri interessati, presenti alle Camere, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, un disegno di legge recante il titolo: *“Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea”*.

È questa la **legge di delegazione europea** con la quale si procede ad **attribuire al Governo una serie di deleghe** per il recepimento delle direttive europee, dettagliatamente indicate e con la fissazione dei principi e criteri direttivi. In particolare, essa reca (art. 30 L. 234/2012):

- a) disposizioni per il conferimento al Governo di delega legislativa volta esclusivamente all'attuazione delle direttive europee e delle decisioni quadro da recepire nell'ordinamento nazionale, esclusa ogni altra disposizione di delegazione legislativa non direttamente riconducibile al recepimento degli atti legislativi europei;
- b) disposizioni per il conferimento al Governo di delega legislativa, diretta a modificare o abrogare disposizioni statali vigenti, limitatamente a quanto indispensabile per garantire la conformità dell'ordinamento nazionale ai pareri motivati indirizzati all'Italia dalla Commissione europea ai sensi dell'art. 258 TFUE o al dispositivo di sentenze di condanna per inadempimento emesse della Corte di giustizia dell'UE;
- c) disposizioni che autorizzano il Governo a recepire in via regolamentare le direttive, nelle materie di cui all'art. 117, co. 2, della Costituzione, già disciplinate con legge, ma non coperte da riserva assoluta di legge;
- d) delega legislativa al Governo per la disciplina sanzionatoria (sanzioni penali o amministrative) per le violazioni di obblighi contenuti in direttive europee attuate in via regolamentare o amministrativa;
- e) delega legislativa al Governo limitata a quanto necessario per dare attuazione a eventuali disposizioni non direttamente applicabili contenute in regolamenti europei;
- f) disposizioni che, nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome, conferiscono delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi recanti sanzioni penali per la violazione delle disposizioni dell'UE recepite dalle Regioni e dalle Province autonome;
- g) disposizioni che individuano i principi fondamentali nel rispetto dei quali le Regioni e le Province autonome esercitano la propria competenza normativa per recepire o per assicurare l'applicazione di atti dell'UE nelle materie di cui all'art. 117, co. 3, della Costituzione;
- h) disposizioni che, nell'ambito del conferimento della delega legislativa per il recepimento o l'attuazione degli atti di cui alle lett. a), b) ed e), autorizzano il Governo ad emanare testi unici per il riordino e per l'armonizzazione di normative di settore, nel rispetto delle competenze delle Regioni e delle Province autonome;
- i) delega legislativa al Governo per l'adozione di disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi emanati ai sensi della Legge di delegazione europea.



Ai sensi dell'art. 29, co. 7, il Governo deve inoltre dare conto dell'eventuale omesso inserimento delle direttive il cui termine di recepimento è scaduto o scade nel periodo di riferimento considerati i tempi previsti per l'esercizio della delega e fornire dati in ordine:

- > allo stato delle procedure di infrazione;
- > all'elenco delle direttive recepite o da recepire in via amministrativa;
- > all'elenco delle direttive recepite con regolamento;
- > all'elenco dei provvedimenti con i quali le singole regioni e province autonome hanno provveduto a recepire direttive nelle materie di loro competenza.

Tutte queste informazioni sono contenute nella relazione illustrativa che va a corredo del testo del disegno di legge di delegazione europea.

Con la **legge europea** si procede a **modificare direttamente le disposizioni dell'ordinamento nazionale** in modo da consentire l'adattamento diretto agli atti giuridici dell'Unione. In particolare, la legge europea, per la quale la normativa non indica un termine preciso per la presentazione del relativo disegno di legge da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per gli affari europei, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri interessati, reca *"Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea"* e comprende (art. 30 L. 234/2012):

- a) disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti in contrasto con gli obblighi dell'UE;
- b) disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti oggetto di procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica italiana o di sentenze della Corte di giustizia dell'UE;
- c) disposizioni necessarie per dare attuazione o per assicurare l'applicazione di atti dell'UE;
- d) disposizioni occorrenti per dare esecuzione ai trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'UE;
- e) disposizioni emanate nell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 117, co. 5, Costituzione.

Al fine di consentire la celere entrata in vigore dei due disegni di legge, a fronte di ulteriori esigenze di adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, l'ultimo comma dell'art. 29 della L. 234/2012, come riscritto dalla legge europea 2019-2020 (L. 23-12-2021, n. 238), prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli Affari europei, di concerto con il Ministro degli Affari esteri e gli altri Ministri interessati, possa presentare alle Camere, entro il 31 luglio di ogni anno, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, un ulteriore disegno di legge di delegazione europea e un ulteriore disegno di legge europea, i cui titoli sono completati dalla dicitura: *"secondo semestre"*.

L'adeguamento alla normativa dell'Unione è poi assicurato mediante lo strumento delle "misure urgenti" di cui all'art. 37 della legge in oggetto e mediante l'adozione diretta di atti normativi dell'Unione, prevista dall'art. 38 nei casi di particolare importanza politica, economica e sociale.

Ai sensi dell'art. 37 della L. 234/2012, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei può proporre al Consiglio dei Ministri l'adozione dei provvedimenti, anche urgenti, diversi dalla legge di delegazione europea e dalla legge europea,

necessari a fronte di atti normativi dell'Unione europea o di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea ovvero dell'avvio di procedure d'infrazione nei confronti dell'Italia che comportano obblighi statali di adeguamento, qualora il termine per provvedervi risulti anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge di delegazione europea o della legge europea relativa all'anno di riferimento.

Per quanto riguarda, invece, l'attuazione di singoli atti normativi dell'UE di particolare importanza, il successivo art. 38 prevede che in casi di particolare importanza politica, economica e sociale, tenuto conto anche di eventuali atti parlamentari di indirizzo, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri interessati, presenta alle Camere un apposito disegno di legge recante le disposizioni occorrenti per dare attuazione o assicurare l'applicazione di un atto normativo emanato dagli organi dell'Unione europea riguardante le materie di competenza legislativa statale.

Tali disegni di legge non possono contenere disposizioni di delegazione legislativa, né altre disposizioni, anche omogenee per materia, che non siano in diretta correlazione con l'attuazione o l'applicazione dell'atto normativo in recepimento, salvo che la natura o la complessità della normativa le rendano indispensabili.

### **8.3 I Regolamenti di Camera e Senato relativi alle procedure di collegamento con l'Unione europea e organismi comunitari ed internazionali**

Con riferimento a tale argomento occorre premettere che il necessario adeguamento dei Regolamenti Parlamentari alle novità del Trattato di Lisbona, in linea con le esigenze del "sistema parlamentare euro-nazionale", sia ancora, per certi versi, incompleto.

il Regolamento della Camera, infatti, nonostante siano state avanzate ipotesi di riforma, non è stato ancora adeguato per rendere efficaci le nuove prerogative che il Trattato di Lisbona ha previsto per i Parlamenti nazionali. In particolare, esso non disciplina le procedure per l'esame e l'approvazione della legge di delegazione europea e della legge europea, rimanendo ancora fermo nel prevedere i singoli passaggi per l'approvazione dell'ormai abrogata legge comunitaria. Benché la creazione di "nuove" norme regolamentari sarebbe stata quanto mai necessaria in relazione a quelle procedure, si può ritenere che quella di approvazione della legge comunitaria si presti ad essere applicata, con alcune indispensabili varianti introdotte nelle procedure sperimentali già in uso presso la Camera dei Deputati, interpretative del Regolamento parlamentare vigente, anche alla legge di delegazione europea e alla legge europea.

Viceversa, il Capo XVIII del Regolamento del Senato, da ultimo modificato il 27 luglio 2022, è dedicato alle "Procedure di collegamento con l'Unione europea e con organismi internazionali".

Preliminarmente occorre precisare che la 4<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato della Repubblica con l'avvio della XIX Legislatura e la conseguente entrata in vigore della riforma del Regolamento del Senato del 2022, si è sostituita alla 14<sup>a</sup> Commissione permanente, la quale a sua volta era succeduta, nel 2003, alla Giunta per gli affari delle Comunità europee, istituita sin dal 1968.

Ai sensi dell'articolo 23 del Regolamento del Senato, la 4<sup>a</sup> Commissione:

- 1) ha competenza generale sugli aspetti ordinamentali dell'attività e dei provvedimenti dell'Unione europea e delle sue istituzioni e dell'attuazione degli accordi europei;
- 2) ha competenza referente sui disegni di legge europea e di delegazione europea, nonché sugli altri disegni di legge, aventi contenuto analogo, recanti disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e per l'esecuzione di sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea;
- 3) ha competenza ulteriore sulle materie connesse al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea;
- 4) cura, per quanto di propria competenza, i rapporti con il Parlamento europeo e con la Conferenza degli organismi specializzati negli affari europei dei Parlamenti nazionali degli Stati dell'Unione (COSAC).

Alla Commissione spetta inoltre esprimere il parere – o formulare osservazioni e proposte – sui disegni di legge e sugli schemi di atti normativi del Governo concernenti l'applicazione dei Trattati dell'Unione europea, relativi all'attuazione di norme dell'Unione europea e in generale su tutti i disegni di legge che possano comportare problemi rilevanti di compatibilità con la normativa dell'Unione europea.

In relazione a specifici provvedimenti, i membri del Parlamento europeo eletti in Italia possono essere invitati a partecipare, senza diritto di voto, alle sedute e possono anche formulare proposte sui lavori della Commissione.

La disposizione principale del capo XVIII del Regolamento del Senato deve individuarsi nell'art. 144 ("Esame degli atti normativi e di altri atti di interesse dell'Unione europea") il quale prevede che le Commissioni, nelle materie di loro competenza, esaminino gli atti preparatori della legislazione dell'Unione europea, comunicati dal Governo o pubblicati nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, nonché le relazioni informative del Governo sulle relative procedure e sullo stato di conformità delle norme vigenti nell'ordinamento interno alle prescrizioni contenute nella normativa europea, acquisendo il parere della 4<sup>a</sup> Commissione permanente (Commissione Politiche dell'Unione europea). È competenza di quest'ultima esaminare i progetti di atti legislativi dell'UE al fine di verificare il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, in conformità con i Trattati europei. Sono altresì di sua competenza gli atti che riguardano le istituzioni o la politica generale dell'Unione europea.

Le Commissioni possono votare risoluzioni volte a indicare i principi e le linee che debbono caratterizzare la politica italiana, esprimendosi sugli indirizzi generali manifestati dal Governo su ciascuna politica dell'Unione europea, sui gruppi di atti normativi in via di emanazione riguardanti la stessa materia, oppure sui singoli atti normativi di particolare rilievo di politica generale.

L'art. 29 del Regolamento prevede altresì che il programma e il calendario dei lavori di ciascuna Commissione siano predisposti in modo tale da assicurare il tempestivo esame degli atti preparatori della legislazione dell'Unione europea.

Per quanto riguarda la fase discendente, l'articolo 144-bis del Regolamento del Senato prevede l'assegnazione contestuale del disegno di legge europea, di delegazione europea e le relazioni annuali sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea alla Commissione per le politiche dell'Unione europea in sede referente e, per l'esame delle parti di rispettiva competenza, alle Commissioni competenti per materia. La discussione generale del disegno di legge europea e di delegazione europea può avere luogo congiuntamente con la discussione delle relazioni annuali fino all'approvazione dei disegni di legge e delle risoluzioni sulle relazioni da parte dell'Assemblea.

Particolare importanza in termini di controllo parlamentare sul diritto dell'Unione europea riveste l'art. 144-*ter* del Regolamento, che prevede la trasmissione alla Commissione competente per materia e alla Commissione per le politiche dell'Unione europea delle sentenze di maggior rilievo della Corte di giustizia delle Comunità europee. La Commissione competente, esaminati contenuti e implicazioni della sentenza con l'intervento di un rappresentante del Governo e di un relatore designato dalla Commissione per le politiche dell'Unione europea, può adottare una risoluzione pronunciandosi sulla necessità di iniziative e adempimenti da parte delle autorità nazionali. Infine, a norma dell'articolo 144-*quater* del Regolamento, le Commissioni, in rapporto a questioni di loro competenza, possono acquisire elementi informativi da rappresentanti del Parlamento europeo e della Commissione europea.

## 8.4 La legge 234 del 2012

La legge 24 dicembre 2012, n. 234 ha riformato organicamente le norme che regolano la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa europea, procedendo ad un sostanziale adeguamento della disciplina generale alle modifiche intervenute nell'assetto dell'Unione europea a partire dal 2009, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, affrontando, tra gli altri, i profili relativi alla formazione del diritto comunitario e al recepimento del diritto comunitario e rafforzando ulteriormente il ruolo delle Camere sia nell'ambito della fase ascendente che della fase discendente dell'attuazione del diritto dell'Unione europea, anche in considerazione del crescente ruolo riservato ai Parlamenti nazionali e della progressiva importanza delle politiche di derivazione europea. La nuova disciplina sostituisce integralmente la legge n. 11 del 2005 che a sua volta aveva abrogato la legge n. 86 del 1989; l'originario coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee e l'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari era stato assicurato dalla legge n. 183 del 1987.

L'art. 1 presenta le finalità e l'oggetto della legge, la quale disciplina il processo di partecipazione dell'Italia alla formazione delle decisioni e alla predisposizione degli atti dell'Unione europea e garantisce l'adempimento degli obblighi e l'esercizio dei poteri derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, in coerenza con gli artt. 11 e 117 della Costituzione, sulla base dei principi di attribuzione, di *sussidiarietà*, di *proporzionalità*, di *leale collaborazione*, di *efficienza*, di *trasparenza* e di *partecipazione democratica*.

L'art. 2 detta disposizioni relative alla composizione e al funzionamento del Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE) – organo già disciplinato dalla legge 11 del 2005, così ridenominato a seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona -, a cui spetta concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti dell'Unione europea nonché consentire il puntuale adempimento dei compiti previsti dalla legge in oggetto, tenuto conto degli indirizzi espressi dalle Camere.

Il Comitato, convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, dal Ministro per gli affari europei, garantisce adeguata pubblicità ai propri lavori (co. 4). Quanto al funzionamento, il CIAE dispone di personale di supporto e di un

ufficio di Segreteria presso il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio (co. 7, 8, 9).

L'art. 3 ribadisce che le Camere partecipano al processo decisionale dell'Unione europea, in coordinamento con il Governo, intervenendo nella formazione delle normative e delle politiche europee. Prevede inoltre l'obbligo del Governo di assicurare l'assistenza documentale e informativa della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea agli uffici della Camera e del Senato presso le istituzioni europee.

L'art. 4 dispone in merito agli obblighi di informazione e consultazione del Governo verso il Parlamento. Oltre agli obblighi informativi del Governo connessi alle riunioni del Consiglio europeo, è stato introdotto l'obbligo di trasmettere alle Camere relazioni e note informative predisposte dalla Rappresentanza permanente presso l'Unione europea con riferimento alle diverse tipologie di riunioni, anche informali; è inoltre precisato che il Presidente del Consiglio dei ministri, o il Ministro per gli affari europei, assicura il raccordo con il Parlamento e in particolare con le commissioni competenti per ciascuna materia, ai fini dell'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'UE. È ancora previsto l'obbligo del Governo di informare e consultare periodicamente le Camere, nell'ambito delle procedure individuate dalla legge rinforzata di cui all'art. 81, co. 6, della Costituzione (relativo all'equilibrio di bilancio) e dai rispettivi Regolamenti parlamentari, in merito al coordinamento delle politiche economiche e di bilancio e al funzionamento dei meccanismi di stabilizzazione finanziaria. Infine, la norma precisa che il segreto professionale, l'inviolabilità degli archivi e i regimi di immunità delle persone non possono in ogni caso pregiudicare le prerogative di informazione e partecipazione del Parlamento, come riconosciute dal Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'UE, allegato al Trattato sull'Unione europea (TUE) e al Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e dell'articolo 13 del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* (cosiddetto *fiscal compact*), ratificato con L. 114/2012.

L'art. 5 disciplina la consultazione delle Camere su accordi in materia finanziaria o monetaria, conclusi anche al di fuori delle disposizioni dei Trattati (TUE e TFUE).

L'art. 6 disciplina la trasmissione alle Camere di atti, progetti di atti e documenti dell'Unione europea, estendendo gli obblighi informativi del Governo connessi ai documenti trasmessi.

L'art. 7 stabilisce l'obbligo del Governo di assicurare che la posizione rappresentata in sede di Consiglio dell'Unione europea ovvero di altre istituzioni od organi dell'Unione sia coerente con gli atti di indirizzo approvati dalle Camere.

L'art. 8 concerne la partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, ai sensi del Protocollo n. 2 allegato ai Trattati.

L'art. 9 concerne la partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea. In particolare si prevede che, fatta salva la procedura di allerta precoce per la valutazione di sussidiarietà, le Camere possano far pervenire alle istituzioni dell'Unione e al Governo ogni documento utile alla definizione delle politiche europee, tenendo anche conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle regioni e dalle province autonome e dalle assemblee e dai consigli regionali e delle province autonome.

L'art. 10 disciplina la riserva di esame parlamentare, fissando a 30 giorni il periodo nel quale il Governo, in attesa della pronuncia delle Camere, non può procedere alle attività dirette alla formazione degli atti dell'UE oggetto di esame parlamentare.

L'art. 11 disciplina le prerogative delle Camere in relazione alle procedure semplificate di modifica dei Trattati o di decisioni la cui entrata in vigore è subordinata alla previa approvazione degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali.

L'art. 12 riguarda l'attivazione del meccanismo del "freno di emergenza" con il quale uno Stato membro può chiedere in seno al Consiglio che decisioni in ambito PESC (politica estera e di sicurezza comune), in materia di libera circolazione dei lavoratori, riconoscimento reciproco delle sentenze ed introduzione di ulteriori sfere in cui stabilire norme minime relative alla definizione di reati e sanzioni, siano rimesse al Consiglio europeo.

L'art. 13 concerne le due relazioni annuali sulla partecipazione dell'Italia all'UE – programmatica e consuntiva – che il Governo sottopone al Parlamento entro, rispettivamente, il 31 dicembre e il 28 febbraio di ogni anno. Nella relazione programmatica dovranno essere indicati gli orientamenti e le priorità che il Governo intende perseguire con riguardo al processo di integrazione europea, ai profili istituzionali e a ciascuna politica dell'UE, nonché in merito a specifici progetti di atti inseriti nel programma di lavoro della Commissione europea, dando altresì conto della strategia di formazione e comunicazione del Governo sulla partecipazione italiana alle attività dell'UE. Con la relazione consuntiva viene fornito al Parlamento un rendiconto delle attività e delle posizioni assunte dall'Italia nella partecipazione all'attività e al processo normativo dell'Unione europea. Tali relazioni sono trasmesse anche alla Conferenza delle regioni e delle province autonome, alla Conferenza Stato-regioni e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, ed alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

L'art. 14 disciplina l'informazione al Parlamento su procedure giurisdizionali e di pre-contenzioso riguardanti l'Italia. Si prevede in particolare che il Governo comunichi alle Camere informazioni o documenti relativi alle procedure in questione – oltre che nei casi in cui siano poste alla base di un disegno di legge, di un decreto-legge o di uno schema di decreto legislativo sottoposto al parere parlamentare – in ogni altro caso, su richiesta di una delle due Camere.

L'art. 15 concerne il controllo parlamentare sulle procedure d'infrazione riguardanti l'Italia.

L'art. 16 riguarda la relazione trimestrale del Governo al Parlamento sui flussi finanziari con l'Unione europea.

L'art. 17 disciplina l'informazione delle Camere in merito alla nomina di membri italiani di istituzioni dell'UE, inclusi il Comitato economico e sociale, il Comitato delle regioni e le Agenzie. Il Governo dovrà fornire un'informazione che dia conto delle motivazioni della scelta nonché del curriculum vitae delle persone proposte o designate, di cui le Commissioni parlamentari possono chiedere l'audizione dopo l'effettiva assunzione delle funzioni.

Le attività di coordinamento delle politiche derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e di adeguamento della normativa nazionale agli obblighi derivanti dalla medesima appartenenza sono svolte, ai sensi dell'art. 18, dal Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri istituito con D.Lgs. 303/1999, che assume la denominazione di Dipartimento per le politiche europee.

L'art. 19 detta disposizioni relativamente al Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea, in cui è prevista la partecipazione, in qualità di osservatori, dei rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e province autonome, quando siano trattate materie che interessano le loro competenze.



L'art. 20 prevede l'individuazione presso le amministrazioni statali di nuclei di valutazione degli atti dell'UE.

L'art. 21 detta norme sugli esperti nazionali distaccati.

Gli artt. 22 e 23 dettano norme relativamente alla sessione europea della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza Stato-città e autonomie locali. L'art. 24 prevede la partecipazione delle regioni e delle province autonome (e delle relative assemblee) alle decisioni relative alla formazione di atti normativi dell'Unione europea. L'art. 25 disciplina la partecipazione delle assemblee, dei consigli regionali e delle province autonome alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, trasmettendo alle Camere le loro osservazioni al riguardo.

Gli artt. 26 e 27 si riferiscono, rispettivamente, alla partecipazione degli enti locali alle decisioni relative alla formazione di atti normativi dell'UE e alla nomina dei membri italiani presso il Comitato delle regioni.

Una specifica disciplina, recata all'art. 28, dispone in merito al coinvolgimento delle categorie produttive e delle parti sociali nella fase di formazione della posizione italiana su iniziative dell'Unione europea.

La disciplina della c.d. fase discendente è disciplinata dagli articoli da 29 a 41 del Capo VI. In particolare, all'art. 29 sono previsti – in sostituzione dell'attuale legge comunitaria – due distinti provvedimenti per l'attuazione del diritto europeo nell'ordinamento nazionale: la legge di delegazione europea, da presentare alle Camere entro il 28 febbraio, e la legge europea per la quale, si è detto, non viene stabilito un termine specifico di presentazione, essendo la relativa presentazione eventuale e non necessaria. Al comma 8 è contemplata la possibilità per il Governo, nel caso in cui insorgessero nuove esigenze di adempimento, di presentare entro il 31 luglio di ciascun anno un ulteriore disegno di legge di delegazione europea relativo al secondo semestre dell'anno stesso.

L'art. 31 disciplina la procedura per l'esercizio delle deleghe conferite al Governo con la legge di delegazione europea, prevedendo un termine di scadenza della delega legislativa non coincidente con quello di recepimento della direttiva ma anticipato rispetto ad esso, considerato che la coincidenza tra i due termini aveva in passato determinato di fatto un differimento della delega ed il conseguente avvio di procedure di infrazione per mancato recepimento, esponendo l'Italia a sanzioni. Si prevede che i decreti legislativi siano accompagnati da una tabella di concordanza tra le relative disposizioni e quelle della direttiva da recepire e che il Governo possa adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi entro 24 mesi dall'entrata in vigore o nel diverso termine fissato dalla legge di delegazione europea. Gli articoli successivi dettano disposizioni che di norma erano previste nelle leggi comunitarie, quali i principi ed i criteri generali di delega (art. 32) e la delega per la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi europei (art. 33). Tra le modifiche di maggior rilievo (art. 32, co. 1, lett. c) si segnala l'introduzione di un ulteriore principio di delega, il cosiddetto *gold plating*, volto ad evitare la possibilità, per il legislatore delegato, di prevedere in sede di recepimento livelli di regolazione più restrittivi rispetto a quelli richiesti dalle direttive stesse.

Le successive disposizioni riguardano il recepimento di atti dell'UE contenuti in leggi diverse dalla legge di delegazione europea (art. 34), il recepimento di direttive in via regolamentare ed amministrativa (art. 35), l'attuazione di atti di esecuzione dell'UE (art. 36), le misure urgenti per l'adeguamento agli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'UE (art. 37), le relazioni sul mancato o ritardato recepimento di direttive europee

(art. 39), il recepimento delle direttive europee da parte delle regioni e delle province autonome (art. 40) e i poteri sostitutivi dello Stato (art. 41).

È stato inoltre aggiunto un nuovo articolo (art. 38) che prevede la possibilità per il Governo, in casi di particolare importanza, anche in considerazione di eventuali atti di indirizzo delle Camere, di presentare un apposito disegno di legge volto a dare attuazione a un singolo atto normativo dell'UE. Le disposizioni di delega contenute in tale disegno di legge devono riferirsi esclusivamente all'attuazione dell'atto da recepire.

La disciplina del contenzioso è regolamentata dagli artt. 42 e 43, che disciplinano, rispettivamente, i ricorsi alla Corte di giustizia e il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle regioni e degli altri enti pubblici responsabili di violazioni, disponendo che lo Stato italiano è rappresentato davanti alla Corte di giustizia da un avvocato dello Stato, nominato dal Governo sentito l'Avvocato generale dello Stato.

L'intero Capo VIII (artt. da 44 a 52) introduce nell'ordinamento norme in materia di aiuti di Stato, con l'intento di disciplinare le principali problematiche emerse nella prassi in questa materia. Si tratta in particolare di disposizioni volte ad assicurare l'unitarietà di indirizzo per la tutela degli interessi nazionali nel settore degli aiuti pubblici (art. 44), disciplinare le comunicazioni in ordine agli aiuti (art. 45), vietare la concessione di aiuti a coloro che in precedenza hanno ricevuto e non rimborsato aiuti ritenuti illegali o incompatibili dalla Commissione europea (art. 46), disciplinare gli aiuti pubblici per calamità naturali, escluso il settore agricolo (art. 47), affidare alla società Equitalia SpA le procedure di recupero degli aiuti incompatibili (art. 48), devolvere le controversie relative all'esecuzione di una decisione di recupero alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (art. 49), prevedere il ricorso dinanzi al TAR competente per gli aiuti illegalmente concessi (art. 50) e la prescrizione della restituzione di un aiuto di Stato oggetto di una decisione di recupero per decorso del tempo (art. 51), disciplinare le modalità di trasmissione al Governo delle informazioni relative agli aiuti di Stato concessi alle imprese (art. 52).

Infine, gli artt. da 53 a 61 prevedono disposizioni transitorie e finali. In particolare, l'art. 49 in tema di parità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini degli altri Stati membri, prevede che nei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione norme dell'ordinamento giuridico nazionale o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento garantito ai cittadini dell'Unione europea. L'art. 52 reca disposizioni sul ruolo di punto di contatto nazionale del Dipartimento per le politiche europee responsabile della cooperazione amministrativa relativa ai servizi nel mercato interno, dell'assistenza sul riconoscimento delle qualifiche professionali e della gestione del sistema SOLVIT per l'Italia. L'art. 53 conferma le competenze e il coordinamento del Ministero degli affari esteri in materia di rapporti con l'Unione europea per quanto riguarda le sue funzioni istituzionali.

Nel corso della XVII legislatura il Parlamento è intervenuto su singole disposizioni della legge n. 234, apportandovi modifiche sostanziali motivate dall'esigenza di estendere gli obblighi informativi del Governo nei confronti del Parlamento nell'ambito del processo decisionale europeo e di rafforzare il ruolo di indirizzo delle Camere in relazione alla posizione che il Governo assume in sede europea.

In particolare, l'art. 40 della legge europea 2019-2020 (L. 23 dicembre 2021, n. 238), al fine di valorizzare il ruolo del Parlamento, modifica l'art. 4, co. 1, della legge n. 234 del 2012, disponendo che l'informativa che il Governo è tenuto a svolgere ai competenti organi Parlamentari prima delle riunioni del Consiglio dell'Unione europea av-



venga regolarmente – e non più soltanto su loro richiesta – e che lo stesso obbligo informativo riguardi anche le riunioni dell'Eurogruppo e le riunioni informali nelle loro diverse formazioni. Il medesimo art. 40 ha inoltre aggiunto un nuovo comma 1-*bis* al citato art. 4, ai sensi del quale anche le competenti Commissioni parlamentari, prima di ogni riunione del Consiglio dell'Unione europea, possono, secondo le disposizioni dei Regolamenti delle Camere, adottare atti di indirizzo volti a delineare i principi e le linee dell'azione del Governo nell'attività preparatoria di adozione degli atti dell'Unione europea. Infine, un'ulteriore modifica di particolare rilievo afferente al rapporto tra Governo e Parlamento nel processo decisionale europeo viene disposta dalla lettera b) dello stesso art. 40 della legge europea 2019-2020, la quale interviene sull'art. 7 della L. 234/2012 prevedendo che il Governo sia tenuto ad assicurare che la posizione rappresentata dall'Italia in sede di Consiglio dell'Unione europea ovvero di altre istituzioni od organi dell'Unione sia “conforme” agli indirizzi definiti dalle Camere, laddove il testo previgente della legge conteneva un più generico riferimento all'esigenza di assicurare la “coerenza” con tali indirizzi.

Altri interventi disposti dalla legge europea 2019-2020 hanno riguardato anzitutto gli strumenti per garantire il celere adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

In questa prospettiva è stato modificato l'art. 29 della L. 234/2012, al fine di consentire, in analogia con quanto già previsto per la legge di delegazione europea, che entro il 31 luglio di ogni anno, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, il Governo possa presentare alle Camere un ulteriore disegno di legge europea, il cui titolo è completato dalla dicitura “secondo semestre”.

Onde garantire una più efficace gestione delle funzioni di supporto della segreteria CIAE alle attività del Comitato Interministeriale affari europei e del Comitato tecnico di valutazione, è stato inoltre novellato l'art. 2 della L. 234/2012, incrementando da 20 a 28 unità il contingente massimo di personale di cui la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche europee – può avvalersi ai fini del funzionamento del Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE), modificando al contempo la composizione del contingente massimo di unità di personale delle regioni o delle province autonome di cui il Dipartimento medesimo può avvalersi.

Sotto altro profilo, l'art. 42 della legge europea 2019-2020 ha novellato l'art. 43 della L. 234/2012, che disciplina il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea. Al fine di rafforzare l'istruttoria funzionale all'esercizio dell'azione di rivalsa, volta a far ricadere gli oneri finanziari derivanti dalle sentenze della Corte di giustizia dell'UE sulle Amministrazioni responsabili, è stato previsto che il Ministro dell'economia e delle finanze – con uno o più decreti, da adottare di concerto con i Ministri competenti per materia, previa intesa con la Conferenza unificata per le materie di competenza delle regioni, delle province autonome di Trento e Bolzano, degli enti locali – possa definire i criteri e le procedure riguardanti i procedimenti istruttori propedeutici all'esercizio dell'azione di rivalsa.



monografie

Per **concorsi pubblici** e **aggiornamento professionale**

Chiari, sintetici ma esaustivi, finalizzati a una preparazione mirata alle prove d'esame, i volumi della collana monografie presentano gli aspetti salienti della disciplina senza tralasciare i più significativi orientamenti della **dottrina** e della **giurisprudenza**.

Il testo si pone, nella sua estrema chiarezza ed esaustività, come un valido ausilio nella conoscenza del **Diritto parlamentare**, con riguardo alle funzioni delle Camere e alla normativa di riferimento, ai loro organi ed uffici. Esso si rivolge a studenti universitari, ai candidati di concorsi pubblici per l'accesso alle carriere parlamentari e agli "addetti ai lavori", costituendo un utile supporto per il costante aggiornamento professionale.

## Aggiornamenti

Edizione aggiornata alla riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari (L. cost. 1/2020) e sull'abbassamento dell'età per l'elettorato attivo al Senato (L. cost. 1/2021), nonché ai successivi interventi diretti a completare ed integrare l'intervento riformatore, soprattutto sotto il profilo dell'adeguamento dei Regolamenti parlamentari.



**IN OMAGGIO** ESTENSIONI ONLINE

### Eventuali contenuti

**extra**

Le **risorse di studio** gratuite sono accessibili per 18 mesi dalla propria area riservata, previa registrazione al sito **edises.it**.

EdiSES  
edizioni

blog.edises.it



infoConcorsi



infoconcorsi.edises.it



€ 23,00

ISBN 979-12-5602-040-9



9 791256 020409