

# Processo decisionale europeo e democrazia penale

## Osservazioni a margine della “legge quadro” n. 234 del 2012

### Sommario

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE SUL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI NELLE FASI ASCENDENTE E DISCENDENTE DEL PROCESSO DECISIONALE EUROPEO. – 2. LA DISCIPLINA ITALIANA DELLA FASE ASCENDENTE PRIMA DEL TRATTATO DI LISBONA – 3. LA REGOLAMENTAZIONE DELLA FASE ASCENDENTE NEL TRATTATO DI LISBONA. – 4. LA FASE ASCENDENTE NELL'ORDINAMENTO INTERNO DOPO LISBONA: DALLE MODIFICHE ALLA LEGGE N. 11 DEL 2005 ALL'APPROVAZIONE DELLA LEGGE N. 234 DEL 2012. – 5. LE TRE FONDAMENTALI DIRETTRICI DELLA RIFORMA DEL 2012. – 5.1. L'INCREMENTO DEGLI OBBLIGHI INFORMATIVI DEL GOVERNO NEI RIGUARDI DEL PARLAMENTO. – 5.2. IL RAFFORZAMENTO DI POTERI DI INDIRIZZO DEL PARLAMENTO. – 5.3. LA DEFINIZIONE DEGLI AMBITI DI INTERVENTO DIRETTO DELLE CAMERE IN TALUNE PARTICOLARI PROCEDURE DECISIONALI PREVISTE DAI TRATTATI. – 6. DEMOCRAZIA PENALE E FASE ASCENDENTE: UNA RIFORMA A SALDO ATTIVO. – 7. LA DISCIPLINA INTERNA DELLA FASE DISCENDENTE PRIMA DEL TRATTATO DI LISBONA. – 8. L'ININTERROTTO RICORSO ALLA DELEGA LEGISLATIVA E LE RELATIVE CRITICHE. – 9. LA DISCIPLINA DELLA FASE DISCENDENTE NELLA L. N. 234 DEL 2012 TRA INNOVAZIONI E APORIE. – 10. DEMOCRAZIA PENALE E FASE DISCENDENTE: UNA RIFORMA INTERLOCUTORIA.

### 1 CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE SUL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI NELLE FASI ASCENDENTE E DISCENDENTE DEL PROCESSO DECISIONALE EUROPEO

Il meccanismo di produzione delle norme giuridiche di matrice europea assume come noto una struttura trifasica, composta in particolare da una fase ascendente, relativa alla partecipazione degli organi nazionali alla elaborazione delle norme medesime; da una fase centralizzata in sede dell'Unione europea, nell'ambito della quale esse assumono la loro formulazione definitiva e vengono approvate; da una fase discendente, ove si provvede all'attuazione delle norme stesse nei sistemi giuridici dei Paesi membri.

Mentre la fase centralizzata resta ovviamente appannaggio delle istituzioni UE in linea con la disciplina dettata dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)<sup>1</sup>, la prima e la terza fase risultano disciplinate nel dettaglio da apposite norme nazionali, oltre che, per quanto attiene alla fase ascendente, da alcune norme generali del Trattato sull'Unione europea (TUE), la cui natura programmatica viene concretizzata nell'articolata disciplina prevista dai primi due protocolli ai Trattati<sup>2</sup>.

La legge n. 234 del 2012, «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea»<sup>3</sup>, ha operato una profonda riforma delle modalità attraverso le quali le istituzioni nazionali<sup>4</sup> partecipano alle suddette fasi ascendente e discendente. Tale legge si accoda ad una serie di interventi normativi succedutisi negli ultimi venticinque anni<sup>5</sup> e animati, specie i più

1. Precisamente nella parte VI, titolo I, capo II, artt. 288 ss. TFUE.

2. L'uno dedicato al «ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea», l'altro dedicato alla «applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità»; v., *infra*, par. 3.

3. L. 24 dicembre 2012, n. 234, in *GU* n. 3 del 4 gennaio 2013. In argomento v. CUPELLI, *L'Italia si adegua al Trattato di Lisbona: pubblicata la nuova legge sulla partecipazione del nostro Paese alla formazione e all'attuazione della normativa delle politiche dell'UE*, in *Dir. pen. cont.*, 7 gennaio 2013; ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

4. In particolare, Parlamento, Governo e pubblica amministrazione, regioni e province autonome.

5. Cfr. l. 16 aprile 1987, n. 183, «Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari» (c.d. “legge Fabbri”), in *GU* n. 109 del 13 maggio 1987; l. 9 marzo 1989, n. 86, «Norme generali sulla

recenti, dall'intento di coniugare due esigenze fondamentali in potenziale tensione: da un lato, assicurare un tempestivo adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi derivanti dalla partecipazione alla Comunità e all'Unione europea, soprattutto con riferimento all'attuazione delle direttive, al fine di contenere le procedure di infrazione<sup>6</sup>, storicamente assai numerose, instaurate nei confronti dell'Italia dalla Commissione UE<sup>7</sup>; dall'altro lato, garantire un'adeguata partecipazione dell'organo rappresentativo nazionale alle fasi della predisposizione e dell'attuazione interna delle norme europee, in un'ottica di contenimento del deficit democratico che caratterizzava ieri e, secondo talune opinioni, continua a caratterizzare oggi l'assetto istituzionale e il procedimento normativo dell'Unione, anche dopo il Trattato di Lisbona<sup>8</sup>.

È proprio il ruolo del Parlamento nazionale nelle diverse fasi del *law-making process* delle fonti dell'Unione a sollecitare l'interesse dei penalisti per la disciplina dettata dalla legge in commento. Infatti, l'incidenza delle fonti europee sugli ordinamenti penali interni è da tempo un dato acclarato, sul quale non è necessario in questa sede dilungarsi<sup>9</sup>, se non per ricordare come il Trattato di Lisbona abbia definitivamente sancito l'attribuzione all'Unione di una competenza penale indiretta, in quanto suscettibile di essere esercitata – a seguito dell'abolizione dell'architettura a pilastri<sup>10</sup> e la conseguente unificazione del sistema delle fonti – attraverso l'adozione di direttive di armonizzazione penale destinate a essere recepite all'interno dei sistemi nazionali (articolo 83 TFUE)<sup>11</sup>.

---

partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari» (c.d. "legge La Pergola"), in *GU* n. 58 del 10 marzo 1989 (provvedimenti in merito ai quali v. CARETTI, *La nuova disciplina della partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e delle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, dettata dalla l. n. 86 del 1989 alla prova: la prima "legge comunitaria" (Legge 29 dicembre 1990, n. 428)*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991, 331 ss.); l. 4 febbraio 2005, n. 11, "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari" (c.d. "legge Buttiglione"), in *GU* n. 37 del 15 febbraio 2005 (provvedimento in merito al quale v. CARTABIA, VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, 2005, 475 ss.; GIROTTO, *L'ordinamento italiano ed il diritto dell'Unione europea: dalla legge La Pergola alla legge n. 11 del 2005*, in *Studium Iuris*, 2006, 818 ss.).

6. Procedure ora disciplinate dagli artt. 258 ss. TFUE, ex artt. 226 ss. del Trattato sulla Comunità europea (TCE).

7. Sul punto si vedano le statistiche aggiornate a cura del Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri al sito [www.politicheeuropee.it](http://www.politicheeuropee.it).

8. Sul tema v., per tutti, RUSSO, *Deficit e anti-deficit democratico nell'ordinamento dell'Unione europea*, Salerno, 2011.

9. Sull'argomento la bibliografia è sterminata. Per limitarsi ai contributi monografici della dottrina italiana, v. BERNARDI, *L'europeizzazione del diritto e della scienza penale*, Torino, 2004; DONINI, *Europeismo giudiziario e scienza penale. Dalla dogmatica classica alla giurisprudenza-fonte*, Milano, 2011; GRASSO, *Comunità europee e diritto penale*, Milano, 1989; PAONESSA, *Gli obblighi di tutela penale. La discrezionalità legislativa nella cornice dei vincoli costituzionali e comunitari*, Pisa, 2009; RIONDATO, *Competenza penale della Comunità europea: problemi di attribuzione attraverso la giurisprudenza*, Padova, 1996; RIZ, *Diritto penale e diritto comunitario*, Padova, 1984; SALCUNI, *L'europeizzazione del diritto penale: problemi e prospettive*, Milano, 2011; SICURELLA, *Diritto penale e competenze dell'Unione europea*, Milano, 2005; SOTIS, *Il diritto senza codice. Uno studio sul sistema penale europeo vigente*, Milano, 2007; volendo, GRANDI, *Riserva di legge e legalità penale europea*, Milano, 2010.

10. Come noto, l'assetto istituzionale disegnato dai Trattati di Maastricht (1992) e Amsterdam (1997) prevedeva la suddivisione dell'Unione in tre pilastri, ciascuno dotato di un proprio sistema di fonti e delle relative procedure di approvazione. La fonte deputata all'armonizzazione dei sistemi penali nazionali era la decisione quadro di terzo pilastro (articolo 34 TUE, nella versione di Amsterdam). Quest'ultima fonte – a differenza di quelle di primo pilastro – veniva approvata all'unanimità, all'esito di una procedura che prevedeva la partecipazione del Parlamento europeo con funzioni meramente consultive. Al legislatore europeo restava invece preclusa la facoltà di armonizzare i sistemi penali nazionali facendo ricorso alle fonti di primo pilastro, ovvero regolamenti e direttive, approvate per lo più dal Consiglio con voto a maggioranza e mediante procedure che prevedevano un più intenso coinvolgimento del Parlamento europeo (in argomento si veda la bibliografia indicata alla nota precedente).

La competenza ad adottare direttive di armonizzazione penale è stata in seguito riconosciuta per via giurisprudenziale dalle celebri sentenze della Corte di giustizia del 2005 e 2007 (CGCE 13 settembre 2005, causa C-176/03, *Commissione c. Consiglio*, sulla quale v., per tutti, MANNOZZI, CONSULICH, *La sentenza della Corte di giustizia C-176-03: riflessi penalistici in tema di principio di legalità e politica dei beni giuridici*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2006, 899 ss.; CGCE 23 ottobre 2007, causa C-440/05, *Commissione c. Consiglio*, sulla quale v., per tutti, SIRACUSA, *Verso la comunitarizzazione della potestà normativa penale: un nuovo "tassello" della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, 241 ss.).

11. In particolare, l'articolo 83 TFUE prevede l'adozione di direttive volte a stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale (paragrafo 1), nonché in settori già oggetto di misure di armonizzazione extrapenali nell'ambito di determinate politiche dell'Unione, laddove il ravvicinamento delle normative degli Stati membri in materia penale si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace delle medesime politiche (paragrafo 2). Con riferimento alle novità introdotte con il Trattato di Lisbona v. AA. VV., *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, a cura di GRASSO, PICOTTI, SICURELLA, Milano, 2011; BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea: problemi e prospettive*, in *questa Rivista*, 1, 2012, 43 ss.; GRASSO, *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Mario Romano*, Napoli, 2011, vol. IV, 2307 ss.; PAONESSA, *L'avanzamento del "diritto penale europeo" dopo il Trattato di Lisbona*, in *Giust. pen.*, 2010, I, c. 307 ss.; SALCUNI, voce *Diritto penale europeo*, in *Dig. disc. pen.*, agg. VI, Torino, 2011, 180 ss.; SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 2010, 1146 ss.; VIGANÒ, *Fonti europee e ordinamento italiano*, in *Europa e giustizia penale. Speciale di Dir. pen. e proc.*, 2011, 4 ss. Sulla controversa attribuzione all'Unione europea di una competenza penale diretta, da esercitarsi mediante l'adozione di regolamenti nello specifico settore della tutela degli interessi finanziari dell'Unione stessa (articolo 86

Ebbene, il già menzionato deficit democratico dell'assetto istituzionale europeo, e del relativo meccanismo di produzione normativa, in passato ha costituito il principale argomento opposto da larga parte della letteratura penalistica alle sempre più insistenti proposte volte a riconoscere alle istituzioni europee una competenza normativa in materia penale, ritenuta in contrasto insanabile con il principio di riserva di legge parlamentare e nazionale sancito dall'articolo 25 comma 2 della Costituzione italiana<sup>12</sup>. Una volta che tale competenza è stata riconosciuta già nel vigore del precedente Trattato dalle celebri sentenze della Corte di giustizia del 2005 e del 2007<sup>13</sup> ed è in seguito stata formalizzata ed ampliata nel TFUE, la persistenza del deficit democratico viene ancora denunciata da numerose voci dottrinali, le quali ritengono i progressi compiuti dal Trattato di Lisbona<sup>14</sup> ancora insufficienti a compensare il vulnus inferto alla riserva di legge nazionale attraverso il trapasso da Roma a Bruxelles del controllo sulle opzioni di

---

TFUE), si vedano le opposte considerazioni di GRASSO, ult. op. cit., 2342 ss. e di SOTIS, ult. op. cit., 1159 ss.

12. Tale obiezione inveterata si fonda, in estrema sintesi, sulla insufficiente partecipazione dei parlamenti nazionali nella fase ascendente e sulla tradizionale prevalenza del ruolo esercitato dagli organi esecutivi (Consiglio e Commissione) nell'ambito della fase accentrata del processo decisionale, la quale risulta correlativamente caratterizzata dal ruolo subalterno riservato all'organo rappresentativo, il Parlamento europeo, privo del potere di iniziativa legislativa e, fino al Trattato di Lisbona, dotato di poteri di emendamento assai variabili in relazione alle diverse procedure seguite per l'approvazione delle singole fonti. Peraltro, anche laddove tale ruolo fosse potenziato (come è in effetti avvenuto a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona), resterebbe secondo taluni l'inettitudine dell'organo elettivo dell'Unione a garantire il medesimo crisma di rappresentatività proprio delle assemblee nazionali, in assenza di veri e propri partiti politici europei in grado di assicurare una dialettica interna all'organo stesso.

Per una panoramica sul dibattito penalistico in ordine al deficit democratico dell'Unione europea, seguita dall'illustrazione della tesi favorevole al suo progressivo superamento, sia consentito rinviare a GRANDI, *Riserva di legge e legalità penale europea*, cit., 71 ss., 114 ss. e bibliografia ivi segnalata; ID., *Le «qualità» della norma penale correlate al procedimento formativo nazionale e a quello europeo, in L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, cit., 386 ss. Alle osservazioni ivi formulate a sostegno della tesi suddetta preme ora aggiungere una ulteriore, maturata sulla scia dell'autorevole dottrina che a più riprese ha sottolineato la stretta connessione tra la dimensione sostanziale della riserva di legge e la motivazione delle leggi: «La motivazione della legge è lo strumento tecnico per il controllo dei percorsi della dialettica democratica e del metodo discorsivo nella sua formazione», capace di assicurare «il vincolo della riserva di legge in senso sostanziale: vale a dire il rispetto di una reale controllabilità pubblica e in itinere delle decisioni della maggioranza, al di là del requisito maggioritario numerico di regola presente in Parlamento» (DONINI, *Democrazia e scienza penale nell'Italia di oggi: un rapporto possibile?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2010, 1083 s.; ID., *Il volto attuale dell'illecito penale. La democrazia penale tra differenziazione e sussidiarietà*, Milano, 2004, 83 ss.; ID., *Principi costituzionali e sistema penale. Modello e programma*, in *lus17@unibo.it*, 2009, 428; nello stesso senso v. altresì, diffusamente, MUÑOZ DE MORALES ROMERO, *El Legislador Penal Europeo: Legitimidad y Racionalidad*, Pamplona, 2011, 574 ss.). Se dunque l'obbligo di motivare, in particolare illustrando i dati del sapere empirico sui quali le opzioni legislative si fondano, risponde non soltanto all'esigenza di recuperare la razionalità intrinseca delle leggi, ma anche a quella di rendere le opzioni medesime controllabili pubblicamente e dunque democraticamente (oltre che alla stregua del principio di sussidiarietà, cfr., *infra*, par. 3, nota 46), non si può che sottolineare come, almeno sotto questo profilo, le norme europee risultino dotate di un coefficiente di legittimazione democratica più elevato rispetto a quelle nazionali (*rectius* italiane). Già in linea di principio, infatti, l'art. 296 par. 2 TFUE dispone espressamente che «gli atti giuridici sono motivati e fanno riferimento alle proposte, iniziative, raccomandazioni, richieste o pareri previsti dai trattati»; obbligo invece non previsto dalla nostra Costituzione. In concreto, poi, vero è che tale obbligo di motivazione viene interpretato dalla Corte di Giustizia in senso meno stringente con riferimento agli atti generali di natura legislativa (sul punto v. M. MUÑOZ DE MORALES ROMERO, ult. op. cit., 579). Ma è pur vero che l'adozione di regolamenti e direttive giunge all'esito di una fase pre-legislativa nella quale le iniziative della Commissione sono precedute e accompagnate da meccanismi di studio e consultazione – in parte menzionati dallo stesso art. 296 TFUE, ovvero redazione di libri bianchi e/o di libri verdi, audizione di esperti, contatti con il mondo accademico, realizzazione di studi di diritto comparato, persino consultazioni pubbliche, attraverso la diffusione presso la collettività di dossier sulle iniziative medesime e la predisposizione di questionari volti a raccogliere i pareri delle categorie sociali potenzialmente destinatarie dei futuri interventi legislativi – incomparabilmente più articolati rispetto a quelli praticati dal legislatore interno (v. ancora MUÑOZ DE MORALES ROMERO, ult. op. cit., 644 ss.); meccanismi i cui esiti, sovente richiamati nei “considerando”, possono rappresentare al contempo la base empirica e il parametro di controllo (democratico, di razionalità, di sussidiarietà) dei provvedimenti stessi. Per non dire delle procedure di valutazione *ex-post*, anch'esse valido strumento di controllo della qualità contenutistica delle fonti normative; puntualmente attivate dalla Commissione UE (si rinvia di nuovo a MUÑOZ DE MORALES ROMERO, ult. op. cit., 804) e invece, nel contesto interno, quasi sempre lasciate alla critica esclusiva della compagine accademica, a dir poco inascoltata dal legislatore.

Per conclusioni opposte, nel senso del perdurante attrito tra procedimento normativo europeo e riserva di legge penale, v. diffusamente CUPELLI, *La legalità delegata. Crisi e attualità della riserva di legge nel diritto penale*, Napoli, 2012, 293 ss.

13. Cfr., *supra*, nota 10.

14. Tra le innovazioni volte a conferire una più solida legittimazione democratica all'assetto istituzionale e al procedimento legislativo UE va segnalata prima fra tutte la generalizzazione del ricorso ad una procedura legislativa – definita per l'appunto “ordinaria” e strutturata sulla falsariga della precedente procedura di codecisione – nella quale risultano sostanzialmente parificate le prerogative di Consiglio e Parlamento, quest'ultimo ora detentore di penetranti poteri di emendamento sulle singole proposte normative (sul punto cfr., *amplius*, GRANDI, *Riserva di legge e legalità penale europea*, cit., 114 ss.; C. SIMONCINI, *I limiti del coinvolgimento del Parlamento europeo nei processi di decisione normativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2009, 1224 ss.).

politica criminale<sup>15</sup>, nei numerosi ambiti normativi dell'articolo 83 TFUE<sup>16</sup>.

Pur non condividendo appieno le perseveranti critiche al deficit democratico dell'Unione e, più precisamente, alla compatibilità del meccanismo di armonizzazione dei sistemi sanzionatori nazionali attraverso le direttive in materia penale con il principio di riserva di legge, va riconosciuto che il percorso ideale verso la democratizzazione del contesto istituzionale e della procedura legislativa UE non si è certo compiuto con le pur significative riforme attuate con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Questo percorso si compone di due corsie parallele, entrambe tese al potenziamento della "parlamentarizzazione" del circuito decisionale europeo nel suo complesso: la prima consiste nel consolidamento del coefficiente di rappresentatività dell'organo elettivo europeo e del suo ruolo nella fase accentrata; la seconda concerne lo sviluppo del ruolo dei parlamenti nazionali nelle altre due fasi del *law-making process* dell'Unione europea.

Nell'attesa, o nella speranza, che le futuribili riforme dei Trattati accelerino il percorso sulla prima corsia, è bene comunque non trascurare la seconda. In particolare, la valorizzazione del ruolo dei parlamenti nazionali dipende in larga misura dalla disciplina interna relativa sia ai loro poteri di controllo e indirizzo rispetto alle posizioni assunte dai rispettivi governi nelle istituzioni dell'Unione, nonché ai canali diretti di interazione con queste ultime in sede di elaborazione delle fonti UE (fase ascendente); sia al contributo dei parlamenti medesimi nel recepimento delle direttive in materia penale – e più in generale nell'attuazione sanzionatoria di tutte le fonti UE – all'interno degli ordinamenti dei Paesi membri (fase discendente).

Le osservazioni che seguono mirano a esaminare l'evoluzione della disciplina interna della fase ascendente e della fase discendente, fino alle innovazioni introdotte dalla legge n. 234 del 2012. Il bilancio della recentissima riforma – lo si può anticipare sin d'ora – sembra meritare valutazioni complessive di diverso segno in relazione alle due fasi oggetto di scrutinio.

L'esigenza di potenziare la partecipazione del Parlamento italiano alla fase di formazione della normativa europea è stata perseguita per la prima volta con l'approvazione della legge n. 183 del 1987<sup>17</sup>. Occorre infatti ricordare come, a differenza di quanto accaduto in altri Paesi membri delle Comunità europee, in Italia nei primi decenni successivi al Trattato istitutivo del 1957 la conduzione degli «affari comunitari» è stata considerata questione riservata all'organo esecutivo, con la conseguente relegazione del Parlamento ad una «mera funzione gregaria»<sup>18</sup>: quest'ultimo infatti si limitava a essere informato *ex post* della posizione assunta nei negoziati dal rappresentante dell'esecutivo nazionale, senza poterla minimamente condizionare<sup>19</sup>.

15. In questo senso v. CUPELLI, *La legalità delegata*, cit., 293 ss. e bibliografia ivi segnalata; GROSSO, *Il fascino discreto della conservazione*, in *Criminalia*, 2011, 131 s.; MOCCIA, *Funzione della pena ed implicazioni sistematiche: tra fonti europee e Costituzione italiana*, in *Dir. pen. proc.*, 2012, 929; PAONESSA, *L'avanzamento del "diritto penale europeo" dopo il Trattato di Lisbona*, cit., c. 315 s. *Contra*, fra gli altri, GRASSO, *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione europea*, cit., 2335 (con ulteriori rinvii bibliografici), il quale peraltro aveva già ritenuto obsoleta la denuncia del deficit democratico nella vigenza del quadro istituzionale precedente al Trattato di Lisbona (v. ID., *Relazione introduttiva*, in AA. VV., *Per un rilancio del progetto europeo*, a cura di GRASSO, SICURELLA, Milano, 2008, 5); SALCUNI, *L'europeizzazione del diritto penale: problemi e prospettive*, cit., 159.

16. Sulla capacità dell'articolo 83 TFUE, con particolare riferimento al secondo paragrafo, a fungere da filtro selettivo delle istanze di criminalizzazione, in ossequio ai principi di sussidiarietà ed *extrema ratio*, esprime dubbi SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, cit., 1154 ss.; ID., *I principi di necessità e proporzionalità della pena nel diritto dell'Unione europea dopo Lisbona*, in *questa Rivista*, 1, 2012, 111 ss. Per un'impostazione meno pessimista sulle sorti della sussidiarietà penale in ambito europeo, v. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea: problemi e prospettive*, cit., 51 ss., 64 ss.; ID., *I principi di sussidiarietà e di legalità nel diritto penale europeo*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2012, 18 ss.

17. C.d. "legge Fabbri", cit., *supra*, nota 5.

18. CARETTI, *La nuova disciplina della partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e delle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, cit., 332.; v. altresì ID., *Il ruolo dei parlamenti nazionali prima e dopo Lisbona*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2010, 2.

19. Sia sufficiente ricordare come le Commissioni parlamentari speciali per la materia comunitaria istituite sul finire degli anni '60 fossero dotate di poteri pressoché irrilevanti: in particolare, la riforma del 1971 dei regolamenti parlamentari, nel conferire alle Commissioni permanenti il potere di adottare ordini del giorno e risoluzioni politicamente vincolanti per il Governo, eccettuava espressamente sotto questo profilo proprio le Commissioni per gli affari comunitari, le quali pertanto risultavano prive di qualsiasi strumento di indirizzo nei confronti dell'esecutivo (sul punto v. CARETTI, *ult. op. cit.*, 2).

Un primo timido tentativo di reale coinvolgimento del Parlamento è stato realizzato con la suddetta legge del 1987, la quale introdusse l'obbligo per l'esecutivo di informare le Camere sui progetti di atti comunitari, onde consentire loro di «inviare al Governo osservazioni» (articolo 9). La stessa legge prevedeva poi che il Governo dovesse informare il Parlamento sugli atti definitivamente approvati, illustrando in particolare lo stato di conformità dell'ordinamento interno rispetto ai medesimi (articolo 10).

Questo sistema embrionale di partecipazione del Parlamento alla fase ascendente non ha subito sviluppi sostanziali da parte della legge n. 86 del 1989<sup>20</sup>: l'unica innovazione consisteva nell'obbligo per il Governo di presentare alle Camere una relazione semestrale in cui erano «esposti i principi e le linee caratterizzanti della politica italiana nei lavori preparatori all'emanazione degli atti normativi comunitari e, in particolare, gli indirizzi del Governo su ciascuna politica comunitaria» (articolo 7).

Gli obblighi di comunicazione e informazione del Governo nei confronti del Parlamento sono stati in seguito intensificati da alcune modifiche apportate alla legge da ultimo citata, tra le quali merita menzione l'introduzione dell'articolo 1-bis<sup>21</sup>, che obbligava il Governo a trasmettere alle Camere «i progetti degli atti normativi e di indirizzo degli organi dell'Unione europea e delle Comunità europee, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e le loro modificazioni»<sup>22</sup>, con l'indicazione della data presunta per la loro discussione o adozione. Le Commissioni parlamentari competenti potevano poi formulare osservazioni e atti di indirizzo al Governo, il quale era tenuto ad adeguarvisi ove pervenuti in tempo utile, prima della discussione in sede europea. Tale innovazione ha rappresentato il primo abbozzo di potere di indirizzo politico del Parlamento nei confronti del Governo in ordine alla posizione da assumere in seno alle istituzioni europee nella fase di elaborazione degli atti normativi<sup>23</sup>.

Ben più incisive sono risultate le modifiche apportate al sistema dalla legge n. 11 del 2005<sup>24</sup>, integralmente sostitutiva della summenzionata legge n. 86 del 1989. Con tale riforma venivano potenziati gli obblighi imposti al Governo di informare il Parlamento dei progetti di atti comunitari<sup>25</sup> e venivano altresì rafforzate le facoltà delle Camere di formulare osservazioni ed atti di indirizzo<sup>26</sup>. Il contenuto delle informazioni da trasmettere risultava inoltre esteso all'agenda degli ordini del giorno del Consiglio dei ministri UE, nonché alle posizioni che l'esecutivo nazionale avrebbe inteso assumere nelle riunioni semestrali del Consiglio europeo<sup>27</sup>, massima istanza politica dell'UE responsabile dell'elaborazione delle linee strategiche generali della legislazione europea. Quest'ultima innovazione mirava a consentire al Parlamento, all'esito dell'eventuale dibattito in aula o in commissione, di orientare la posizione del Governo sia su questioni specifiche di competenza del Consiglio dei ministri, sia sui temi di più ampio respiro di competenza del Consiglio europeo. Correlativamente, si prevedeva che il Governo riferisse alle Camere «sulle risultanze delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione

---

20. C.d. "legge La Pergola", cit., *supra*, nota 5, la quale ha invece notevolmente innovato la fase discendente (v., *infra*, par. 7).

21. Ad opera dell'articolo 6 comma 1, l. 29 dicembre 2000, n. 422, "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2000", in *GU* n. 16 del 20 gennaio 2000, S. O.

22. Di particolare rilievo penalistico l'esplicita estensione, ad opera del comma 2 dell'articolo 1-bis in commento, dell'obbligo di trasmissione anche ai progetti e agli atti previsti dal Titolo VI del Trattato sull'Unione europea, ovvero alle fonti di c.d. terzo pilastro, cui veniva deputata in via primaria l'armonizzazione dei sistemi penali nazionali prima del Trattato di Lisbona (cfr., *supra*, nota 10).

23. Sui diversi modelli attraverso i quali, nel panorama comparatistico, i parlamenti nazionali esercitano il proprio potere di indirizzo nei confronti dei rispettivi governi sugli affari europei cfr. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, 1124 ss.; v. altresì il sito della Conferenza delle organi parlamentari per gli affari europei (COSAC).

24. C.d. "legge Buttiglione", cit., *supra*, nota 5.

25. In particolare, l'art. 3 comma 2 prevedeva la trasmissione anche dei documenti di consultazione (libri bianchi e libri verdi della Commissione) e attribuiva alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il compito di provvedere ad una informazione «qualificata e tempestiva sui progetti e sugli atti trasmessi, curandone il costante aggiornamento».

26. A questo proposito, l'art. 3 comma 7 attribuiva alle Camere la facoltà di richiedere all'esecutivo una relazione tecnica che desse «conto dello stato dei negoziati, delle eventuali osservazioni espresse da soggetti già consultati nonché dell'impatto sull'ordinamento, sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese».

27. Cfr. art. 3 commi 4-5.

europea e del Consiglio europeo, entro quindici giorni dallo svolgimento delle stesse», così da favorire la verifica sul rispetto degli indirizzi manifestati nel corso del dibattito preventivo<sup>28</sup>.

Tuttavia, la novità più rilevante della legge n. 11 del 2005 era senz'altro l'introduzione della riserva d'esame parlamentare<sup>29</sup>, meccanismo teso a rafforzare notevolmente la capacità di indirizzo delle Camere sulle politiche europee del Governo. In particolare, l'articolo 4 della legge in esame prevedeva al comma 1 che, qualora le Camere avessero iniziato l'esame dei progetti trasmessi, il Governo fosse tenuto ad apporre in sede europea, per l'appunto, la «riserva di esame parlamentare», sospendendo la propria posizione fino al termine dell'esame stesso, ovvero fino allo scadere di un termine di venti giorni<sup>30</sup>. Il comma 2 dell'articolo medesimo attribuiva invece al Governo la *facoltà* di apporre la riserva «in casi di particolare importanza politica, economica e sociale di progetti di atti» europei, rispetto alla cui votazione l'esecutivo riteneva opportuno ricevere un'espressa legittimazione politico-democratica<sup>31</sup>.

In definitiva, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, all'esito del percorso a tappe segnato dall'approvazione delle succitate leggi quadro e finalizzato a potenziare il ruolo delle Camere nella fase ascendente del *law-making process* europeo, le prerogative riservate a queste ultime<sup>32</sup> risultavano inquadrabili nelle seguenti categorie: *diritto a essere informate da parte del Governo*, via via più dettagliatamente, in relazione ai progetti di atti normativi europei, nonché ai testi degli atti definitivamente adottati; *potere di formulare osservazioni e atti di indirizzo* in relazione alle posizioni assunte dall'esecutivo nelle sedi istituzionali comunitarie, con effetti particolarmente stringenti a seguito dell'introduzione dell'istituto della riserva di esame parlamentare; *facoltà di controllare il rispetto di tali atti di indirizzo*, grazie all'obbligo del Governo di relazionare periodicamente sul proprio operato in sede europea.

### 3

#### LA REGOLAMENTAZIONE DELLA FASE ASCENDENTE NEL TRATTATO DI LISBONA

Le ulteriori innovazioni contenute nella legge n. 234 del 2012, quarta e (per ora) ultima tappa del percorso di potenziamento delle prerogative parlamentari nella fase ascendente, sono state condizionate dalla necessità di adeguare l'ordinamento interno alle ragguardevoli novità concernenti il ruolo delle assemblee nazionali nel processo di integrazione europea introdotte dal Trattato di Lisbona; novità tese a compensare il progressivo passaggio di sovranità e di competenze dagli Stati membri alle istituzioni europee mediante la rivitalizzazione dei rapporti tra queste ultime e gli organi rappresentativi interni<sup>33</sup>.

28. Art. 3 comma 6. Nella medesima ottica va menzionato altresì l'inserimento dell'indicazione delle iniziative assunte dall'esecutivo in relazione ai pareri e atti di indirizzo espressi dalle Camere tra i contenuti della relazione sugli affari europei che il Governo era tenuto a presentare al Parlamento con cadenza annuale (art. 15, comma 1, lett. d).

29. A livello comparatistico, peraltro, il carattere innovativo di tale riforma era meno evidente, in quanto la riserva d'esame parlamentare era già stata introdotta in altri Paesi membri. In argomento v., con particolare riferimento agli ordinamenti danese e inglese, GAMBALE, *Le garanzie parlamentari nella fase ascendente del diritto comunitario: cenni di diritto comparato e novità nell'ordinamento italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 2006, 837 ss.; RIZZONI, *Parlamento e Unione europea: 1998-2000 e oltre*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007*, Napoli, 2008, 369 ss.

30. Termine considerato eccessivamente esiguo da CANIZZARO, *La riforma della "legge La Pergola" e le competenze di Stato e Regioni nei processi di attuazione e formazione e di attuazione di norme dell'Unione europea*, in *Riv. dir. internaz.*, 2005, 154.

31. Sul punto v. CARTABIA, VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea*, cit., 496.

32. Oggetto peraltro di valutazioni di diverso segno in dottrina: cfr. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali*, cit., 1155 ss., ove – all'esito di una panoramica delle modifiche apportate ai regolamenti di Camera e Senato atte a consentire l'effettivo esercizio delle nuove prerogative parlamentari – si sottolinea l'impulso decisivo impresso dalla legge n. 11 del 2005 all'effettiva partecipazione delle assemblee alla fase ascendente; partecipazione rivelatasi particolarmente significativa, almeno sotto il profilo della quantità dei progetti di atti UE esaminati, nel primo scorcio della XVI legislatura (anni 2008 e 2009). Di diverso avviso CANIZZARO, *La riforma della "legge La Pergola"*, cit., 153, il quale svaluta nel complesso la portata innovativa delle modifiche attuate dalla legge n. 11 del 2005, ritenendo che la medesima continuasse a «riconoscere all'esecutivo un ruolo centrale nei processi di elaborazione e di attuazione della normativa dell'Unione».

33. Sul necessario rafforzamento del ruolo dell'organo rappresentativo nazionale, soprattutto nella fase ascendente, a seguito dell'ulteriore trapasso di competenze connesso al Trattato di Lisbona, si è pronunciato il Tribunale costituzionale tedesco nella celebre sentenza sulla conformità costituzionale della legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato di Lisbona e sulle leggi collegate (BVerfG, 30 giugno 2009, versioni in lingua tedesca, inglese e italiana in *www.astrid.eu*). Non essendo questa la sede per affrontare nel dettaglio i contenuti di tale decisione, davvero assai complessa e controversa, ci si limita

Al riguardo va ricordato che, prima del Trattato di Lisbona, la fase ascendente riceveva a livello europeo una disciplina piuttosto sommaria e scarsamente vincolante. Nonostante l'importanza del ruolo delle assemblee rappresentative nazionali nella fase di elaborazione degli atti comunitari, nell'ottica del progressivo superamento del *deficit* democratico, fosse stata sottolineata da taluno già negli anni successivi al Trattato istitutivo del 1957<sup>34</sup>, detto ruolo è rimasto per decenni materia riservata alle discipline meramente interne<sup>35</sup>. Le reiterate dichiarazioni di intenti delle istituzioni europee favorevoli al rafforzamento della partecipazione dei Parlamenti a *law-making* europeo sono infine sfociate nell'adozione del protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea allegato al trattato di Amsterdam<sup>36</sup>, il quale si è tuttavia limitato ad introdurre alcuni obblighi di comunicazione e informazione ai parlamenti nazionali delle proposte legislative e dei documenti di consultazione redatti dalla Commissione. Assai significativamente, peraltro, il preambolo dello stesso protocollo ricordava che «il controllo dei singoli Parlamenti nazionali sui rispettivi governi relativamente alle attività dell'Unione è una questione disciplinata dall'ordinamento costituzionale e dalla prassi costituzionale propri di ciascuno Stato membro». E in effetti, la partecipazione dei parlamenti nazionali alla progettazione dei contenuti delle fonti europee ha continuato a essere disciplinata essenzialmente dalle fonti interne, con soluzioni variabili da Stato a Stato<sup>37</sup>, fino all'approvazione del Trattato di Lisbona.

---

a sintetizzare i punti essenziali che attengono l'oggetto di questa indagine (in argomento cfr., *amplius*, le opinioni di diverso segno manifestate nelle relazioni al convegno “ La sentenza del *Bundesverfassungsgericht* sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea ”, Roma, 21 settembre 2009, reperibili al sito [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu); nonché BÖSE, *La sentenza della Corte costituzionale tedesca sul trattato di Lisbona e il suo significato per la europeizzazione del diritto penale*, in *Criminalia*, 2009, 267 ss.; CANNIZZARO, BARTOLONI, *Continuità, discontinuità e catastrofismo. Sulle reazioni della dottrina al LissabonUrteil*, in *Dir. Un. eur.*, 2010, 1 ss.; ZILLER, Solange III, *ovvero la Europarechtsfreundlichkeit del Bundesverfassungsgericht. A proposito della sentenza della Corte costituzionale federale tedesca sulla ratifica del trattato di Lisbona*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2009, 973). Il Tribunale costituzionale ricorda come, in ossequio al principio democratico (articolo 38 § 1 GG), la cessione di competenze all'Unione – soggetto ritenuto tutt'ora privo di adeguata legittimazione democratica – necessita sempre di attribuzioni, esplicite e da interpretarsi restrittivamente, da parte degli Stati membri, i quali rimangono “signori dei Trattati” (§ 231). Il principio di attribuzione non comporta necessariamente che determinate competenze, incluse quelle che costituiscono il nucleo duro della sovranità, restino ad esclusivo appannaggio dello Stato (§ 248). Tuttavia, quando il principio di attribuzione esplicita venga superato – ovvero nelle ipotesi in cui siano previste modifiche dei Trattati secondo procedure semplificate, ad opera degli stessi organi comunitari (es. art. 48 par. 7 comma 3 TUE), o quando determinate clausole di flessibilità aprono la strada all'estensione delle competenze dell'UE attraverso emanazioni di soli atti di diritto secondario (es. art. 83 par. 1 comma 3 TFUE), o quando gli atti dell'UE incidano su aspetti fondamentali dell'ordinamento nazionale tanto da rendere attivabile il c.d. “freno di emergenza” (es. art. 82 par. 3 e art. 83 par. 3 TFUE), oppure più in generale qualora debba essere valutata un'eventuale violazione del principio di sussidiarietà nell'esercizio delle competenze dell'Unione (art. 5 TUE e protocollo n. 2 al Trattato) – allora sorge per lo Stato una “responsabilità da integrazione” (§ 236 ss.): una responsabilità, cioè, che implichi un'attività istituzionale suppletiva, in grado di colmare il difetto di legittimazione democratica propria di quelle decisioni degli organi dell'Unione non supportate dall'attribuzione esplicita delle relative competenze da parte degli Stati. L'assolvimento della responsabilità da integrazione, in breve, comporta che in tutte le ipotesi sopra ricordate l'organo rappresentativo federale possa e debba pronunciarsi in modo vincolante, attraverso una legge apposita o attraverso un'autorizzazione nei confronti del rappresentante del Governo destinato a votare in seno al Consiglio. E proprio sotto questo profilo, la precedente legge di ampliamento e rafforzamento delle prerogative delle due Camere parlamentari negli affari europei non ha superato il vaglio di legittimità costituzionale – per violazione dell'articolo 38 § 1 in combinazione con l'articolo 23 § 1 della Legge fondamentale – nella misura in cui i diritti di partecipazione delle Camere stesse non avevano una portata sufficiente (§ 406 ss.). Tale pronuncia ha comportato l'adozione di una nuova normativa (*Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*, del 22 settembre 2009, in *Bundesgesetzblatt*, I, n. 60, 24 settembre 2009, 3022, reperibile al sito [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu)) volta a conferire a *Bundestag* e *Bundesrat* maggiori poteri, specie nella fase ascendente, in linea con quanto indicato dal Tribunale costituzionale.

34. In argomento cfr. già ELIA, *Contributo delle assemblee parlamentari nazionali alla presa di coscienza europea ed alla costruzione comunitaria*, relazione di sintesi alla seconda conferenza dei Presidenti dei parlamenti della Comunità europea, Roma, 1975, ora in *Dir. Un. eur.*, 2010, 465 ss. V. altresì MAZZONI HONORATI, *La “partecipazione” parlamentare al processo normativo europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1995, 27 ss.; MORVIDUCCI, *Convenzione europea e parlamenti nazionali: quale ruolo?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2003, 551 ss.; PERNICE, *Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European constitution-making revisited?*, in *Common Market Law Review*, 1999, 703 ss.; *Manifesto sulla politica criminale europea*, in *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 12/2009, 738 s. (reperibile altresì in [www.zis-online.com](http://www.zis-online.com)). Non si è peraltro mancato di sottolineare come la limitata partecipazione dei parlamenti nazionali al *law-making* europeo rispondesse anche all'esigenza di evitare conflitti e sovrapposizione di ruoli tra le assemblee nazionali ed il Parlamento europeo: in argomento v., per tutti, già NEUNREITHER, *Les rapports entre le Parlement européen et les parlements nationaux*, in *Annuaire européen*, 1967, 55; più di recente, NORTON, *National Parliaments in Western Europe* e RIDEAU, *National Parliaments and European Parliament. Cooperation and Conflict*, entrambi in AA. VV., *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, a cura di E. Smith, London, The Hague, 1996, rispettivamente 19 ss. e 159 ss.; L. ROSSI, “*Constitutionnalisation*” de l'Union européenne et des droits fondamentaux, in *Rev. trim. dr. eur.*, 2002, 71 ss.

35. Le quali peraltro, con l'eccezione dell'esperienza danese, hanno in generale mantenuto i parlamenti in posizione subalterna rispetto agli esecutivi nella conduzione degli affari europei: sul punto v. DONÀ, *L'europeizzazione del sistema di Governo: il caso della legge comunitaria*, in *L'europeizzazione dell'Italia. L'impatto dell'Unione europea sulle istituzioni e sulle politiche italiane*, a cura di S. Fabbrini, Bari-Roma, 2003, 39.

36. In GUCE, C 340, 10 novembre 1997.

37. Sul punto si rinvia ai riferimenti bibliografici segnalati, *supra*, alle note 23, 29 e 35.

I compilatori di quest'ultimo non si sono limitati a dettare in materia le norme caratteristiche programmatiche incorporate nel TUE<sup>38</sup>, ma hanno altresì provveduto ad una loro articolata attuazione nei primi due protocolli al Trattato, rispettivamente «sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea» e «sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità»<sup>39</sup>. In sintesi, il primo protocollo, oltre a promuovere la cooperazione interparlamentare tra le assemblee dei Paesi membri e tra queste e il Parlamento europeo (artt. 9-10)<sup>40</sup>, potenzia rispetto all'omonimo protocollo già in vigore, la completezza e la tempestività delle informazioni da trasmettere ai Parlamenti nazionali: in particolare, è previsto l'obbligo di inviare ai Parlamenti tutti i progetti di atti legislativi (articolo 2) e, soprattutto, il divieto di porre tali progetti all'ordine del giorno del Consiglio prima che sia trascorso un periodo di otto settimane dall'invio stesso (articolo 4); durante tale periodo, gli organi rappresentativi nazionali potranno esaminare la legislazione europea in preparazione, al duplice fine di influenzare la posizione dei rispettivi governi in seno al Consiglio e di inviare alle istituzioni europee pareri motivati sulla conformità dei progetti in esame rispetto al principio di sussidiarietà (articolo 3), in linea con la procedura prevista dal secondo protocollo.

Proprio quest'ultimo attribuisce ai Parlamenti nazionali un penetrante potere di controllo sulla conformità dell'azione dell'Unione rispetto ai due principi cardine<sup>41</sup> della disciplina del riparto delle competenze tra Unione stessa e Stati membri. In particolare, ciascun Parlamento nazionale, ovvero ciascuna singola Camera<sup>42</sup>, può, entro il suddetto termine di otto settimane, formulare un parere sulla compatibilità del progetto di atto legislativo con il principio di sussidiarietà (articolo 6). Qualora almeno un terzo dei parlamenti nazionali esprima parere negativo, l'atto deve essere riesaminato; e qualora l'istituzione proponente decida di mantenere l'atto stesso, si rende necessaria una motivazione che tenga in considerazione i rilievi espressi nei pareri negativi

---

38. In particolare, nell'ambito delle disposizioni del titolo II TUE «relative ai principi democratici», si segnalano l'articolo 10.1 («Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa») e l'articolo 12 («I parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione: a) venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea; b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; c) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore [...] ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust [...]; d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati (...); e) venendo informati delle domande di adesione all'Unione [...]; f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea»). In dottrina si è ritenuto possibile «rinvenire nell'articolo 12 del Trattato sull'UE un formale riconoscimento dei parlamenti nazionali quali istituzioni indirette dell'Unione» (ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali*, cit., 1172).

39. In argomento v. BILANCIA, *The Role and the Power of European National Parliaments in the Dynamics of Integration*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2009, 278 ss.; CARETTI, *Il ruolo dei parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, cit.; DE BELLIS, *L'interazione tra parlamenti nazionali e le istituzioni comunitarie dopo Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3, 2010, 609 ss.; KIVER, *The Treaty of Lisbon: the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, 77 ss.; MORVIDUCCI, *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, 83 ss.; VILLANI, *L'impatto del Trattato di Lisbona sul ruolo dei parlamenti nazionali*, in *Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*, a cura di DECARO, LUPO, Roma, 2009, 407 ss.

40. Su questi aspetti v. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali*, cit., 1127 ss., 1450 ss. Quest'ultimo Autore annovera tra i diversi vantaggi connessi all'intensificazione dei rapporti tra parlamenti nazionali e Parlamento UE quello relativo allo sviluppo dei legami tra gruppi politici europei e i corrispondenti gruppi delle assemblee interne, che potrebbe contribuire «al lento rafforzamento dei partiti politici europei», promuovendo la costituzione «di formazioni non strettamente fondate sulle logiche nazionali» (ivi, 1131): aspetto degno di nota, posto che, nel quadro di teorie volte a sottolineare il *deficit* democratico dell'Unione, lo spunto critico relativo alla insufficiente capacità rappresentativa dell'organo elettivo europeo si fonda (come ricordato, *supra*, nota 12) anche sull'inesistenza di veri e propri gruppi politici capaci di innescare un'autentica dialettica tra maggioranza e opposizione (in questo senso v., da ultimo, CUPELLI, *La legalità delegata*, cit., 295).

41. Vale a dire rispetto ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, come noto richiamati subito dopo il principio di attribuzione dalla versione attuale dell'articolo 5 TUE: in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione (par. 3, primo periodo); in virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati (par. 4, primo periodo). Sulle problematiche interazioni tra il principio di sussidiarietà penale e il principio di sussidiarietà UE, cfr., oltre alla bibliografia citata, *supra*, nota 16, DONINI, *Sussidiarietà penale e sussidiarietà comunitaria*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2003, 141 ss.; HERLIN-KARNELL, *The Constitutional Dimension of European Criminal Law*, Oxford-Portland, 2012, 110 ss.; MUÑOZ DE MORALES ROMERO, *El Legislador Penal Europeo: Legitimidad y Racionalidad*, cit., 313 ss.

42. A ogni Stato spettano infatti due «voti parlamentari» in materia di sussidiarietà. Voti che vengono espressi, in caso di organo bicamerale, attraverso un parere per ogni assemblea; e in caso di parlamenti monocamerale, attraverso un singolo parere che vale «doppio» (art. 7 par. 1 del secondo protocollo).



(articolo 7)<sup>43</sup>. Qualora poi il progetto di atto in esame debba seguire la procedura legislativa ordinaria<sup>44</sup> e la maggioranza dei pareri inoltrati dai parlamenti nazionali abbiano espresso voto negativo sul rispetto del principio di sussidiarietà, il mantenimento del progetto richiede l'espletamento di una procedura speciale, che conduce ad un esame specifico in materia di sussidiarietà da parte del "legislatore dell'Unione" (articolo 7.3)<sup>45</sup>. I parlamenti nazionali possono inoltre esercitare un controllo *ex post* sulla conformità degli atti legislativi dell'Unione con il principio di sussidiarietà: ai sensi dell'articolo 8 del secondo protocollo, infatti, i relativi ricorsi alla Corte di giustizia, secondo le modalità dettate dall'articolo 263 TFUE, possono essere proposti da uno Stato membro oppure «trasmessi da quest'ultimo in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo Parlamento nazionale o di una camera di detto Parlamento nazionale»<sup>46</sup>.

Oltre a queste norme di carattere generale, la partecipazione dei Parlamenti nazionali risulta particolarmente valorizzata proprio con riferimento allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Gli articoli 85.1 e 88.2 TFUE prevedono in particolare che, tramite regolamenti, siano disciplinate le procedure attraverso cui i parlamenti nazionali vengono associati al Parlamento europeo, rispettivamente, nella valutazione dell'attività di Eurojust e nel controllo sull'attività di Europol<sup>47</sup>. Inoltre, con specifico riferimento ai settori della cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia, l'articolo 7.2 del già richiamato secondo protocollo abbassa a un quarto (invece che un terzo) la quota dei Parlamenti nazionali il cui parere negativo sul rispetto del principio di sussidiarietà

---

43. Pertanto, seppure la proposta possa essere mantenuta anche ad onta dei pareri contrari, è evidente come questi ultimi preludano ad un indirizzo negativo dei parlamenti nazionali sui membri dei rispettivi governi destinati a votare in sede di Consiglio. Si segnala al riguardo il parere negativo sul rispetto del principio di sussidiarietà rilasciato dal *Bundesrat* tedesco con riferimento alla «proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle sanzioni penali in caso di abuso di informazioni privilegiate e di manipolazione del mercato», COM(2011)0654. Il Parlamento europeo, nella relazione del 19 ottobre del 2012, prendendo atto di tale parere negativo, ha proposto alcuni emendamenti al testo in discussione, volti a gravare la Commissione di una più accurata valutazione del carattere transfrontaliero delle condotte sanzionate, elemento indispensabile a legittimare l'armonizzazione penale su impulso europeo sotto il profilo del principio di sussidiarietà (il testo della relazione del Parlamento è reperibile a questo link).

44. V. articolo 294 TFUE, procedura richiesta per l'adozione di quasi tutti gli atti del titolo V (Spazio di libertà sicurezza e giustizia), capo 4 (Cooperazione giudiziaria in materia penale).

45. Più in particolare, nel caso in cui la maggioranza del 55% dei membri del Consiglio, ovvero la maggioranza dei voti espressi nel Parlamento europeo condividano il parere negativo espresso dai parlamenti nazionali, l'atto non può essere adottato. Secondo i dati illustrati dalla Relazione della Commissione UE del 10 luglio 2012, sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (COM (2012) 373 final), tale soglia non è mai stata raggiunta nel quadro dei 64 pareri motivati pervenuti alla Commissione nell'anno 2011, i quali rappresentano solamente il 10% del totale dei pareri ricevuti nell'ambito del dialogo politico con i parlamenti nazionali. Come si evidenzia in dottrina, i parlamenti nazionali hanno infatti privilegiato l'interlocuzione diretta con le istituzioni europee sul merito delle iniziative politiche, in luogo del controllo di sussidiarietà, quale mezzo di intervento diretto nella fase ascendente (sul punto v. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE*, cit., 43 s.).

46. Le assemblee nazionali possono dunque sia esercitare un controllo diretto e preventivo sul rispetto del principio di sussidiarietà, sia sollecitare l'esercizio del controllo successivo ad opera della Corte di Giustizia. L'effettività di quest'ultimo resta nondimeno tutta da verificare. Se infatti il primo controllo, di recente introduzione e di natura più che altro politica, è già stato esercitato anche con conseguenze significative (cfr., *supra*, nota 43, nonché, *infra*, nota 73), il secondo controllo, già da tempo configurato nei Trattati e di natura giurisdizionale, viene esercitato dalla Corte di Lussemburgo episodicamente e con approccio improntato alla massima cautela. Del resto, già da tempo la dottrina si interroga sul reale coefficiente di "giustiziabilità" a livello europeo del principio di sussidiarietà – sia in generale sia con riferimento più specifico alle scelte di politica criminale – in ragione del carattere intrinsecamente politico/discrezionale delle valutazioni riguardanti la sufficienza o meno degli interventi legislativi di matrice puramente nazionale. Non potendo in questa sede ripercorrere nemmeno in superficie il relativo dibattito, ci si limita a rinviare, per tutti, a DONINI, *Sussidiarietà penale e sussidiarietà comunitaria*, cit., 160 (ove peraltro l'A. riconosceva, già un decennio fa, come «Il dibattito europeo al riguardo sembra, in effetti, più avanzato di quello nazionale sul controllo riguardante la sussidiarietà penale o *extrema ratio*. In questo senso [...] la cultura europea può effettivamente arricchire di contributi significativi il dibattito sull'implementazione del principio di sussidiarietà penale»); HERLIN-KARNELL, *Subsidiarity in the Area of EU Justice and Home Affairs Law – A lost cause?*, in *European Law Journal*, 2009, 353 ss. Più di recente, e con ulteriori rinvii bibliografici, BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea: problemi e prospettive*, cit., 70 s., ove si paventa l'ipotesi per cui il principio di sussidiarietà debba rassegnarsi "ad una giustiziabilità circoscritta, a tutto concedere, ai casi più eclatanti di non indispensabilità dell'intervento dell'Unione in materia penale" (nello stesso senso v. MUÑOZ DE MORALES ROMERO, *El Legislador Penal Europeo: Legitimidad y Racionalidad*, cit., 348). Del resto, vale la pena di ricordare come la difficile giustiziabilità del principio di sussidiarietà (penale) non sia certo un vizio esclusivo dell'ordinamento europeo: anzi, non si può che convenire con chi (DONINI, *Il volto attuale dell'illecito penale. La democrazia penale tra differenziazione e sussidiarietà*, cit., 85 ss.), denunciando la scarsa effettività del principio in questione a livello nazionale, segnala l'esistenza proprio nell'ordinamento europeo di un elemento, vale a dire la motivazione delle fonti normative (cfr., *supra*, nota 12), capace di favorire la praticabilità del relativo controllo giurisdizionale; sulla connessione tra motivazione della legge e attuazione del principio di sussidiarietà v. ID., *Principi costituzionali e sistema penale. Modello e programma*, cit., 428; ID., *Europeismo giudiziario e scienza penale*, cit., 149).

47. Tali norme attuano dunque la disposizione programmatica di cui all'articolo 12 TUE lett. c (cfr., *supra*, nota 38).

comporta l'obbligo di riesame dei progetti di atti legislativi<sup>48</sup>.

Il complesso di queste disposizioni<sup>49</sup> sembra dunque aver finalmente dato seguito all'intenzione – ribadita nei decenni, ma rimasta sostanzialmente inattuata – di rafforzare l'interazione tra parlamenti nazionali e istituzioni dell'Unione nella fase ascendente del procedimento legislativo europeo.

Più in particolare, il Trattato di Lisbona ha aperto un nuovo canale di interazione *diretta* tra assemblee nazionali e istituzioni europee, giacché la trasmissione di informazioni sui progetti di atti normativi e la formulazione dei pareri previsti dai suddetti protocolli non richiede il tramite degli esecutivi nazionali<sup>50</sup>. Come è stato sottolineato in dottrina, la reale portata delle innovazioni in esame dipende allora in larga misura dal metodo con il quale i parlamenti nazionali intenderanno avvalersi dei poteri di scrutinio e di intervento loro attribuiti, profilandosi al riguardo una cruciale alternativa: i parlamenti stessi potrebbero infatti continuare a sfruttare i nuovi poteri «in una partita tutta interna, giocata sul piano dei rapporti con i rispettivi Esecutivi», oppure potrebbero «davvero porsi come interlocutori autonomi e diretti delle istituzioni comunitarie»<sup>51</sup>; con il rischio, in quest'ultima ipotesi, di possibili divergenze tra Parlamento e Governo sulle politiche europee e di indebolimento della posizione di quest'ultimo all'interno degli organi dell'Unione<sup>52</sup>.

In effetti, pur senza godere di un vero e proprio potere interdittivo, come pure in dottrina si è sostenuto<sup>53</sup>, le assemblee nazionali sono ora dotate di strumenti in grado di intervenire senza intermediari sul procedimento decisionale europeo, rallentandolo, sospendendolo, gravandolo di snodi e controlli aggiuntivi: tanto che tali innovazioni hanno suscitato le perplessità di altre voci dottrinali, preoccupate del fatto che l'eccessiva intromissione delle assemblee nazionali nel procedimento suddetto possa risultare disfunzionale, oltre che alla sua fluidità<sup>54</sup>, soprattutto al perseguimento degli interessi propri dell'Unione, ai quali verrebbero invece contrapposti gli interessi «eccentrici» di cui le assemblee stesse si rendono inevitabilmente portavoce<sup>55</sup>.

Al di là delle preoccupazioni espresse in dottrina, vale la pena di sottolineare come le innovazioni dei Trattati – e in particolare l'apertura di un canale indipendente di interazione con le istituzioni UE – favoriscano senza dubbio una maggiore autonomia da parte dei parlamenti nazionali nei confronti dei rispettivi governi, tanto da sembrare «suscettibili di incidere sulla forma di Governo italiana [...] in direzione opposta rispetto

---

48. In dottrina si è sottolineato come la *ratio* del rafforzamento dei poteri di controllo dei parlamenti nazionali sull'operato delle istituzioni europee nelle materie disciplinate nel titolo V risponda propriamente all'esigenza di garantire un maggiore «controllo democratico» sul contenuto e sulle modalità di azione dell'Unione in settori di particolare delicatezza rispetto alla tutela dei diritti individuali: v. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, cit., 91-92.

49. Non vanno inoltre dimenticate le ulteriori disposizioni dei Trattati che coinvolgono a vario titolo i parlamenti nazionali, ad esempio, nella procedura di revisione dei Trattati stessi (art. 48 TUE, sul quale v., *infra*, par. 5.3 lett. b) o nella procedura di ammissione all'Unione di Stati terzi (art. 49 TUE).

50. Va comunque ricordato che già a partire dal 2006 Commissione UE e parlamenti nazionali avevano attivato meccanismi di interazione diretta, attraverso i quali questi ultimi si rendevano protagonisti del processo decisionale mediante una «interlocuzione sistematica con l'Istituzione titolare del potere di iniziativa legislativa» (ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali*, cit., 1132).

51. CARETTI, *Il ruolo dei parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 8.

52. *Ibidem*. Si pensi, ad esempio, all'eventualità di pareri difformi dell'organo rappresentativo e di quello esecutivo dello stesso Paese circa la conformità di una certa proposta di direttiva di armonizzazione penale in relazione al principio di sussidiarietà. A questo proposito, nonostante in Italia il più delle volte si sia riscontrato un rassicurante allineamento tra la posizione espressa dal Parlamento nell'ambito del dialogo interistituzionale e quella rappresentata dal Governo in seno al Consiglio UE (sul punto v. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali*, cit., 1160 s.), la suddetta eventualità si è puntualmente verificata, seppure con riferimento ad una fonte priva di risvolti penalistici (v., *infra*, nota 73).

53. Cfr. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, cit., 87. Tale potere è invece attribuito ai singoli parlamenti nazionali in altre norme dei Trattati (art. 48 par. 7 TUE, in materia di c.d. «clausole passerella», ipotesi sulla quale v., *infra*, par. 5.3 lett. b; art. 81 par. 3 TFUE, in materia di diritto di famiglia).

54. Sul punto v. MANZELLA, *I parlamenti nazionali nella vita dell'Unione*, in *L'Unione europea nel XXI secolo. «Nel dubbio, per l'Europa»*, a cura di MICOSI, Tosato, Bologna, 2008, 339.

55. In questo senso v. FERRARO, *Le fonti del diritto dell'Unione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, 74; RUGGIERI, *Fonti europee e fonti nazionali al giro di boa di Lisbona: ritorno al passato o avventura nel futuro?*, *ivi*, 140 ss. In argomento v. altresì CARETTI, *Il ruolo dei parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 9, il quale sottolinea come l'accentuazione del ruolo dei singoli organi rappresentativi dei singoli popoli europei nel processo di integrazione continentale rispecchi appieno l'*humus* della celebre decisione del Tribunale costituzionale tedesco del 30 maggio 2009 (cit., *supra*, nota 33). Esprime invece perplessità sulla efficacia concreta dei poteri di controllo attribuiti ai parlamenti DE PASQUALE, *Il riparto di competenze tra Unione e Stati membri*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, 67; concordemente PAONESSA, *Gli obblighi di tutela penale*, cit., 18.

**4**  
**LA FASE ASCENDENTE  
NEL L'ORDINAMENTO INTERNO  
DOPO LISBONA: DALLE  
MODIFICHE ALLA LEGGE N. 11 DEL  
2005 ALL'APPROVAZIONE DELLA  
LEGGE N. 234  
DEL 2012**

all'attuale tendenza al rafforzamento dell'Esecutivo e ai tentativi più o meno evidenti di svilire il ruolo del Parlamento»<sup>56</sup>.

Ne risulta riconfermata l'impressione, già altrove manifestata<sup>57</sup>, secondo cui il trapasso di competenze da Roma a Bruxelles non solo non pregiudica irrimediabilmente le istanze garantiste sottese alla riserva di legge parlamentare, ma addirittura, grazie al *Leitmotiv* a sostegno del ruolo degli organi rappresentativi nazionali nel contesto istituzionale UE, può talvolta favorire la riespansione delle prerogative a questi ultimi connotate, sempre più comprese negli ordinamenti interni dalla dilagante ingerenza dei governi nella funzione legislativa.

Le norme del Trattato e dei primi due protocolli esprimono dunque l'inequivoca volontà di rafforzare il ruolo dei parlamenti nelle procedure decisionali europee, sia sollecitando il dialogo diretto tra istituzioni europee e parlamenti nazionali, sia favorendo sul piano interno la trasformazione del ruolo di questi ultimi da organi "ratificatori" deputati semplicemente a esaminare e approvare *ex post* le politiche europee dei governi, a organi "decisori" capaci di esercitare poteri di controllo e indirizzo preventivo<sup>58</sup>.

Va tuttavia rilevato che le prerogative dei parlamenti nazionali tratteggiate nelle fonti europee possono incontrare sorte assai mutevole all'interno dei singoli ordinamenti nazionali: spetta infatti a questi ultimi regolamentare il concreto esercizio di tali prerogative<sup>59</sup>, lasciandolo alla prassi, ovvero disciplinando compiutamente, specie nelle sue sinergie con i meccanismi di raccordo tra Parlamento e Governo in precedenza già previsti dalle fonti statuali<sup>60</sup>; e in entrambi i casi le suddette prerogative possono risultare pienamente valorizzate o al contrario inopportunamente svilite.

Sul piano delle fonti attuative, le reazioni dei singoli Stati membri dinanzi alle novità dei Trattati concernenti la fase ascendente sono risultate, in effetti, assai variabili: mentre in alcuni Paesi hanno proceduto ad adeguare l'ordinamento interno mediante revisione costituzionale (Francia)<sup>61</sup>, altri hanno varato leggi costituzionali sugli aspetti di principio e leggi ordinarie sui profili procedurali (Germania)<sup>62</sup>, mentre altri ancora si sono limitati a disciplinare questi ultimi attraverso la legge ordinaria (Spagna)<sup>63</sup>. In

56. FASONE, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1, 2010, 3 (corsivo aggiunto); v., altresì, ID., *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2011, 362. Altri hanno parlato addirittura di «alterazioni della forma di Governo nazionale attraverso i Trattati comunitari» (TUCCIARELLI, *Parlamento italiano, forma di Governo ed Unione europea al termine della XV legislatura*, in *Quad. cost.*, 2008, 628). Sull'incidenza del Trattato di Lisbona sulla forma di Governo nazionale v. anche CARETTI, *Il ruolo dei parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 8; MANGIAMELI, DI SALVATORE, *Il nuovo assetto dell'Unione europea e l'impatto sulla forma di Governo italiana*, in *www.issirfa.cnr.it*.

57. Sia consentito il rinvio a GRANDI, *Riserva di legge e legalità penale europea*, cit., 23 ss., 107 ss.; ID., *Le «qualità» della norma penale correlate al procedimento formativo nazionale e a quello europeo*, cit., 376 ss.

58. In tal senso FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, cit., 389 s.

59. D'altronde, numerose di queste prerogative sono sancite da norme dei Trattati non *self-executing* – ad esempio quelle relative al ricorso alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà o al ruolo dei parlamenti nella valutazione e controllo di Europol ed Eurojust (cfr., *supra*, par. 3) – le quali necessitano dunque di essere attuate da parte di norme nazionali e/o di norme UE di diritto derivato.

60. Nella dottrina parlamentarista si è sottolineato come le due attività di controllo svolte dall'organo rappresentativo (rispettivamente nei riguardi dell'esecutivo nazionale e delle istituzioni europee) sono tutt'altro che indipendenti dal punto di vista strutturale: la concertazione della posizione nazionale tra Governo e Parlamento risulta infatti strumentale all'esercizio dei nuovi poteri riconosciuti a quest'ultimo dal Trattato di Lisbona, quali ulteriori canali di rappresentanza degli interessi nazionali; e in mancanza di tale concertazione, l'immagine della posizione nazionale risulterebbe frammentata e contraddittoria (v. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, cit., 361, ove si sottolinea come l'interdipendenza tra i due canali di controllo sia ben testimoniata dal fatto che negli ordinamenti – come quello danese – nei quali il Parlamento è dotato di poteri di indirizzo particolarmente stringenti nei riguardi del Governo, destinatario di un mandato *vincolante*, il controllo parlamentare diretto sulle procedure europee passa quasi in secondo piano; sul punto v. altresì CANNIZZARO, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nei processi di integrazione europea: in margine ad uno scritto inedito di Leopoldo Elia*, in *Dir. Un. eur.*, 2009, 459 s.).

61. *Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution*, sulla quale vedi MATHIEU, *Le Traité de Lisbonne et la Constitution. Ou comment régler le passif du « Traité constitutionnel »*, in *La Semaine Juridique Edition Générale*, n. 7, 13 febbraio 2008, I, 116.

62. *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes Artikel 23, 45 und 93 vom 8. Oktober 2008*, BGBl 2008 I, 1926, approvata contestualmente alla legge di ratifica del Trattato e alle leggi collegate, tese a definire i poteri di *Bundestag* e *Bundesrat*, sulle quali si è pronunciato il Tribunale costituzionale tedesco nella celebre pronuncia richiamata, *supra*, alla nota 33.

63. Mentre infatti la ratifica del Trattato di Lisbona è avvenuta in Spagna mediante la *Ley Orgánica 1/2008*, del 30 luglio 2008, le modifiche alle procedure legislative interne sono state apportate con la *Ley 24/2009*, del 22 dicembre 2009, sulla quale v. CORRAL SUAREZ, *La Ley 24/2009, de 22 de diciembre y la*

Italia la legge (ordinaria) di ratifica del Trattato di Lisbona<sup>64</sup> non è intervenuta sulla legge n. 11 del 2005, il cui impianto, già rivelatosi non del tutto idoneo a garantire un raccordo sistematico tra Governo e Parlamento nella fase ascendente<sup>65</sup>, a maggior ragione non risultava adeguato a disciplinare i nuovi poteri di interazione tra il Parlamento e le istituzioni dell'Unione, specie per quanto concerne il meccanismo di controllo sul principio di sussidiarietà previsto dal secondo protocollo al Trattato.

In assenza delle necessarie modifiche contestuali alla legge in questione e ai regolamenti delle assemblee<sup>66</sup>, dapprima le Camere hanno provveduto ad un adeguamento della prassi parlamentare, inaugurando «procedure sperimentali» per l'effettuazione del controllo suddetto<sup>67</sup>. In seguito, la legge n. 11 del 2005 è stata modificata da talune disposizioni inserite nella legge comunitaria 2009<sup>68</sup>, le quali sono intervenute non solo per incrementare gli obblighi di informazione del Governo a favore del Parlamento, ma anche per disciplinare il controllo di sussidiarietà e per rafforzare l'influenza delle Camere sulla definizione della posizione italiana che l'esecutivo avrebbe manifestato in sede di elaborazione degli atti UE. A questo proposito, ad esempio, si prevedeva che le linee politiche di quest'ultimo dovessero essere coordinate «con i pareri espressi dal Parlamento nelle medesime materie» (articolo 2) e che l'esecutivo stesso assicurasse la coerenza tra la posizione espressa nelle sedi istituzionali europee e gli atti di indirizzo manifestati dalle Camere all'esito dell'esame dei progetti normativi UE, riferendo regolarmente alle medesime su tale coerenza, anche attraverso un'apposita relazione semestrale (articolo 4 bis)<sup>69</sup>.

a) Quanto al controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà, una norma di nuova introduzione imponeva al Governo di fornire al Parlamento «un'adeguata informazione sui contenuti e sui lavori preparatori relativi alle singole proposte, nonché sugli orientamenti che lo stesso Governo ha assunto o intende assumere in merito»<sup>70</sup>. Tuttavia, il termine previsto per l'invio di tali informazioni (tre settimane dall'inizio dell'esame della proposta), mal si conciliava con l'immutato termine per la riserva di esame parlamentare (venti giorni ai sensi dell'articolo 4), spirato il quale il Governo avrebbe potuto esprimersi in sede europea anche a prescindere dalla effettiva conclusione dell'esame stesso: in effetti, l'utilità delle suddette informazioni è ben scarsa se il Parlamento non è posto in grado di utilizzarle per formulare atti di indirizzo *prima* che il Governo assuma

---

*participación de los Parlamentos regionales en el control de la subsidiariedad*, in *Revista de Estudios Europeos*, n° 53, 2009, 83 ss. È il caso altresì del Regno Unito (il cui sistema delle fonti peraltro, privo di costituzione scritta, non contempla «leggi costituzionali»), ove l'approvazione dello *European Union Act* del 19 luglio 2011 ha estremizzato la valorizzazione della sovranità democratica sul processo di integrazione europea, subordinando l'attuazione di numerose clausole del Trattato e l'eventuale futura attribuzione di nuove competenze all'Unione all'espletamento di appositi referendum, segnando secondo alcuni una durissima battuta d'arresto del suddetto processo (in argomento v. CHITI, *Il tramonto della sovranazionalità europea? Il caso esemplare dell'European Union Act 2011 britannico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, 1228 ss.).

64. L. 2 agosto 2008, n. 130, «Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona», in *GU* n. 185 del 8 agosto 2008, S. O. n. 188.

65. In questo senso, v. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE*, cit., 11, nota 20.

66. Segno, secondo parte della dottrina, di una malcelata volontà delle istituzioni interne a procrastinare l'adeguamento alle novità previste dal Trattato (FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, cit., 356; *contra*, ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234*, cit., 9).

67. Si vedano i pareri della Giunta per il regolamento della Camera del 6 ottobre 2009 e del 14 luglio 2010, e la comunicazione della Presidenza del Senato ai Presidenti delle Commissioni del 1 dicembre 2009, provvedimenti sui quali v. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali*, cit., 1162 ss. e FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, cit., 366 ss., con osservazioni di diverso segno. Quest'ultima segnala in particolare un profilo di criticità della procedura sperimentale attuata alla Camera, laddove si limitava alle sole ipotesi di parere negativo in materia di sussidiarietà l'obbligo del Presidente dell'assemblea di trasmettere il parere medesimo alle istituzioni europee, mentre i pareri positivi, che pure possono contenere valutazioni approfondite sulle proposte esaminate, avrebbero dovuto essere trasmessi solo su richiesta della XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea).

68. L. 4 giugno 2010, n. 96, in *GU* n. 146 del 25 giugno 2010. Su tali modifiche si rinvia nuovamente ad A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234*, cit., 12 s. e a FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona*, cit., 373 ss.

69. Al riguardo va inoltre segnalata la previsione di una seconda relazione annuale del Governo al Parlamento, oltre a quella, di carattere consuntivo, già prevista dalla versione originaria dell'articolo in commento (cfr., *supra*, par. 2). In particolare, la nuova relazione informativa, da trasmettere entro il 31 dicembre di ogni anno, aveva ad oggetto gli orientamenti che il Governo avrebbe inteso perseguire nell'anno successivo con riferimento sia agli sviluppi generali del processo di integrazione europea, sia a ciascuna politica dell'Unione, sia a specifiche proposte legislative dell'Unione (art. 15 comma 1, legge n. 11 del 2005, così come riformato nel 2010).

70. Comma 1 dell'art. 4 *quater* legge n. 11 del 2005, il cui comma 2 disciplinava con ulteriore dettaglio i contenuti degli obblighi informativi.

una posizione definitiva in seno al Consiglio UE. Tale discrasia rischiava quindi di vanificare il più significativo tra gli obblighi di informazione sussistenti in capo al Governo: posto infatti che a seguito del Trattato di Lisbona i parlamenti nazionali ricevono direttamente dalla Commissione i progetti di atti normativi<sup>71</sup>, il mero adempimento dell'omologo obbligo a carico del Governo previsto a livello nazionale dall'articolo 3 della legge n. 11 del 2005 nulla aggiungeva in sostanza al materiale a disposizione delle assemblee. Lo sforzo dell'esecutivo avrebbe dovuto concentrarsi piuttosto nella redazione tempestiva di *dossier esplicativi*, che illustrassero in anteprima soprattutto le proprie future posizioni in seno al Consiglio UE<sup>72</sup>, in modo da consentire al Parlamento di esercitare consapevolmente i propri poteri di indirizzo. Oltre a frustrare l'efficacia della riserva di esame parlamentare, la discrasia in questione poteva dunque fomentare il rischio di valutazioni contraddittorie tra i due organi nazionali circa il rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto dell'Unione<sup>73</sup>.

Questi profili critici, unitamente ad altri segnalati in dottrina<sup>74</sup>, rendevano manifesti i limiti delle «procedure sperimentali» varate dalle Camere e dei modesti aggiustamenti apportati alla legge n. 11 del 2005. Si può pertanto affermare che, in definitiva, il *maquillage* successivo al varo del Trattato di Lisbona non aveva affrontato con la necessaria decisione le inadeguatezze della disciplina interna della fase ascendente.

Un ben più deciso intervento riformatore si è infine avuto con il varo della recente legge n. 234 del 2012<sup>75</sup>, la quale, abrogando la legge n. 11 del 2005, incide su quasi tutti i profili critici della fase ascendente, nell'ottica di un ulteriore significativo rafforzamento del ruolo del Parlamento nel processo di partecipazione dell'Italia nella formazione non solo della normativa, ma anche, più in generale, delle politiche dell'Unione.

## 5

### LE TRE FONDAMENTALI DIRETTRICI DELLA RIFORMA DEL 2012

La legge n. 234 del 2012 esordisce annoverando all'articolo 1, tra i principi in coerenza dei quali si deve dispiegare il ruolo dell'Italia alla formazione della normativa europea, quello della partecipazione democratica<sup>76</sup>. Il rilievo attribuito dalla legge a tale principio fa sì che il capo II del provvedimento sia interamente dedicato, appunto, alla «Partecipazione del Parlamento alla definizione della politica europea dell'Italia e al processo di formazione degli atti dell'Unione europea», sulle cui disposizioni ci si concentrerà qui di seguito<sup>77</sup>.

71. Cfr., *supra*, par. 3.

72. C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona*, cit., 381 s.

73. Eventualità puntualmente verificatasi in occasione del primo parere contrario rilasciato in data 8 giugno 2010 dalla IX Commissione permanente del Senato (Agricoltura e produzione agroalimentare) sulla proposta di decisione del Consiglio relativa all'importazione nell'Unione europea di prodotti della pesca originari della Groenlandia (COM (2010) 176 def.). In argomento v. FASONE, *Il Senato approva il primo parere contrario sul rispetto del principio di sussidiarietà*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, ove l'A. – dopo aver sottolineato come il Parlamento avesse fino a quel momento, e salvo rari casi, approvato pareri sulle proposte legislative dell'UE «in assenza di qualsiasi comunicazione o trasmissione ufficiale di documentazione aggiuntiva da parte del Governo» – ritiene che in tale occasione il Senato avesse «sostanzialmente dissimulato, dietro il parere contrario sulla sussidiarietà, un monito al Governo. Che accetti il ruolo riconosciuto alle due Camere dal Trattato e che si attivi per ottemperare ai suoi obblighi, altrimenti il Parlamento potrà sempre agire autonomamente definendo la sua posizione senza aver riguardo per quella del Governo» (*ivi*, 3).

74. Si può ad esempio segnalare la poco razionale duplicazione delle attività di controllo svolte dalle Camere sulle medesime proposte, quale conseguenza della mancata suddivisione dei compiti tra le assemblee in un regime di bicameralismo perfetto (profilo che peraltro, come si vedrà, resta inalterato nella disciplina vigente; cfr., *infra*, par. 5.3). Oppure, la mancata disciplina dei poteri del Parlamento nelle procedure di controllo su Europol ed Eurojust (anche se sotto questo profilo va segnalato come gli artt. 85.1 e 88.2 TFUE prevedano che il coinvolgimento dei parlamenti nazionali sul controllo delle attività di tali organi dell'Unione debba essere innanzitutto disciplinato mediante regolamenti UE). Ancora, la mancata definizione delle prerogative parlamentari nelle procedure di revisione dei Trattati, o di estensione delle competenze dell'Unione mediante la c.d. clausola passerella (articolo 48 TUE, sul quale v., *infra*, par. 5.3 lett. b). In argomento v., *amplius*, FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona*, cit., 384 ss.

75. Sull'iter approvativo della legge in commento v. l'ampio contributo di ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234*, cit. (spec. 2 e bibliografia *ivi* segnalata), cui si rinvia per un'analisi più completa e dettagliata dei singoli articoli, in questa sede selezionati e sinteticamente illustrati in relazione ai profili maggiormente suscettibili di ricadute penalistiche.

76. Ovvero i principi di attribuzione, sussidiarietà, proporzionalità, leale cooperazione, efficienza e trasparenza. Tale riferimento, ad ogni modo, compariva anche nella legge n. 11 del 2005.

77. Al capo VI della legge in commento, relativo alla fase discendente, verrà invece dedicato il par. 9.

Il suddetto capo II si apre con l'articolo 3, che contiene, a dire il vero, asserzioni più programmatiche che precettive in merito alla partecipazione del Parlamento al processo decisionale dell'Unione e all'intervento delle Camere nella fase ascendente. Tali asserzioni vengono comunque subito concretizzate dalla disciplina degli artt. 4-17, che si dipana lungo tre direttrici fondamentali: *l'incremento degli obblighi informativi del Governo nei riguardi del Parlamento*; *il rafforzamento di poteri di indirizzo del Parlamento rispetto alla posizione assunta dal Governo nella fase di elaborazione delle fonti UE*; *la definizione degli ambiti di intervento (diretto) delle Camere all'interno di svariate procedure decisionali disciplinate dai Trattati*.

## 5.1

### L'INCREMENTO DEGLI OBBLIGHI INFORMATIVI DEL GOVERNO NEI RIGUARDI DEL PARLAMENTO

Gli interventi riformistici contenuti nella legge n. 234 del 2012 si aprono con la revisione degli obblighi informativi in capo al Governo. Al riguardo, l'articolo 4 della legge in esame concerne le informazioni che l'esecutivo deve trasmettere con riferimento ai negoziati in corso presso le istituzioni dell'Unione. Esso non si limita a ribadire l'obbligo del Governo di riferire alle Camere preventivamente le posizioni che intende assumere nelle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione<sup>78</sup> e, successivamente ed entro quindici giorni, le risultanze delle riunioni stesse<sup>79</sup>; ma introduce altresì l'obbligo di trasmettere alle Camere le relazioni e le note informative predisposte dalla Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione con riferimento, tra l'altro, alle riunioni del Consiglio UE<sup>80</sup>, alle riunioni dei rappresentanti di Parlamento UE, Consiglio e Commissione (c.d. riunione dei *triloghi*) nell'ambito delle procedure legislative, nonché agli atti, progetti di atti o altre iniziative adottati dalle istituzioni dell'Unione<sup>81</sup>. Tali relazioni, destinate originariamente alle articolazioni dell'esecutivo<sup>82</sup>, forniscono gli elementi di conoscenza più aggiornati sui negoziati intergovernativi ed interistituzionali in atto: nonostante la sovrapposizione contenutistica rispetto a specifici obblighi di trasmissione dei progetti normativi esistenti in capo al Governo, esse rappresentano dunque «lo strumento più efficace ai fini della precoce valutazione delle iniziative politiche e legislative dell'Unione, della formazione della posizione italiana al riguardo e della verifica della coerenza dell'azione europea del Governo con gli indirizzi parlamentari»<sup>83</sup>.

Sempre con riferimento agli appena menzionati obblighi di trasmissione, l'articolo 6 impone all'esecutivo di inviare alle Camere i progetti di atti UE unitamente alla relativa documentazione preparatoria (libri verdi, libri bianchi, comunicazioni delle istituzioni eccetera). Ciò, per vero, era già previsto dall'articolo 3 della legge 11 del 2005; rispetto a quanto previsto da tale norma è stato però aggiunto l'obbligo, nei casi di particolare rilevanza<sup>84</sup>, di corredare detta documentazione con una relazione illustrativa della valutazione del Governo, che segnali la data di presumibile discussione o approvazione dei progetti, nonché gli eventuali profili di urgenza (comma 1). È stato anche aggiunto l'obbligo di trasmettere alle Camere i commenti inviati dal Governo alle istituzioni europee nell'ambito di una procedura di consultazione (comma 2), in modo da evitare che il Parlamento abbia conoscenza in ritardo della posizione dell'esecutivo nell'ambito dei negoziati, col rischio, già verificatosi in passato, del disallineamento tra i rispettivi pareri circa il medesimo progetto<sup>85</sup>.

78. In dottrina si sottolinea come nel vigore della precedente legge si fosse consolidato un raccordo continuo tra il Governo e il Parlamento in relazione alle riunioni del Consiglio europeo, istituzione di massimo indirizzo politico dell'Unione; al contrario, in occasione delle più frequenti sedute del Consiglio UE, l'interlocuzione tra i singoli Ministri che partecipano a ciascuna formazione del Consiglio medesimo e le Commissioni parlamentari competenti si è rivelata piuttosto saltuaria e poco efficace (ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012*, n. 234, cit., 21 s.).

79. Comma 1, il quale non contiene innovazioni rispetto all'art. 3 commi 5-6 della l. n. 11 del 2005.

80. Ivi incluse le riunioni informali interministeriali o le riunioni di singoli comitati o gruppi di lavoro.

81. Così dispone il comma 3 dell'articolo in esame.

82. Vale a dire alla Presidenza del Consiglio, al Ministro degli Esteri o ad altri uffici ministeriali interessati *ratione materiae*.

83. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012*, n. 234, cit., 23 s., ove l'A. evidenzia la corrispondenza della disciplina in esame con quella dettata dalla legge tedesca sulla cooperazione tra Governo federale e *Bundestag* (cit., *supra*, nota 33).

84. Tale obbligo può comunque essere esteso alla trasmissione di *qualsiasi* atto o progetto di atto, su richiesta di ciascuna Camera (art. 6, comma 3).

85. Cfr., *supra*, nota 73.

Sempre nell'ambito dell'articolo 6 della legge in commento, merita attenzione il comma 4, il quale ribadisce il compito del Governo – in linea con quanto già disposto dall'articolo 3 comma 3 legge n. 11 del 2005 – di predisporre un'informazione «qualificata e tempestiva sui progetti di atti legislativi» trasmessi, «curandone il costante aggiornamento». La genericità di tale espressione aveva tuttavia condannato la disposizione previgente alla mancata applicazione pratica, cui il legislatore aveva tentato di porre rimedio inserendo nella legge del 2005 il già citato articolo 4 *quater*<sup>86</sup>, che specificava i contenuti delle informazioni da fornire al Parlamento al fine di consentire il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà. Rispetto al sistema previgente, il comma 4 della legge attuale non si limita a proseguire nell'opera di ulteriore precisazione dei singoli punti della relazione<sup>87</sup>, ma prevede altresì che essa debba essere inviata *comunque entro venti giorni dalla trasmissione dei progetti*, e non più solamente nei casi in cui gli organi parlamentari ne abbiano fatto richiesta o abbiano effettivamente iniziato l'esame in materia di sussidiarietà<sup>88</sup>.

A completare il quadro degli obblighi di informazione previsti in capo al Governo, l'articolo 13 della legge n. 234 del 2012 conferma la scelta, inaugurata con le modifiche apportate nel 2010 alla legge previgente<sup>89</sup>, di sdoppiare l'unica relazione annuale originariamente prevista in due relazioni da presentare al Parlamento sugli affari europei, una di natura programmatica e una di natura consuntiva<sup>90</sup>. Quanto ai contenuti di queste due relazioni, l'articolo in commento riproduce quasi integralmente il testo dell'articolo 15 della legge n. 11 del 2005 così come risultante dalla citata riforma del 2010. In sintesi, la prima relazione, da presentare entro il 31 dicembre di ogni anno, deve indicare gli orientamenti e le priorità che il Governo intende perseguire nell'anno successivo sia con riferimento al processo di integrazione europea nel suo complesso, sia con riferimento a specifici progetti normativi UE già presentati o la cui presentazione sia prevista nell'anno successivo all'interno del programma di lavoro della Commissione (comma 1)<sup>91</sup>. La seconda relazione, da presentare entro il 28 febbraio (anziché, come in precedenza, il 31 gennaio) di ogni anno, congiuntamente alla legge di delegazione<sup>92</sup>, deve illustrare gli sviluppi del processo di integrazione europea registrati nell'anno in corso<sup>93</sup>, nonché riferire sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo e all'attività dell'Unione, nel suo complesso e con riguardo alle singole politiche settoriali (comma 2).

---

86. Cfr., *supra*, par. 4.

87. Tra i contenuti della relazione prescritti dall'articolo 6 comma 4, va segnalata la valutazione governativa sul rispetto, da parte del progetto normativo trasmesso, dei principi di attribuzione, di sussidiarietà e proporzionalità, valutazione utile ad agevolare il sindacato omologo del Parlamento e a prevenire rischi di posizioni difformi tra le due istituzioni. I punti successivi della relazione riguardano il merito del progetto, sia nel suo complesso (con l'evidenziazione dei profili di conformità rispetto agli interessi nazionali, lett. b), sia con riferimento specifico ai suoi effetti sull'ordinamento interno (lett. c). Si preannuncia a quest'ultimo proposito di grande rilievo pratico la previsione di «una tabella di corrispondenza tra le disposizioni del progetto e le norme nazionali vigenti» quale documento di accompagnamento alla relazione governativa (art. 6 comma 5): tale tabella, oltre a facilitare la valutazione del Parlamento sul progetto medesimo nella fase ascendente, potrebbe agevolare non di poco la preparazione delle misure interne di recepimento e, in particolare, rendere più tempestiva la predisposizione degli schemi di decreti legislativi di recepimento delle direttive (regolati dagli artt. 29 ss. della legge in commento).

88. Casi in precedenza contemplati, rispettivamente, dall'art. 3 comma 7 e dall'art. 4 *quater* comma 1 della legge n. 11 del 2005.

89. Cfr., *supra*, par. 4, nota 68.

90. In dottrina si sottolinea come tale opzione risponda all'esigenza di scindere l'intervento delle Camere nella definizione della priorità programmatiche e strategiche connesse alla partecipazione dell'Italia all'Unione dal controllo sull'azione svolta dal Governo nell'anno precedente, esigenza in passato frustrata dal ritardo sistematico nella presentazione della relazione unica da parte del Governo alle Camere, abbinata alla presentazione del disegno di legge comunitaria. Con questo meccanismo, il ramo del Parlamento che si trovava ad esaminare la relazione in oggetto (congiuntamente al disegno di legge comunitaria) per ultimo e in seconda lettura, dunque ad anno inoltrato, era chiamato a pronunciarsi su di un documento che di *programmatico* aveva oramai ben poco (Esposito, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234*, cit., 58 s., cui si rinvia anche per una illustrazione più articolata dei contenuti delle relazioni annuali).

91. Tale obbligo è destinato ad assumere importanza marginale nel quadro della relazione annuale, posto che ai sensi dell'art. 6, come si è visto, il Governo è tenuto a trasmettere continuamente alle Camere i progetti di atti legislativi UE non appena elaborati, corredati da una relazione illustrativa che indichi anche i propri orientamenti al riguardo.

92. Cfr., *infra*, par. 9.

93. Sviluppi concernenti in particolare, per quanto interessa in questa sede, la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni.

## 5.2

### IL RAFFORZAMENTO DI POTERI DI INDIRIZZO DEL PARLAMENTO

Un ulteriore intervento riformistico attuato dalla legge n. 234 del 2012 concerne i poteri di indirizzo del Parlamento nei confronti della posizione assunta dal Governo in relazione ai progetti normativi in corso di elaborazione da parte delle istituzioni europee.

A questo proposito, merita di essere sottolineato che l'intensificazione e il miglioramento dei meccanismi di trasmissione alle Camere delle informazioni relative alla fase di predisposizione delle fonti dell'Unione, sui quali ci si è appena soffermati, costituiscono il primo presupposto di un esercizio pienamente consapevole dei suddetti poteri, così come previsti e disciplinati dagli articoli 7 e 10 della legge n. 234 del 2012.

In particolare, l'articolo 7 riafferma al comma 1 la facoltà degli organi parlamentari di «adottare ogni opportuno atto di indirizzo al Governo» in ordine ai progetti e agli atti trasmessi ai sensi dell'articolo precedente, nonché «su ogni altra questione portata alla loro attenzione». Ai sensi dello stesso comma l'esecutivo «assicura che la posizione rappresentata dall'Italia in sede di Consiglio dell'Unione europea ovvero di altre istituzioni od organi dell'Unione sia coerente con gli indirizzi definiti dalle Camere in relazione all'oggetto di tale posizione». La formulazione attuale appare più stringente rispetto all'omologa previsione della legge del 2005, che prescriveva al Governo di assicurare che la propria posizione *tenesse conto degli* (e non già *fosse coerente con gli*) indirizzi delle Camere (articolo 4bis comma 1); resta il fatto che nel nostro ordinamento non sussiste un «mandato negoziale», con effetto vincolante, paragonabile a quello in vigore in altri Paesi membri, nei quali l'oggetto della pronuncia parlamentare non è tanto il progetto di atto UE, quanto piuttosto la posizione del Governo nel relativo negoziato<sup>94</sup>. Tanto è vero che il comma 2 dell'articolo in commento continua a disciplinare espressamente l'ipotesi in cui il Governo «non abbia potuto attenersi agli indirizzi delle Camere»: in tal caso il Presidente del Consiglio o il Ministro competente<sup>95</sup> riferiscono tempestivamente al Parlamento, «fornendo le adeguate motivazioni della posizione assunta». Ad ogni modo, non va dimenticato che il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo tipico del sistema costituzionale italiano rende il secondo (politicamente) responsabile del rispetto delle direttive impartite dal primo *anche* negli affari europei, con la possibilità teorica di una crisi motivata da eventuali gravi inottemperanze dell'esecutivo proprio nella materia in esame<sup>96</sup>.

Innovazioni senz'altro più rilevanti sono quelle apportate dall'articolo 10 della legge n. 234 del 2012 all'istituto della riserva di esame parlamentare, come già ricordato introdotto nel nostro ordinamento dall'articolo 4 della legge n. 11 del 2005. Rispetto alla disciplina originaria, viene meno l'obbligo per il Governo di apporre una riserva «automatica» una volta iniziato in assemblea o in commissione l'esame del progetto legislativo UE: l'opportunità di richiedere all'esecutivo l'apposizione della riserva è invece rimessa alla discrezionalità di ciascuna Camera, una volta che l'esame stesso sia iniziato (comma 1)<sup>97</sup>.

La novità più incisiva concerne tuttavia l'estensione da venti a trenta giorni del termine durante il quale, a seguito dell'apposizione della riserva di esame parlamentare, il voto del Governo in sede istituzionale resta sospeso (comma 3). Il nuovo e più lungo termine consente finalmente agli organi parlamentari di esaminare i progetti UE anche sulla base della relazione illustrativa che il Governo deve inviare, ai sensi del

94. In argomento v., *supra*, nota 23.

95. E non più il Ministro per le politiche europee, come prevedeva l'art. 4 bis comma 2 legge n. 11 del 2005.

96. Su tale eventualità, che si poteva profilare per vero anche prima della riforma in commento, v. GIROTTO, *Parlamento italiano e processo normativo europeo*, Napoli, 2009, 215 ss. Eventualità verificatasi ad esempio nel caso del Governo inglese presieduto da Margaret Thatcher, entrato in crisi nel 1990 anche a causa delle posizioni eccessivamente euroscettiche del *Prime Minister* (come ricorda FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona*, cit., 361, nota 26).

97. Innovazione motivata, come si rileva in dottrina (v. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234*, cit., 38 s.), dalla difficoltà pratica per il Governo di avere conoscenza immediata dell'effettivo inizio dell'esame parlamentare. Resta invece immutata la previsione di una riserva «facoltativa», attraverso la quale è lo stesso esecutivo a sollecitare la valutazione del Parlamento su progetti di atti dotati di particolare rilevanza (art. 10 comma 2, il quale riproduce l'art. 4 comma 2 della legge n. 11 del 2005).



## 5.3

LA DEFINIZIONE DEGLI AMBITI  
DI INTERVENTO DIRETTO DELLE  
CAMERE IN  
TALUNE PARTICOLARI PROCEDURE  
DECISIONALI PREVISTE DAI  
TRATTATI

summenzionato articolo 6 comma 4, entro *venti giorni* dalla trasmissione dei medesimi<sup>98</sup>: sulla base del combinato disposto delle due norme richiamate, anche laddove la richiesta di apposizione della riserva fosse immediata e contestuale all'acquisizione dei progetti, il rispetto del termine imposto all'esecutivo per l'invio della relazione succitata lascerebbe alle Camere ulteriori dieci giorni per completare l'esame dopo aver ricevuto le informazioni aggiuntive in essa contenute.

Quanto infine all'intervento diretto del Parlamento in specifiche procedure decisionali disciplinate dai Trattati, meritano di essere segnalate in questa sede – in quanto di interesse penalistico – le disposizioni attinenti: *a)* al controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà (articolo 8); *b)* al coinvolgimento delle Camere nelle procedure di modifica dei Trattati (articolo 11); *c)* al freno di emergenza (articolo 12).

Quanto al controllo parlamentare sul rispetto del principio di sussidiarietà, l'articolo 8 della l. n. 234 del 2012 ribadisce quanto già stabilito dal secondo protocollo ai Trattati in ordine alla facoltà di ciascuna Camera di esprimere un parere motivato sulla conformità a tale principio da parte dei progetti legislativi UE<sup>99</sup>, rimettendo ai regolamenti delle assemblee la disciplina della relativa procedura<sup>100</sup>. Al di là della norma in questione, priva di autonoma portata precettiva, si deve insistere sul fatto che il complesso delle disposizioni finora illustrate della legge in commento, ove correttamente applicato, consentirà al Parlamento di formulare il parere in materia di sussidiarietà dopo aver acquisito in tempo utile una documentazione completa sui progetti in discussione, comprensiva in particolare della prospettiva del Governo in materia. La finalità di scongiurare il rischio, verificatosi in passato<sup>101</sup>, di disallineamento delle valutazioni dei due organi in materia di sussidiarietà emerge anche nel secondo comma dell'articolo 8, il quale dispone che ogni parere motivato inviato alle istituzioni europee in conformità con il secondo protocollo al Trattato è «trasMESSO contestualmente anche al Governo».

*b)* Quanto invece ai poteri di intervento delle Camere nelle procedure di modifica dei Trattati e alle relative modalità di esercizio, l'articolo 11 della legge in commento introduce una regolamentazione del tutto innovativa. Ai sensi del comma 1, il Governo deve anzitutto informare tempestivamente il Parlamento sulle iniziative assunte dalle istituzioni europee, fornendo contestualmente tutti gli elementi utili all'esercizio delle prerogative previste dai commi successivi di questo stesso articolo.

Pur limitando l'analisi alle ipotesi suscettibili di ricadute nel settore penalistico, è necessario ricordare che in linea generale i paragrafi 6 e 7 dell'articolo 48 TUE prevedono procedure di revisione dei Trattati "semplificate", ovvero attuate senza la convocazione di un'apposita convenzione composta da tutti i rappresentanti delle istituzioni

98. Diversamente da quanto avveniva (come sottolineato, *supra*, par. 4), in base ai termini precedenti, i quali non consentivano il coordinamento tra l'invio della relazione governativa sui progetti UE e l'effettuazione dell'esame parlamentare sui medesimi.

99. Nonché sulle proposte di atti basate sull'articolo 352 TFUE, la c.d. "clausola di flessibilità", che consente, in presenza di determinati presupposti, di estendere le competenze dell'Unione anche al di là di quanto previsto espressamente dai Trattati, superando così le rigidità insite nel principio di attribuzione (in argomento cfr., in sintesi e per tutti, ADAM, TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2010, 30 ss.).

100. Restano tutt'ora valide le «procedure sperimentali» in precedenza segnalate (*supra*, par. 4) inaugurate da Camera e Senato all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona; sul punto v., *amplius*, ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234*, cit., 40, nota 48.

101. Cfr., *supra*, nota 73. I pareri fino ad ora formulati dalle Commissioni permanenti delle Camere relativamente alle proposte di direttive di armonizzazione in materia penale varate dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona non hanno ravvisato profili di contrarietà al principio di sussidiarietà. Si vedano, ad esempio, i pareri formulati dalla XIV Commissione permanente della Camera (Politiche dell'Unione europea) in data 8 giugno 2012 sulla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime (COM(2010) 95 final) e in data 29 giugno 2010 sulla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia (COM(2010) 94 final), nonché i pareri formulati dalla omologa XIV Commissione del Senato in data 28 aprile 2010; proposte poi rispettivamente tramutatesi nelle direttive n. 2011/36/UE e n. 2011/95/UE ora in vigore. Quanto agli atti di rilievo penalistico ora in fase di elaborazione, si veda l'articolata Risoluzione della XIV Commissione del Senato in data 13 giugno 2012, sulla proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione europea (COM(2012) 85 final), alla quale la Commissione UE ha formulato risposta puntuale, seppure sintetica, con comunicazione inviata alla Presidenza del Senato in data 12 dicembre 2012 (COM(2012) 9334 final). Tutti i documenti menzionati sono reperibili nelle banche dati dei siti web istituzionali delle Camere.

dei Paesi membri (governi e parlamenti) e dell'UE (Parlamento e Commissione), come previsto per la procedura di revisione ordinaria<sup>102</sup>.

Più in particolare, il paragrafo 6 prevede che il Consiglio europeo, su iniziativa di uno Stato membro, del Parlamento UE o della Commissione e con decisione all'unanimità, possa modificare le disposizioni della parte III del TFUE<sup>103</sup>. Ora, poiché all'interno di tale parte si collocano le norme di rilievo penalistico (artt. 82 ss.) di cui al Titolo V (Spazio di libertà, sicurezza e giustizia), Capo IV (Cooperazione giudiziaria in materia penale) del medesimo Trattato, ben si comprende come le norme in questione potrebbero essere interessate da una decisione di tal genere. Escluso che, per esplicita previsione del comma 3 del suddetto paragrafo 6, tale procedura di revisione possa avere ad oggetto l'estensione delle competenze attribuite all'Unione dai Trattati, essa potrebbe ad esempio riguardare una modifica della regolamentazione del c.d. "freno di emergenza"<sup>104</sup> rispetto ad un progetto di direttiva di armonizzazione penale, onde limitarne l'attivazione alle ipotesi di iniziativa congiunta da parte di una minoranza qualificata di Paesi membri<sup>105</sup>, anziché da parte di un solo Paese come stabilisce la disciplina attuale. In una prospettiva ad oggi soltanto futuribile, si potrebbe altresì immaginare una modifica delle norme in esame tesa ad attribuire all'Unione una competenza penale *diretta*, da esercitarsi dunque mediante regolamenti di unificazione penale in luogo (o a fianco) delle attuali direttive di armonizzazione<sup>106</sup>. Essendo all'evidenza modifiche di notevole impatto sul fronte penalistico, il Trattato subordina l'entrata in vigore della decisione del Consiglio europeo alla «previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali»<sup>107</sup>, così da consentire agli Stati medesimi lo spazio di manovra necessario a coinvolgere nella procedura di revisione gli organi rappresentativi. In questa prospettiva il comma 3 dell'articolo 11 della legge n. 234 del 2012, riprendendo in parte la norma del TUE appena illustrata, prevede che in tutti i casi in cui l'entrata in vigore di una decisione del Consiglio europeo o del Consiglio UE sia subordinata dai Trattati alla previa approvazione degli Stati membri in conformità alle rispettive norme costituzionali, il Governo debba trasmettere alle Camere la decisione medesima, la quale si considera approvata in caso di deliberazione positiva di entrambe; per di più, nel caso particolare di decisione adottata ai sensi dell'articolo 48 paragrafo 6 TUE, il comma 4 dell'articolo 11 della legge in questione dispone che l'approvazione debba essere "data *con legge*", in modo da assicurare alla procedura interna il più elevato livello di legittimazione democratica<sup>108</sup>.

Ai sensi invece del paragrafo 7 dell'articolo 48 TUE, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta al Consiglio dell'Unione di deliberare a maggioranza qualificata, in settori o in casi nei quali i Trattati prevedono la deliberazione all'unanimità (comma 1); oppure, che consenta al Consiglio dell'Unione di adottare atti legislativi secondo la procedura legislativa ordinaria (articolo 294 TFUE), laddove il TFUE

---

102. Articolo 48 par. 2-3 TUE; il par. 4 del medesimo articolo prevede l'ipotesi di modifiche attuate mediante una conferenza dei soli rappresentanti dei governi degli Stati membri, quando il Consiglio europeo (a maggioranza semplice, previa approvazione del Parlamento UE) deliberi in tal senso in ragione della modesta entità delle modifiche da apportare.

103. Parte relativa alle «Politiche dell'Unione e azioni interne», con esclusione dunque, oltre che delle norme del TUE, delle norme del TFUE sui principi (parte I) e su «non discriminazione e cittadinanza dell'Unione» (parte II).

104. Art. 83 par. 3 TFUE, in merito al quale v., *infra*, lett. c.

105. Parallelemente a quanto accade ai sensi del secondo protocollo nella procedura di allerta preventiva in materia di controllo di sussidiarietà (cfr., *supra*, par. 3).

106. Sia con riferimento all'ambito d'azione dell'istituenda Procura europea, attraverso una riforma del testo dell'art. 86 TFUE che elimini i dubbi circa l'effettiva possibilità di varare regolamenti in materia penale per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione (in argomento v., per tutti, le contrapposte osservazioni di C. SOTIS, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione Europea*, cit., 1159 ss. e di GRASSO, *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze penali dell'Unione europea*, cit., 2342 ss.); sia con riferimento ai settori individuati dall'art. 83 TFUE, il quale potrebbe essere emendato in relazione alla tipologia di fonte adottabile per perseguire l'armonizzazione dei sistemi penali nazionali (*rectius* unificazione, quanto meno dei precetti, in caso di adozione di regolamenti).

107. Art. 48 par. 6, comma 2, ultimo periodo TFUE.

108. In tal caso, il medesimo comma 4 dispone che il Governo sottoponga alle Camere, entro trenta giorni dall'adozione della decisione del Consiglio europeo, un disegno di legge recante l'approvazione della stessa.

preveda una procedura legislativa speciale (comma 2). Una revisione di tal genere potrebbe incidere, ad esempio, sul paragrafo 1 dell'articolo 83 TFUE, il cui comma 3 consente al Consiglio di individuare, mediante una decisione *all'unanimità*, sfere di criminalità grave a carattere transnazionale *ulteriori* rispetto a quelle elencate al precedente comma 2, nell'ambito delle quali è sancita la competenza dell'Unione ad adottare direttive di armonizzazione penale ai sensi del comma 1 dell'articolo medesimo. E potrebbe altresì incidere sull'articolo 86 TFUE, il quale sancisce che l'istituzione della Procura europea per la lotta contro i reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE avvenga attraverso l'adozione di regolamenti approvati dal Consiglio *all'unanimità* mediante procedura legislativa speciale, previa approvazione del Parlamento europeo<sup>109</sup>. In entrambi i casi, una decisione del Consiglio europeo adottata ai sensi del paragrafo 7 articolo 48 TFUE potrebbe rendere sufficiente una deliberazione a maggioranza, impedendo ad un singolo Paese membro dissenziente di bloccare l'approvazione della proposta di revisione, come può invece accadere in base alle norme vigenti<sup>110</sup>. Proprio per la delicatezza di una modifica del genere, capace di incidere notevolmente sulle procedure decisionali previste dai Trattati, il comma 3 del medesimo paragrafo 7 prevede che ogni iniziativa del Consiglio europeo intrapresa in vista della sua adozione sia trasmessa ai parlamenti nazionali, i quali possono notificare la propria opposizione entro sei mesi; in caso di opposizione anche da parte di un solo Parlamento nazionale, detta decisione non può essere adottata. Insomma, nelle summenzionate ipotesi, la rinuncia alla regola dell'unanimità può avvenire solo ove vi sia un consenso unanime degli organi rappresentativi.

Ebbene, il comma 5 dell'articolo 11 legge n. 234 del 2012 riprende la norma del TFUE appena citata, stabilendo che le Camere deliberino entro il termine di sei mesi dalla trasmissione della documentazione da parte dei competenti organi europei. Il secondo periodo del comma in esame dispone che «in caso di deliberazione negativa di entrambe le Camere, esse ne danno comunicazione immediata a tali istituzioni, informando contestualmente il Governo». Pur se il significato letterale della disposizione sembra inequivoco nel limitare il veto nazionale all'ipotesi in cui ambedue le assemblee si pronuncino in senso negativo, restano imprevedibili le conseguenze (politiche) di un'eventuale deliberazione difforme tra Camera e Senato. Si tratta senz'altro di un'eventualità scongiurabile attraverso un opportuno coordinamento tra i due rami del Parlamento o tra le Commissioni competenti. Tuttavia l'ambiguità di tale norma conferma l'impressione secondo cui la pedissequa duplicazione dei passaggi parlamentari connaturata a un sistema di bicameralismo perfetto risulta poco congeniale alla materia degli affari europei<sup>111</sup>, in quanto disfunzionale rispetto a due obiettivi fondamentali: da un lato, velocizzare l'esercizio dei poteri attribuiti al Parlamento, per evitare *impasse* istituzionali o, più semplicemente, la scadenza dei termini assegnati al medesimo per deliberare atti d'indirizzo nei confronti dell'esecutivo<sup>112</sup>; dall'altro lato, scongiurare i rischi di disallineamento tra le valutazioni degli organi interni (Parlamento-Governo, ma anche Camera-Senato), la cui verifica indebolisce la posizione nazionale nei contesti istituzionali dell'Unione.

---

109. Proprio l'articolo 86 TFUE contempla poi un'ulteriore ipotesi di revisione semplificata, non rientrante nella disciplina dell'articolo 48 TUE. In particolare, il par. 4 dell'articolo in esame prevede che il Consiglio europeo possa adottare all'unanimità una decisione atta a modificare i precedenti par. 1-2 al fine di estendere le attribuzioni della Procura europea alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale, anche al di fuori dell'ambito ristretto della tutela degli interessi finanziari dell'UE. Questa ipotesi ricade solo nel comma 1 dell'art. 11 legge n. 234 del 2012, il quale, con riferimento a tutte le «procedure di modifica semplificata di norme dei Trattati», impone al Governo, come ricordato, di informare tempestivamente le Camere sulle iniziative assunte dalle istituzioni UE; non risultano invece applicabili gli altri commi dell'art. 11, che attribuiscono al Parlamento specifici poteri di intervento negli altri casi di revisione semplificata.

110. Per la verità, va segnalato che l'art 86 par. 1 TFUE prevede, in caso di mancato raggiungimento dell'unanimità sulla proposta di istituzione della Procura europea, una procedura aggravata, che dapprima coinvolge il Consiglio europeo e, nell'ipotesi di persistente disaccordo, consente ad un gruppo di almeno nove Stati membri di instaurare una cooperazione rafforzata (commi 2-3).

111. In questo senso v., ad esempio, FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, cit., 372, 384.

112. Ad esempio, nell'ambito della riserva d'esame parlamentare (v., *supra*, par. 5.2).

c) Infine, quanto ai poteri del Parlamento nel meccanismo di attivazione del c.d. “freno d'emergenza” prefigurato da alcune norme dei Trattati, occorre concentrare l'attenzione sull'articolo 12 della legge in commento. Limitando l'analisi alle ipotesi in cui il suddetto freno sia attivabile in ambito penale, va ricordato che l'articolo 83 paragrafo 3 TFUE attribuisce ad ogni Stato membro la possibilità di ricorrere al meccanismo in questione ogniqualvolta ritenga che un progetto di direttiva di armonizzazione penale, adottato ai sensi dei primi due paragrafi del medesimo articolo, incida su aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico penale: in questa ipotesi la procedura legislativa viene sospesa e la questione viene rimessa al Consiglio europeo e, in caso di raggiungimento di un accordo entro quattro mesi, tale organo rinvia il progetto al Consiglio dell'Unione (comma 1); in caso di persistente disaccordo, un gruppo di almeno nove Stati membri può avviare la procedura di cooperazione rafforzata (comma 2)<sup>113</sup>.

In relazione a questa eventualità, l'articolo 12 della legge in commento stabilisce che il rappresentante italiano in seno al Consiglio dell'Unione è tenuto ad attivare il meccanismo appena descritto «ove entrambe le Camere adottino un atto di indirizzo in tal senso» (comma 1). Al fine di consentire l'esercizio di tale prerogativa, il Governo trasmette tempestivamente alle Camere stesse le proposte di direttive in questione; decorsi trenta giorni, l'esecutivo può esprimere voto favorevole sulle proposte medesime anche in mancanza di un pronunciamento delle assemblee (comma 3). Il sistema ora descritto suscita due osservazioni: in primo luogo, merita apprezzamento la scelta tesa a coinvolgere l'organo rappresentativo nel meccanismo di attivazione del freno di emergenza, pur in assenza di un'espressa disposizione dei Trattati in tal senso<sup>114</sup>; in secondo luogo, l'espressa necessità di un atto di indirizzo adottato da «entrambe le Camere», ripropone le perplessità e i rischi suscitati dal sopraindicato comma 5 dell'articolo 11, in ordine alle poco auspiciabili conseguenze di un pronunciamento difforme tra i due rami del Parlamento.

Il bilancio delle innovazioni attuate dalla legge n. 234 del 2012 con riferimento alla fase ascendente, nella prospettiva del rafforzamento del ruolo del Parlamento e con esso del coefficiente di democraticità del *law-making process* europeo, può senz'altro ritenersi nel complesso positivo.

La legge in questione, sotto diversi profili tributaria delle esperienze di altri Paesi membri nei cui ordinamenti la partecipazione dell'organo elettivo negli affari europei è da tempo consolidata, ha inciso su molteplici aspetti critici della disciplina previgente, se non eliminandoli, comunque attenuandoli.

Gli articolati e penetranti obblighi di informazione imposti all'esecutivo mirano a fornire alle Camere, in vista dell'esercizio dei relativi poteri di controllo e di indirizzo, una documentazione quanto mai completa sia sui contenuti delle fonti UE in fase di elaborazione, sia sulla posizione che il Governo intende assumere nella prosecuzione dei negoziati.

Dei suddetti poteri escono irrobustiti gli effetti e, soprattutto, vengono messi a punto i meccanismi di funzionamento, che potevano risultare inceppati nella disciplina previgente a causa di un coordinamento non sempre perfetto con la tempistica e l'oggetto degli obblighi informativi, dal cui puntuale e completo adempimento dipende l'efficace esercizio dei poteri medesimi.

113. Un meccanismo identico è previsto dall'articolo 82 par. 3 TFUE, in relazione a progetti di direttive aventi ad oggetto la fissazione di norme minime necessarie a facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie, nonché la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale. Sull'istituto del freno d'emergenza v., diffusamente, HERLIN-KARNELL, *The Treaty of Lisbon and the Criminal Law: Anything New Under the Sun?*, in *European Journal of Law Reform*, 2008, 326 ss.; HOUSE OF LORDS, EUROPEAN UNION COMMITTEE, *The Treaty of Lisbon: An Impact Assessment. 10th Report of Session 2007-08*, vol. I, 118 ss.; SATZGER, *International and European Criminal Law*, München, 2012, 80 ss.

114. Diversamente da quanto previsto, ad esempio, dal secondo protocollo nell'ambito del controllo di sussidiarietà o dal summenzionato art. 48 par. 7 TUE.

Il ruolo assegnato al Parlamento dai Trattati e dai relativi protocolli risulta valorizzato, talvolta, anche al di là di quanto le norme europee di diritto primario non richiedano espressamente, specie con riferimento all'intervento delle Camere nei meccanismi di revisione semplificata.

Nel rafforzare la partecipazione dell'organo rappresentativo nella fase ascendente, l'impianto del provvedimento in esame sembra puntare soprattutto a rinsaldare i giunti di raccordo con l'azione del Governo, più che a favorirne l'interlocuzione autonoma con le istituzioni europee.

Vero è che l'articolo 9 della legge in esame è espressamente dedicato alla «Partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea»; ma la trascurabilità dei suoi contenuti precettivi («le Camere possono far pervenire alle istituzioni dell'Unione europea e contestualmente al Governo ogni documento utile alla definizione delle politiche europee») rende superfluo dilungarsi su di esso<sup>115</sup>. A ben vedere, l'aspetto più interessante è costituito dalla regola per cui i documenti consultivi trasmessi dalle Camere alle istituzioni dell'Unione devono essere inviati «contestualmente al Governo»: il legislatore ha inteso evitare anche in questo frangente, come in ogni altro della fase ascendente, che uno dei due organi possa esprimersi all'insaputa dell'altro, proprio per scongiurare il pericolo di indebolimento della posizione nazionale in sede europea mediante la formulazione di pareri istituzionali contraddittori<sup>116</sup>.

In effetti, se è vero che l'intensificazione dei rapporti tra parlamenti nazionali da un lato e il Parlamento e la Commissione UE dall'altro, nella fase di elaborazione delle fonti UE, favorisce la percezione di maggiore trasparenza di processi decisionali sinora invece ritenuti poco intellegibili e lontani dal vissuto dei destinatari delle norme europee, è pur vero che le maggiori *chances* di incidere sui contenuti di queste ultime possano essere giocate dal Parlamento italiano sul versante dei rapporti con il Governo quale portavoce dell'interesse nazionale nel corso dei negoziati. Peraltro la nuova disciplina non introduce un vincolo formale per il Governo ad agire in linea con gli indirizzi parlamentari<sup>117</sup>: ma, al di là del fatto che, come si è già detto, le inadempienze dell'esecutivo nel nostro ordinamento costituzionale possono comunque essere sanzionate sul piano politico (in particolare attraverso le crisi del rapporto fiduciario), si può affermare che i poteri di indirizzo delle Camere escano adeguatamente rafforzati da tutti i meccanismi in precedenza illustrati, con un innegabile incremento del coefficiente di democraticità della fase ascendente, che la prassi parlamentare e interistituzionale è chiamata a non frustrare.

Certo: una volta che il voto del Governo rispecchi fedelmente gli indirizzi parlamentari, la posizione italiana può comunque soccombere in sede europea, qualora, ad esempio, una direttiva di armonizzazione penale dai contenuti poco graditi al legislatore nazionale sia comunque approvata a maggioranza, o qualora le altre assemblee rappresentative non abbiano condiviso il giudizio negativo formulato dalla Camera o dal Senato in materia di sussidiarietà. In tal caso quella direttiva dovrà dunque essere attuata in Italia nonostante il dissenso espresso nella fase ascendente dell'organo rappresentativo nazionale<sup>118</sup>.

---

115. D'altronde, il dialogo politico sfugge per definizione ai tentativi di inquadramento giuridico, sviluppandosi sul terreno più fluido della prassi interistituzionale (sul punto v. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012*, n. 234, cit., 43 ss.; ID., *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali*, cit., 1127 ss.).

116. Proprio sotto questo profilo si può allora criticare la riforma in esame laddove essa non ha dimostrato altrettanta solerzia nell'evitare il rischio di posizioni difformi tra i due rami del Parlamento, magari aprendo il percorso, da completare attraverso la modifica dei regolamenti delle assemblee, per l'istituzione di un'unica commissione bicamerale per gli affari europei, con l'ulteriore vantaggio di ridurre i tempi complessivi delle diverse procedure. In particolare, tale commissione potrebbe accentrare le competenze a ricevere la documentazione sui progetti normativi da parte del Governo e delle istituzioni dell'Unione, a formulare gli atti di indirizzo, a istruire l'esame parlamentare in caso di opposizione della riserva prevista dall'art. 10 della nuova legge, a elaborare i pareri in materia di sussidiarietà, a deliberare in materia di revisioni semplificate dei Trattati. Sul punto v. le osservazioni formulate, *supra*, par. 5.3, lett. b-c, nonché, *amplius*, FASONE, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, cit., 8 ss.

117. Un ulteriore irrigidimento del controllo parlamentare sul governo nazionale potrebbe del resto rivelarsi disfunzionale, privando l'azione del Governo dei margini di flessibilità indispensabili nel quadro delle febbrili fasi finali dei negoziati, che preludono al varo definitivo delle fonti dell'Unione.

118. Salva l'ipotesi di attivazione del freno d'emergenza di cui all'articolo 83 par. 3 TFUE o quella, ancor più radicale, del ricorso al meccanismo dei c.d.

## 7 LA DISCIPLINA INTERNA DELLA FASE DISCENDENTE PRIMA DEL TRATTATO DI LISBONA

Del resto, il meccanismo di armonizzazione penale attuato mediante direttive, per essere efficiente, non può che richiedere l'approvazione delle fonti con il voto a maggioranza: senza che per questo risulti necessariamente compromessa la legittimazione democratica delle relative fonti.

Nel corso dei primi decenni successivi all'istituzione della CEE, anche la disciplina della c.d. *fase discendente* del processo decisionale europeo è stata contraddistinta dalla relegazione del Parlamento a un ruolo meramente subalterno rispetto al Governo. L'adeguamento del sistema giuridico interno alle fonti comunitarie ha infatti fin da subito orbitato attorno alla delega legislativa, la cui declinazione nella materia in esame condivideva tuttavia con l'istituto previsto dall'articolo 76 Cost. «poco più che il nome: si trattava infatti, di deleghe a tempo determinato; ad oggetto indeterminato, essendo rivolte ad atti comunitari futuri; prive di criteri e principi direttivi, essendo precluso al Parlamento non solo la predeterminazione di criteri, in assenza dell'oggetto da disciplinare, ma anche la valutazione di quelli contenuti nelle norme comunitarie»<sup>119</sup>. L'utilizzo della delega per l'attuazione sanzionatoria addirittura degli atti di futura emanazione lasciava ben pochi dubbi in ordine alla incompatibilità di tale prassi con il principio di riserva di legge in materia penale, anche a prescindere dalla condivisione dell'autorevole, seppur minoritaria, tesi dottrinale volta a escludere la compatibilità tra il ricorso in ambito penalistico alle fonti governative aventi forza di legge e l'articolo 25 comma 2 della Costituzione<sup>120</sup>.

Gli aspetti più clamorosamente in conflitto con la disciplina costituzionale della delega vennero dapprima affrontati dalla summenzionata legge n. 183 del 1987<sup>121</sup>, la quale, per lo meno, limitava l'utilizzo di tale istituto all'attuazione di direttive già emanate ed indicate in appositi elenchi allegati, subordinandolo all'osservanza «di principi e i criteri direttivi per ciascuno di detti elenchi formulati, ad integrazione di quelli contenuti in ciascuna delle direttive stesse», dalle disposizioni della legge in questione<sup>122</sup>.

La svolta storica della regolamentazione della fase discendente venne tuttavia segnata dalla succitata legge n. 86 del 1989<sup>123</sup>, la quale introdusse il meccanismo tutt'ora sostanzialmente in vigore della c.d. «legge comunitaria» annuale. La novella imponeva all'esecutivo, dopo la verifica dello stato di conformità dell'ordinamento interno al diritto comunitario, di presentare alle Camere entro il 1° marzo di ogni anno un disegno di legge recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee»<sup>124</sup>. Al fine di assicurare il periodico adeguamento del

---

“controlimiti”.

119. CARETTI, *La nuova disciplina della partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e delle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, cit., 332, ove l'A. menziona le «perplexità di ordine costituzionale che un siffatto sistema aveva fatto nascere, innanzitutto nella dottrina» (indicata, *ivi*, nota 2). In argomento v., diffusamente e in prospettiva squisitamente penalistica, BERNARDI, *I principi e criteri direttivi in tema di sanzioni nelle recenti leggi comunitarie*, in *Annali dell'Università di Ferrara – Scienze giuridiche*, vol. XIV, 2000, 78 ss.

120. In questo senso cfr., per tutti, nella dottrina costituzionalista CARLASSARE, voce *Legalità (principio di)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVIII, Roma, 1990, 1 ss.; nella dottrina penalista MARINUCCI, DOLCINI, *Manuale di Diritto Penale. Parte generale*, Milano, 2006, 31. Per un'approfondita ed aggiornata ricostruzione del dibattito sul punto v. CUPELLI, *La legalità delegata*, cit., 22 ss., 123 ss., ove si formulano conclusioni in linea con l'impostazione degli illustri Autori appena citati.

121. C.d. “legge Fabbri”, cit., *supra*, nota 5.

122. Così prevedeva il comma 1 dell'art. 15, il cui comma 3 disponeva altresì che gli schemi dei decreti legislativi adottati dal Governo fossero preventivamente sottoposti al parere delle Commissioni permanenti competenti per materia, da formulare nel termine di quaranta giorni dalla comunicazione (decorso inutilmente il quale i decreti potevano comunque essere emanati). Tra i principi e i criteri direttivi, alcuni riguardavano proprio le sanzioni necessarie ad «assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti delegati», come sanciva l'art. 16, il quale proseguiva disponendo che fossero previste «salve le norme penali vigenti, norme contenenti le sanzioni amministrative e penali, o il loro adeguamento, per le eventuali infrazioni alle disposizioni dei decreti stessi, nei limiti, rispettivamente, della pena pecuniaria da lire cinquecentomila a lire cinque milioni e dell'ammenda da lire duecentocinquanta a lire due milioni o dell'arresto fino a tre anni».

123. C.d. “legge La Pergola”, cit., *supra*, nota 5.

124. Art. 2 legge n. 11 del 1989, commi 1-2. Ai sensi del successivo comma 3, il Governo era chiamato a dar conto nella relazione introduttiva del disegno di legge «della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee per quanto riguarda le sentenze aventi riflessi, sotto il profilo giuridico-istituzionale, sull'ordinamento interno e per quelle relative alle eventuali inadempienze e violazioni degli obblighi comunitari da parte della Repubblica

diritto interno a quello europeo, la legge comunitaria annuale era deputata a dettare le «disposizioni occorrenti per dare attuazione, o assicurare l'applicazione» alle fonti comunitarie, «anche mediante conferimento al Governo di delega legislativa»<sup>125</sup>. L'esecutivo poteva essere inoltre autorizzato ad attuare le fonti CEE per via regolamentare, con l'ovvia esclusione delle materie riservate alla legge<sup>126</sup>.

Tale meccanismo rimase sostanzialmente invariato nel quadro della legge n. 11 del 2005, con la quale il legislatore ebbe cura più che altro di garantire una maggiore informazione del Parlamento (oltre che delle Regioni e degli enti locali<sup>127</sup>) nella fase di predisposizione del disegno di legge comunitaria annuale. In questa prospettiva, l'articolo 8 di tale legge prevedeva ad esempio che il Governo informasse le Camere con tempestività sugli atti normativi e di indirizzo emanati dalle istituzioni europee, nonché sul relativo stato di conformità dell'ordinamento interno e degli indirizzi di politica dell'esecutivo, con indicazione delle eventuali misure da intraprendere (commi 2-3). Ulteriori, puntuali obblighi informativi dovevano essere adempiuti nell'ambito della relazione al disegno di legge comunitaria, da presentare al Parlamento entro il 31 gennaio (e non più il 1° marzo) di ogni anno<sup>128</sup>. Il successivo articolo 9 regolava in modo più dettagliato i contenuti della legge comunitaria rispetto alla legge n. 86 del 1989: in particolare, oltre alle disposizioni modificative o abrogative delle disposizioni statali vigenti in contrasto con l'ordinamento europeo ovvero oggetto di procedure di infrazione instaurate contro l'Italia, si continuava, per quanto interessa in questa sede, a prevedere la possibilità del ricorso alla delega legislativa per l'attuazione delle fonti comunitarie, nonché delle decisioni quadro di terzo pilastro in materia di cooperazione penale, varate a partire dal Trattato di Amsterdam<sup>129</sup>. Il meccanismo della legge comunitaria, teso a conferire il carattere di "organicità" al processo di adeguamento dell'ordinamento interno, non aveva peraltro impedito in passato al legislatore di procedere all'adempimento degli obblighi europei attraverso leggi di attuazione diretta ovvero deleghe legislative *ad hoc* per fonti specifiche<sup>130</sup>. Quanto alla legge n. 11 del 2005, tale opzione era espressamente prevista all'articolo 10, seppure con riferimento specifico ai provvedimenti necessari per adempiere obblighi in scadenza anteriormente alla data presunta di entrata in vigore della legge comunitaria annuale<sup>131</sup>.

## 8

### L'ININTERROTTO RICORSO ALLA DELEGA LEGISLATIVA E LE RELATIVE CRITICHE

La disciplina previgente alla legge n. 234 del 2012 contemplava dunque un ampio ventaglio di meccanismi attraverso i quali provvedere all'attuazione interna delle fonti europee: disposizioni di legge formale (dettate eventualmente nella stessa legge comunitaria annuale, oppure in leggi di recepimento *ad hoc* di singole fonti europee); delega legislativa al Governo (anche in questo caso conferibile sia nella legge comunitaria, sia

italiana».

125. Articolo 3 lett. *b* (corsivo aggiunto). Il medesimo articolo prevedeva altresì quali possibili contenuti della legge comunitaria le disposizioni modificative o abrogative di norme vigenti in contrasto con gli obblighi derivanti dall'appartenenza dall'Italia alle Comunità (lett. *a*).

126. Art. 3 lett. *c* e art. 4.

127. Da sottolineare infatti come l'art. 8 comma 1 prevedesse che «le regioni e le province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, danno tempestiva attuazione alle direttive comunitarie».

128. Il Governo doveva riferire, tra l'altro, sulla conformità dell'ordinamento interno al diritto comunitario nel suo complesso e sullo stato delle procedure di infrazione a carico dell'Italia, nonché fornire l'elenco delle direttive attuate o da attuare in via amministrativa o mediante regolamenti (art. 8 comma 5).

129. Cfr. l'articolo 9 comma 1 lett. *c*; per quanto riguarda l'attuazione in Italia delle decisioni quadro v., *infra*, par. 10. Il medesimo articolo contemplava poi le disposizioni di autorizzazione al Governo all'attuazione delle direttive per via regolamentare (lett. *d*, con riferimento alle materie non coperte da riserva di legge), le disposizioni sui i principi fondamentali nel rispetto dei quali le regioni e le province autonome potessero dare attuazione alle fonti CE in esercizio della propria autonomia normativa nelle materie di cui all'articolo 117 comma 3 Cost. (lett. *f*), nonché le disposizioni per il conferimento di delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi recanti sanzioni penali per la violazione delle disposizioni comunitarie recepite dalle regioni e dalle province autonome (lett. *g*).

130. Sul punto v., in sintesi, ADAM, TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, cit., 421.

131. Per conservare il menzionato carattere di organicità dell'attività di adeguamento del diritto interno agli obblighi europei il comma 4 del medesimo art. 10 prevedeva che i decreti legislativi la cui delega fosse contenuta in leggi diverse dalla legge comunitaria annuale venissero adottati nel rispetto dei principi e criteri direttivi generali previsti dalla stessa legge per l'anno di riferimento.

in altre leggi); leggi regionali o delle province autonome (nelle materie di competenza esclusiva di tali enti); fonti secondarie (regolamenti governativi ovvero atti amministrativi generali<sup>132</sup>).

Per quanto concerne specificamente l'introduzione di sanzioni penali volte a colpire la violazione delle norme di recepimento, resta esclusa per ovvi motivi la compatibilità con il principio di riserva di legge del ricorso agli ultimi due meccanismi (leggi regionali e fonti secondarie); altrettanto ovvi risultano i motivi per i quali tra i primi due meccanismi è la legge parlamentare a lasciarsi preferire al decreto legislativo quanto a coefficiente di legittimazione democratica<sup>133</sup>.

Eppure, nella schiacciante maggioranza dei casi, l'attuazione delle fonti europee nell'ordinamento interno è avvenuta mediante il conferimento di deleghe al Governo da parte della legge comunitaria annuale: in altre parole, la delega legislativa si è affermata nel corso dei decenni come l'istituto *ordinario* di adeguamento del diritto interno al diritto comunitario prima e dell'Unione poi<sup>134</sup>. La maggioranza dei casi tende a divenire *la totalità* con riferimento all'ipotesi di introduzione di norme *penali* a presidio delle norme nazionali di recepimento, ipotesi rispetto alla quale «si è *sempre* optato per il ricorso ad una delega al Governo, affinché proceda a mezzo di decreti legislativi»<sup>135</sup>.

Il costante ricorso all'istituto in questione da un lato è coerente con l'inveterata tendenza a considerare il Governo l'organo protagonista della conduzione degli «affari comunitari»<sup>136</sup>; dall'altro lato è in certa misura giustificabile in ragione della frequente complessità tecnica delle fonti europee e della correlata attività normativa interna propedeutica al recepimento, fattore solitamente decisivo nell'indurre il Parlamento a delegarne l'esercizio<sup>137</sup>.

La dottrina penalistica, anche sulla scorta delle elaborazioni di altri settori della letteratura giuridica, ha tuttavia sollevato da tempo una serie di critiche nei confronti di tale ricorso "abusivo" all'istituto della delega legislativa<sup>138</sup>; critiche la cui persistente attualità discende dal fatto che l'istituto in esame – lo si può anticipare – resta centrale anche nella disciplina dettata dalla legge n. 234 del 2012. Le critiche in questione possono suddividersi in due fondamentali categorie, tra loro peraltro strettamente connesse: la prima concerne le critiche all'uso della delega legislativa in quanto tale per l'attuazione delle fonti europee; la seconda riguarda le critiche alle concrete modalità di conferimento della delega stessa da parte del Parlamento italiano.

Quanto alla prima categoria di critiche, sono stati da tempo evidenziati gli effetti compressivi che tale meccanismo di attuazione per delega delle fonti europee esplica sulle prerogative parlamentari nella elaborazione dei contenuti delle norme (penali) nazionali.

Innanzitutto, i vincoli imposti dal legislatore europeo riducono *ab initio* e in misura considerevole la discrezionalità del legislatore interno, il quale, nel formulare i principi e i criteri direttivi *ex* articolo 76 Cost., non può certo derogare ai dettami delle fonti europee in questione, finendo anzi il più delle volte per adagiarsi su di essi<sup>139</sup>. Questo fenomeno risulta tanto più insidioso per la «fisiologia dei rapporti tra potere esecutivo e potere

---

132. Adottati dal Ministro dotato di competenza prevalente per materia, di concerto con gli altri Ministri interessati (art. 11 comma 5 della legge n. 11 del 2005).

133. Per un'analisi critica della compatibilità dell'istituto della delega legislativa rispetto ad altri principi fondamentali del diritto penale (sussidiarietà, frammentarietà, meritevolezza di pena, effettività) cfr. CUPELLI, *La legalità delegata*, cit., 200 ss.

134. In questo senso v., per tutti, DE FIORES, *Trasformazione della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001, 150.

135. CUPELLI, *La legalità delegata*, cit., 285 (corsivo aggiunto).

136. Cfr., *supra*, par. 2 e bibliografia *ivi* segnalata.

137. V. BIN, PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2011, 353. Nella dottrina penalistica v. CUPELLI, *La legalità delegata*, cit., 146 s.; MANTOVANI, *Diritto penale*, Padova, 2009, 53, ove l'A., pur senza riferimento specifico all'attuazione delle fonti europee, sottolinea la «prassi costituzionale (...) nel senso di affidare alla legge delegata la normativa più complessa».

138. In argomento cfr., per tutti, l'approfondita ricostruzione offerta da CUPELLI, *La legalità delegata*, cit., 279 ss.

139. Sul punto v. BERNARDI, *I principi e criteri direttivi in tema di sanzioni nelle recenti leggi comunitarie*, cit., 78 ss.



legislativo»<sup>140</sup> ove si consideri che l'esecutivo nazionale, nella misura in cui partecipa al Consiglio UE, finisce col dettare al Parlamento i principi e i criteri che quest'ultimo trasmetterà a sua volta al Governo medesimo nel conferimento della delega<sup>141</sup>; cosicché il Governo diventerebbe al contempo l'artefice e il destinatario dei suddetti principi e criteri. Proprio per questo motivo, occorre allora ribadire l'esigenza di valorizzare il ruolo del Parlamento nella fase ascendente, e in particolare nella definizione della posizione del Governo nel corso dei negoziati, funzionale ad assicurare al primo il controllo sul momento genetico dei contenuti normativi.

Inoltre, il meccanismo della delega, nonostante il diritto/dovere del Parlamento di formulare i suddetti principi e criteri direttivi, comporta pur sempre l'attribuzione al legislatore delegato di un qualche margine di potere discrezionale nella formulazione dei precetti e delle sanzioni, con ulteriore erosione del corrispondente potere in capo alle Camere<sup>142</sup>.

Quanto alla seconda categoria di critiche, relative alle concrete modalità di conferimento della delega, è ben noto che il ricorso a tale istituto nelle materie coperte da riserva di legge<sup>143</sup> dovrebbe essere caratterizzato dall'osservanza più intransigente dei suoi contorni costituzionali, in particolare sotto il profilo della rigidità e puntualità dei principi e criteri direttivi tesi a circoscrivere la discrezionalità dell'esecutivo.

Viceversa, seppure le fuoriuscite più lampanti da tali contorni fossero state scongiurate già a partire dalla succitata legge n. 183 del 1987<sup>144</sup>, il legislatore delegante ha continuato a dimostrare una scarsa accuratezza nella redazione dei principi e criteri direttivi all'interno delle leggi comunitarie annuali; e ciò persino nel caso specifico delle deleghe legislative destinate a tradursi nell'adozione da parte del Governo di norme penali<sup>145</sup>.

A questo proposito è necessario premettere che, tra i diversi canoni in materia sanzionatoria espressi dai principi e criteri direttivi deputati a orientare le opzioni punitive del Governo a tutela delle fonti europee da trasporre, si può distinguere tra canoni *a carattere generale* e canoni *a carattere particolare (o speciale)*<sup>146</sup>. Mentre i primi sono adottati, per così dire, "una volta per tutte", applicandosi cioè a *tutti i decreti attuativi di tutte le fonti europee*, i secondi sono dettati con riferimento al recepimento di singole fonti specifiche, in ragione delle esigenze particolari delle materie di volta in volta considerate. Ciò premesso, va rilevato come sia stato *assolutamente episodico* il ricorso a canoni a carattere particolare, la cui formulazione avrebbe invece l'effetto di circoscrivere non di poco l'ambito discrezionale lasciato all'esecutivo<sup>147</sup>. Di converso, risulta *del tutto prevalente* il ricorso ai canoni di carattere generale<sup>148</sup>, il cui ambito applicativo oltremodo ampio<sup>149</sup> non può

140. CUPELLI, *La legalità delegata*, cit., 290.

141. CARTABIA, *Principi della delega determinati con rinvio alle norme comunitarie e parametro doppiamente interposto*, in *Giur. Cost.*, 1993, 2004 s.

142. In argomento v., con diversità di accenti, BARTOLE, *Novità e problemi applicativi del disegno di legge La Pergola per l'attuazione delle direttive comunitarie*, in *Foro it.*, 1988, IV, c. 494; DE FIORES, *Le trasformazioni della delega legislativa nell'epoca della globalizzazione*, in *Trasformazioni della funzione legislativa, crisi della legge e sistema delle fonti*, II, a cura di MODUGNO, Milano, 2000, 157 ss.; HONORATI, *La comunitarizzazione della tutela penale e il principio di legalità nell'ordinamento comunitario*, in *Riv. dir. internaz. priv. proc.*, 2006, 980 s.; MAGI, *Attribuzione alla "nuova" unione di poteri normativi in materia penale nonostante un persistente deficit democratico: possibile contrasto con il principio costituzionale di riserva di legge?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, 1548; PALAZZO, *Introduzione ai principi di diritto penale*, Torino, 1999, 248; ROMANO, *Complessità delle fonti e sistema penale. Leggi regionali, ordinamento comunitario, Corte costituzionale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, 551; volendo GRANDI, *Riserva di legge e legalità penale europea*, cit., 48 ss.

143. Peraltro, come è stato ricordato, seppure di larghissimo uso nella prassi legislativa nazionale, il ricorso alla delega in materia penale risulta di tutt'ora controversa legittimità costituzionale secondo una parte autorevole della dottrina penalista e costituzionalista (cfr., *supra*, nota 120).

144. Specie le deleghe per il recepimento di *atti futuri* (cfr., *supra*, par. 7)

145. Per giunta, la Corte Costituzionale si è dimostrata tutt'altro che severa nell'imporre al legislatore il rispetto dei vincoli costituzionali: sul punto v., per tutti, CUPELLI, *La legalità delegata*, cit., 163 ss.

146. BERNARDI, *I principi e criteri direttivi in tema di sanzioni nelle recenti leggi comunitarie*, cit., 92 ss.

147. Per alcuni esempi di canoni a carattere speciale dettati per l'attuazione di singole decisioni quadro cfr., *infra*, par. 10, nota 181.

148. V. BERNARDI, ult. loc. cit., con riferimento alle leggi comunitarie annuali adottate nella seconda parte degli anni '90; le osservazioni ivi formulate si attagliano peraltro senza riserve anche alle leggi comunitarie varate successivamente. Per giunta, va ricordato che i canoni sanzionatori a carattere generale contenuti nelle singole leggi comunitarie hanno pedissequamente riprodotto quelli dettati l'anno precedente (quasi sempre all'articolo 2 lett c dei singoli provvedimenti): v. VERGINE, *Rossi di vergogna anzi paonazzi... leggendo la legge comunitaria 2009*, in *Ambiente e sviluppo*, 2011, 131.

149. Ulteriormente esteso dalla l. n. 11 del 2005 anche ai decreti legislativi attuativi di deleghe conferite da leggi diverse dalla legge comunitaria annuale

che renderli estremamente vaghi e generici, tali da lasciare, in ultima analisi, al legislatore delegato l'alternativa in ordine al tipo di sanzione da introdurre, ivi inclusa la scelta tra sanzioni penali e sanzioni amministrative. Del resto, solo canoni di questo tipo possono consentire al legislatore delegato uno spazio di manovra sufficiente a calibrare le singole opzioni punitive alle variabili esigenze di tutela sanzionatoria che scaturiscono in relazione alle diverse fonti da attuare, le quali possono riguardare materie assai differenziate<sup>150</sup>.

Queste perplessità hanno acquisito spessore crescente nel quadro delineatosi dopo l'entrata in vigore delle prime direttive di armonizzazione penale, immediatamente precedenti<sup>151</sup> e successive<sup>152</sup> al varo del Trattato di Lisbona. Vero è che, da un lato, in tutti questi casi la scelta fondamentale di politica criminale, ovvero l'alternativa tra sanzioni penali e sanzioni amministrative, non è più suscettibile di essere delegata all'esecutivo nazionale, essendo avocata dal legislatore europeo. Dall'altro lato, tuttavia, le norme delle direttive lasciano pur sempre agli Stati membri un certo ambito di discrezionalità, assai maggiore con riferimento a quelle adottate precedentemente al Trattato di Lisbona<sup>153</sup> e più circoscritto rispetto a quelle approvate ai sensi del vigente articolo 83 TFUE<sup>154</sup>. Orbene, posto che le direttive in questione comportano l'obbligo di introdurre sanzioni di natura segnatamente *penale* e di entità anche notevolmente afflittiva<sup>155</sup> lasciando al contempo margine di manovra al legislatore nazionale, ci si poteva attendere, o quanto meno si poteva auspicare, un deciso cambio di rotta rispetto alle modalità di trasposizione delle fonti europee fino ad ora invalse in Italia<sup>156</sup>: modalità contraddistinte, come si è visto, da un sostanziale "abbandono" da parte del Parlamento delle proprie prerogative di indirizzo della politica criminale, a tutto vantaggio della discrezionalità dell'esecutivo. Se la prassi oramai caratterizzata, come detto, dal ricorso ordinario all'istituto della delega faceva sembrare poco realistico il "ritorno" ad apposite leggi parlamentari di trasposizione, quanto meno si poteva sperare nel ricorso a penetranti canoni sanzionatori *a carattere speciale* per l'attuazione delle direttive di armonizzazione penale, nel quadro dei principi e criteri direttivi dettati dalle leggi comunitarie annuali.

Così, invece, non è stato.

Non lo è stato, innanzitutto, per quanto concerne le prime due direttive in materia penale, recepite con il d.lgs. n. 121 del 2011<sup>157</sup>, adottato in attuazione della delega conferita dalla legge comunitaria 2009<sup>158</sup>. Quest'ultima, infatti, oltre ai canoni sanzionatori

---

(cfr., *supra*, par. 7).

150. Sul punto v. COTTU, *Morte e trasfigurazione di una legge comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2011, 1385 s.

151. Direttiva 2008/99/CE, del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell'ambiente in *GUCE* L 328, 6 dicembre 2008; Direttiva 2009/48/CE, del 18 giugno 2009 sulla sicurezza dei giocattoli, in *GUCE* L 170, 30 giugno 2009; Direttiva 2009/52/CE, 19 giugno 2009, «che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare», in *GUCE* L 168, 30 giugno 2009; Direttiva 2009/123/CE del 21 ottobre 2009, relativa all'inquinamento provocato dalle navi, in *GUCE* L 280, 27 ottobre 2009.

152. Direttiva 2011/36/UE, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, in *GUUE* L 101, 15 aprile 2011; Direttiva 2011/65/UE, dell'8 giugno 2011 sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche, in *GUUE* L 174, 1 luglio 2011; Direttiva 2011/92/UE, del 13 dicembre 2011, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, in *GUUE* L 335, 17 dicembre 2011.

153. Le quali, ai sensi della sentenza della CGE del 2007 (cit., *supra*, nota 10) non potevano spingersi fino a dettare norme di armonizzazione riguardanti la tipologia e l'entità delle sanzioni penali.

154. Ai sensi del quale le direttive possono contenere anche "norme minime relative alla definizione (...) delle sanzioni".

155. Va infatti ricordato che le direttive adottabili ai sensi dell'articolo 83 TFUE par. 1, riguardando settori di criminalità transnazionale *particolarmente grave*, non potranno che prevedere l'obbligo di introduzione di sanzioni penali di rilevante entità (cfr., ad esempio, l'art. 4 della succitata direttiva 2011/36/UE e gli artt. 3-6 della succitata direttiva 2011/92/UE): con la conseguenza per cui le eventuali leggi delega di futura emanazione non potranno più circoscrivere le fattispecie penali da introdurre per perseguire le violazioni dei precetti di matrice europea ai soli reati di natura contravvenzionale, come è invece accaduto alla stregua delle precedenti leggi comunitarie. Sul punto v., *infra*, par. 10 lett c.

156. A dire il vero, il fatto che precedentemente le fonti europee lasciassero agli Stati membri libertà di scelta tra forme di attuazione sanzionatoria a carattere penale o amministrativo non avrebbe comunque giustificato il legislatore nazionale a dettare principi e criteri direttivi meno stringenti: a meno che tali principi e criteri non implicassero l'obbligo per il Governo di optare per soluzioni punitive di tipo meramente amministrativo.

157. In *GU* del 1 agosto 2011, n. 177, l'analisi dei cui contenuti esula dall'oggetto della presente indagine: in argomento cfr. CUPELLI, *La legalità delegata*, cit., 298 ss.; RUGA RIVA, *Il decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente*, in *Dir. pen. cont.*, 8 agosto 2011; VERGINE, *Rossi di vergogna anzi paonazzi... leggendo la legge comunitaria 2009*, cit., 130 ss.

158. Cit., *supra*, nota 68.

generali<sup>159</sup>, con riferimento specifico alle misure di attuazione delle suddette direttive si limitava a prescrivere al legislatore delegato di inserire i reati di futura formulazione nella lista degli illeciti la cui commissione può dar luogo alla responsabilità delle persone giuridiche ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001 e di prevedere particolari tipologie di sanzioni amministrative a carico degli enti medesimi (art. 19). Veniva così a mancare ogni specifica linea di indirizzo in merito al tipo e al *quantum* delle sanzioni penali da introdurre per le relative violazioni.

Se i contenuti di tale legge comunitaria si sono rivelati deludenti sotto i profili che interessano in questa sede, ancor peggiore è risultata la *performance* offerta dall'ultima legge annuale a essere approvata, vale a dire la legge comunitaria per il 2010<sup>160</sup> chiamata a conferire la delega per l'attuazione della direttiva 2009/52/CE, in materia di sanzioni per i datori di lavoro che assumono lavoratori stranieri "irregolari"<sup>161</sup>. All'esito di un tortuosissimo percorso di approvazione<sup>162</sup>, i principi e criteri direttivi, e con essi i canoni sanzionatori a carattere generale, sono stati dettati addirittura *per relationem*, con un rinvio espresso alle disposizioni omologhe contenute nella legge comunitaria per l'anno precedente (art. 24). Nessuna traccia di canoni sanzionatori specifici per l'attuazione della direttiva in questione, i cui articoli 9 e 10 (riguardanti rispettivamente le «fattispecie di reato» e le «sanzioni penali»), lasciano ai legislatori nazionali assai significativi margini di manovra<sup>163</sup>.

In definitiva, il quadro normativo e la prassi antecedenti l'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012 erano caratterizzati, per quanto attiene alla fase discendente, da una formidabile compressione del ruolo del Parlamento nazionale nella formulazione dei contenuti delle norme penali volte a punire le violazioni delle disposizioni di recepimento delle fonti dell'Unione europea.

Risultano infatti senz'altro condivisibili le critiche in precedenza illustrate: critiche concernenti sia il ricorso pressoché incontrastato all'istituto della delega legislativa, già di per se in grado di frustrare il significato più autentico della riserva di legge parlamentare, sia le modalità di conferimento della delega stessa, così poco rispettose dei vincoli tracciati dall'articolo 76 Cost. da disperdere i residui ambiti di discrezionalità lasciati al legislatore interno dal meccanismo di armonizzazione penale mediante direttive.

## 9

### LA DISCIPLINA DELLA FASE DISCENDENTE NELLA L. N. 234 DEL 2012 TRA INNOVAZIONI E APORIE

Con l'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012 i meccanismi di recepimento delle fonti europee nell'ordinamento interno non sembrano aver subito modifiche sostanziali, quanto meno in relazione ai profili critici di interesse penalistico.

Nel capo VI della legge in commento<sup>164</sup> si continua infatti a prevedere, in linea con la disciplina della legge n. 11 del 2005, che il Governo informi tempestivamente le Camere degli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea, nonché delle misure da intraprendere per assicurare la conformità dell'ordinamento interno in relazione agli atti suddetti<sup>165</sup>.

159. Art. 2 lett c, canoni identici a quelli formulati nelle leggi comunitarie precedenti (in linea con la criticabile prassi segnalata, *supra*, nota 148).

160. L. 15 dicembre 2011, n. 217, in *GU* del 2 gennaio 2012, n. 1. Sul finir della legislatura, restava ancora in attesa del completamento dell'esame della Commissione permanente per le Politiche dell'Unione europea del Senato il disegno di legge comunitaria 2011 (AS n. 3129) il quale, deputato ad attuare tra l'altro la direttiva 2011/36/UE in materia di tratta degli esseri umani, non conteneva disposizioni innovative rispetto alla precedente prassi normativa.

161. Cfr., *supra*, nota 151.

162. Contrassegnato da un aspro scontro politico che ha finito per produrre una serie di infortuni legislativi di non poco conto; nell'impossibilità di riassumere adeguatamente i termini della vicenda, a dir poco grottesca, ci si limita a rinviare all'esauriente ricostruzione offerta da COTTU, *Morte e trasfigurazione di una legge comunitaria*, cit., 1373 ss.

163. Margini di manovra che, ove non trasposti dal Parlamento interno in principi e criteri direttivi, vengono dunque lasciati interamente al legislatore delegato. Al riguardo, merita di essere ricordato che l'unica disposizione dedicata all'attuazione della direttiva in parola è l'articolo 21, che si limita a conferire delega all'esecutivo senza nulla aggiungere al riguardo; e ciò nonostante la Commissione politiche europee del Senato avesse già predisposto in largo anticipo, addirittura durante l'iter di approvazione della legge comunitaria 2009, una serie di principi e criteri direttivi specifici proprio relativi al direttiva medesima (sul punto v. E. COTTU, *Morte e trasfigurazione di una legge comunitaria*, cit., 1389 s.).

164. Intitolato "Adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea", artt. 29-41.

165. Art. 29, commi 1-3, i quali prevedono che tali obblighi informativi siano adempiuti altresì nei confronti di regioni e province autonome, che nelle materie di propria competenza legislativa danno tempestiva attuazione alle direttive e agli altri obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea.

La novità più rilevante è rappresentata dallo sdoppiamento della legge comunitaria annuale in due distinti provvedimenti: il primo consiste nella «legge di delegazione europea», il cui disegno di legge dev'essere presentato obbligatoriamente alle Camere entro il 28 febbraio di ogni anno<sup>166</sup>, e il cui oggetto è limitato al recepimento dei regolamenti, delle direttive e delle decisioni quadro<sup>167</sup>, nonché all'adeguamento del diritto nazionale sia ai pareri adottati dalla Commissione UE, sia alle sentenze di condanna pronunciate dalla Corte di giustizia nell'ambito delle procedure di infrazione<sup>168</sup>. Il secondo provvedimento consiste nella legge europea, volta a prevedere tutte le altre disposizioni necessarie a garantire più in generale l'adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello dell'Unione.

La *ratio* di tale sdoppiamento risiede nella necessità di prevedere una corsia preferenziale per l'adozione delle misure *più urgenti* in vista della scadenza degli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'UE, riservando a questo fine un provvedimento apposito, ovvero la succitata legge di delegazione europea. Tutte le altre misure di recepimento, il cui disordinato accavallarsi in sede di discussione delle leggi comunitarie aveva spesso determinato cospicui ritardi nell'approvazione di queste ultime, sono invece destinate a confluire nell'altro provvedimento a contenuto residuale, vale a dire nella legge europea.

Il fine più manifesto della legge n. 234 del 2012 è dunque quello di garantire un tempestivo adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi suddetti, in vista del contenimento del numero di procedure di infrazione a carico dell'Italia<sup>169</sup>. La legge in esame non affronta invece i nodi, in precedenza evidenziati, relativi al ruolo del Parlamento nella fase discendente.

Sotto quest'ultimo profilo, va infatti segnalato che il centro della scena è occupato ancora una volta dall'istituto della delega legislativa: l'articolo 30 comma 2, nell'elencare i contenuti della legge di delegazione europea (la cui denominazione è peraltro sufficientemente esplicita), opera un continuo riferimento a tale istituto, il cui protagonismo nel settore penale è reso manifesto, già all'interno dello stesso comma, dalla lettera *d*, che contempla la «delega legislativa al Governo per la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi dell'Unione europea» diversi dalle direttive<sup>170</sup>.

Di estremo interesse risulta inoltre l'articolo 32, il quale – fatti salvi «gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge [annuale] di delegazione europea» e «in aggiunta a quelli contenuti nelle direttive da attuare» – detta *una tantum* una nutrita serie di principi e criteri direttivi “generali”, validi per tutti i decreti legislativi adottati di volta in volta in esercizio delle deleghe conferite dalle singole leggi annuali di delegazione. Tra tali principi e criteri direttivi generali, quelli contemplati alla lett. *d* riguardano le sanzioni amministrative e penali da adottarsi «ove necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi» medesimi. In particolare, i suddetti principi e criteri direttivi mirano a orientare la discrezionalità del legislatore delegato in ordine alla

---

166. Art. 29, comma 4; il successivo comma 7 prevede che il disegno di legge sia corredato da una relazione illustrativa i cui contenuti ricalcano, con ulteriori dettagli, quelli dettati dall'omologa relazione introdotta dalla legge n. 11 del 2005 (cfr., *supra*, par. 7 e, *ivi*, nota 128).

167. L'art. 30 comma 2 lett. *a* menziona infatti le «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» (corsivo aggiunto). Il riferimento alle decisioni quadro vale, come ovvio, rispetto a quelle varate in passato e ancora da recepire, posto che il Trattato di Lisbona non contempla più tale fonte normativa.

168. Si veda al riguardo l'art. 30, comma 2. Peraltro, con specifico riferimento alle misure necessarie in relazione alle procedure di infrazione, esse risultano adottabili (non senza una certa ambiguità) sia mediante delega legislativa conferita nelle legge di delegazione europea, ai sensi della lett. *b* dell'appena citato comma 2; sia mediante la legge europea, ai sensi del comma 3 lett. *b* dello stesso articolo 30.

169. In tale prospettiva, ad esempio, l'art. 31 della legge in esame si premura di scandire ritmi serrati per l'esercizio delle deleghe relative al recepimento delle direttive, stabilendo, tra l'altro, che «il Governo adotta i decreti legislativi entro il termine di due mesi antecedenti a quello di recepimento indicato in ciascuna delle direttive» (comma 1).

170. La norma si riferisce specificamente all'ipotesi contemplata dall'art. 33, la quale prevede, sempre nell'ambito della legge di delegazione europea, la delega al Governo per l'attuazione sanzionatoria degli obblighi contenuti «in direttive europee attuate in via regolamentare o amministrativa, ai sensi delle leggi di delegazione vigenti, o in regolamenti dell'Unione europea pubblicati alla data dell'entrata in vigore della stessa legge di delegazione europea, per i quali non sono già previste sanzioni penali o amministrative».

scelta tra sanzioni amministrative e sanzioni penali; e, laddove questi opti per le sanzioni penali, nella scelta se comminare l'arresto e l'ammenda in via alternativa o congiunta<sup>171</sup>.

L'analisi dettagliata dei *contenuti* dei suddetti principi e criteri direttivi generali esula dal presente studio (incentrato piuttosto sui *meccanismi* della fase discendente), all'esito del quale si è portati a formulare un giudizio meno positivo sulle innovazioni introdotte con la legge n. 234 del 2012, rispetto a quello in precedenza avanzato con riferimento alla riforma della fase ascendente.

Proprio in questa prospettiva, vale la pena precisare alcune osservazioni critiche in ordine ai seguenti aspetti: a) la portata della clausola di riserva di cui all'art. 32 della legge in commento, nella quale si precisa che i principi e criteri direttivi elencati in tale norma siano previsti fatti salvi gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge di delegazione annuale e in aggiunta a quelli contenuti nelle direttive da attuare; b) i possibili effetti della predeterminazione dei canoni sanzionatori generali *una tantum*, destinati a valere nell'esercizio di tutte le deleghe conferite nel corso degli anni; c) il significato della prospettazione, all'interno di tali canoni e in relazione alle sanzioni penali, del ricorso alle sole fattispecie contravvenzionali.

a) Quanto alla clausola di riserva contemplata dall'art. 32 della legge in esame, essa mutua i propri contenuti dalle omologhe clausole che, nelle più recenti leggi comunitarie annuali, precedevano l'elenco dei principi e criteri direttivi a carattere generale<sup>172</sup> cui il Governo era tenuto ad attenersi nell'esercizio della delega. Anche in tali leggi, dunque, venivano fatti salvi gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti in altre disposizioni delle leggi medesime, nonché ovviamente quelli dettati dalle direttive da attuare.

Ora, con riferimento a questi ultimi, occorre sottolineare che nell'arco di tempo tra il 2005<sup>173</sup> e l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona le direttive si dovevano limitare alla clausola di stile impositiva agli Stati membri dell'obbligo di prevedere, in relazione alle violazioni delle norme nazionali di recepimento, «sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive», senza null'altro aggiungere in merito al tipo e al *quantum* delle stesse. Va da sé che la reale portata stringente di una clausola sanzionatoria dal contenuto così generico non poteva che risultare assai inferiore rispetto ai principi e criteri direttivi (per quanto vaghi e a carattere generale comunque) più stringenti previsti dalle singole leggi comunitarie annuali, le quali per lo meno si sono sempre premurate di indicare al legislatore delegato la tipologia di reato (contravvenzioni) cui poter far ricorso, i limiti edittali massimi del relativo apparato sanzionatorio (solitamente tre anni di arresto e 150.000 euro di ammenda) e qualche criterio orientativo in ordine alla scelta tra comminatoria alternativa o cumulativa delle pene suddette. In altre parole, il riferimento contenuto nelle leggi comunitarie sinora varate ai «criteri sanciti dalle singole

171. «Le sanzioni penali, nei limiti, rispettivamente, dell'ammenda fino a 150.000 euro e dell'arresto fino a tre anni, sono previste, in via alternativa o congiunta, solo nei casi in cui le infrazioni ledano o espongano a pericolo interessi costituzionalmente protetti. In tali casi sono previste: la pena dell'ammenda alternativa all'arresto per le infrazioni che espongano a pericolo o danneggino l'interesse protetto; la pena dell'arresto congiunta a quella dell'ammenda per le infrazioni che rechino un danno di particolare gravità. Nelle predette ipotesi, in luogo dell'arresto e dell'ammenda, possono essere previste anche le sanzioni alternative di cui agli articoli 53 e seguenti del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, e la relativa competenza del giudice di pace. La sanzione amministrativa del pagamento di una somma non inferiore a 150 euro e non superiore a 150.000 euro è prevista per le infrazioni che ledono o espongono a pericolo interessi diversi da quelli indicati dalla presente lettera. Nell'ambito dei limiti minimi e massimi previsti, le sanzioni indicate dalla presente lettera sono determinate nella loro entità, tenendo conto della diversa potenzialità lesiva dell'interesse protetto che ciascuna infrazione presenta in astratto, di specifiche qualità personali del colpevole, comprese quelle che impongono particolari doveri di prevenzione, controllo o vigilanza, nonché del vantaggio patrimoniale che l'infrazione può recare al colpevole ovvero alla persona o all'ente nel cui interesse egli agisce. Ove necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi, sono previste inoltre le sanzioni amministrative accessorie della sospensione fino a sei mesi e, nei casi più gravi, della privazione definitiva di facoltà e diritti derivanti da provvedimenti dell'amministrazione, nonché sanzioni penali accessorie nei limiti stabiliti dal codice penale. Al medesimo fine è prevista la confisca obbligatoria delle cose che servirono o furono destinate a commettere l'illecito amministrativo o il reato previsti dai medesimi decreti legislativi [...]».

172. E in particolare quelli dettati, solitamente all'art. 2 lett. c di ciascuna legge comunitaria annuale, in materia di attuazione sanzionatoria delle direttive e i regolamenti.

173. Anno in cui, come ricordato (cfr., *supra*, nota 10), la Corte di giustizia ha sancito la possibilità di varare, limitatamente ad alcuni settori normativi, direttive di armonizzazione penale.

direttive da attuare», rinviando nella sostanza al solo obbligo di prevedere «sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive», non poteva aggiungere alcunché ai principi e criteri direttivi formulati dal legislatore nazionale, i quali costituivano dunque l'unico reale parametro atto a imbrigliare la discrezionalità del legislatore delegato.

Il panorama è ben diverso dopo l'entrata in vigore delle prime direttive di armonizzazione penale approvate ai sensi del Trattato di Lisbona. Queste ultime, oltre ad individuare in termini assai penetranti le condotte da punire mediante sanzioni penali, dettano prescrizioni in merito al tipo e financo ai limiti massimi delle sanzioni stesse<sup>174</sup>. Pertanto, il rinvio operato dall'art. 32 ai principi e criteri direttivi stabiliti nelle direttive da attuare produce oggi un effetto restrittivo ben più energico sulla discrezionalità del legislatore interno rispetto alle omologhe clausole contenute nelle passate leggi comunitarie annuali. D'altronde, tale effetto non è altro che una conseguenza del meccanismo di armonizzazione dei *precetti* e delle *sanzioni* penali, così come congegnato dall'art. 83 TFUE. Pertanto, *tertium non datur*: o si accetta il meccanismo di armonizzazione penale mediante direttive, anche a costo di vedere inevitabilmente compresso nella fase discendente il ruolo dell'organo rappresentativo nazionale; oppure vi si rinuncia *tout court*, dovendo operare in tal caso una traumatica "inversione a U" sul percorso dell'integrazione penale europea<sup>175</sup>.

b) Quanto alla formulazione nell'art. 32 della legge n. 234 del 2012 di canoni sanzionatori a carattere generale, destinati ad applicarsi a *tutti* i decreti legislativi da adottarsi anno per anno, essa rischia di acuire uno dei difetti in precedenza segnalati in relazione alle modalità di conferimento delle deleghe legislative da parte del Parlamento italiano. Più precisamente, si è detto che il ricorso del tutto prevalente ai canoni sanzionatori generali – in ragione del carattere inevitabilmente generico che i medesimi dovevano assumere per attagliarsi a materie le più eterogenee – si prestava a trasferire un margine di discrezionalità eccessivo in capo al legislatore delegato<sup>176</sup>. Si è altresì accennato al fatto che tale inconveniente risultava aggravato dalla poco condivisibile prassi legislativa consistente nel "fotocopiare" di anno in anno nelle singole leggi comunitarie i canoni sanzionatori a carattere generale, i quali mantenevano dunque in tali leggi tutta la loro vaghezza, dato che neppure se ne variava la formulazione in dipendenza dei gruppi di direttive da attuare nei diversi periodi di riferimento.

Ora, la cristallizzazione *una volta per tutte* nella legge n. 234 del 2012 di principi e criteri direttivi generali, e tra di essi anche di canoni sanzionatori altrettanto generali, sembrerebbe quasi formalizzare la succitata criticabile prassi legislativa, che finisce per erodere ulteriormente l'effettivo contributo dell'organo rappresentativo interno alla formulazione delle norme di attuazione sanzionatoria delle fonti UE. Vero è che la legge medesima prefigura espressamente la facoltà per il Parlamento di dettare anno per anno, nelle singole leggi di delegazione, principi e criteri specifici<sup>177</sup>. Ma è pur vero che l'attitudine "pigra" del legislatore delegante – il quale, come appena detto, si è limitato negli anni più recenti ad un pedissequo "copia e incolla" – non rende ottimisti circa l'effettivo utilizzo di tale facoltà.

c) Infine, quanto alla prospettazione del ricorso alle sole fattispecie contravvenzionali per l'attuazione sanzionatoria delle fonti UE, desta sorpresa il fatto che il legislatore interno sembri aver ignorato una delle più significative novità sancite dal Trattato di Lisbona in materia di integrazione penale europea. Si è detto come l'art. 83.1 TFUE, nell'attribuire all'Unione la competenza ad adottare direttive di armonizzazione penale, si riferisca alle «sfere di criminalità *particolarmente grave* che presentano una dimensione

---

174. Secondo il noto schema della fissazione del limite minimo della pena massima; si vedano in particolare le direttive n. 2011/36/UE e n. 2011/95/UE (cit., *supra*, nota 152).

175. Ad esempio, attivando sistematicamente il freno di emergenza (cfr., *supra*, par. 5.3 lett c, ma sul punto sia consentito rinviare alle perplessità già manifestate in GRANDI, *Riserva di legge e legalità penale europea*, cit., 161, nota 114); oppure sollecitando un "ritorno al passato" mediante la modifica dei Trattati, ipotesi per la verità ipotesi poco realistica e poco auspicabile.

176. Cfr., *supra*, par. 8.

177. Peraltro, non vi sarebbe alcun dubbio circa la facoltà del legislatore delegante di dettare principi e criteri direttivi nuovi e diversi di anno in anno, anche laddove la legge (ordinaria) n. 232 del 2012 non l'avesse espressamente prefigurata.

transnazionale». Sempre l'art. 83.1 TFUE, al secondo comma, elenca una per una le suddette sfere, menzionando in particolare nove ambiti criminali a carattere, per l'appunto, transnazionale<sup>178</sup>. È del tutto evidente come in relazione a queste sfere di criminalità, rispetto alle quali l'attributo «particolarmente grave» suona pleonastico, il ricorso alle sole fattispecie contravvenzionali, con il relativo apparato sanzionatorio, si prospetta come assolutamente sproporzionato per difetto<sup>179</sup>. In effetti, nel momento in cui il legislatore interno ha dovuto in passato conferire le deleghe per il recepimento delle decisioni quadro di terzo pilastro – precorritrici delle direttive oggi adottabili ai sensi dell'articolo 83.1 TFUE<sup>180</sup> e dunque relative a fenomeni criminali connotati da particolare offensività – ha dovuto altresì imporre all'esecutivo l'introduzione di fattispecie delittuose<sup>181</sup>.

Ora, così come in occasione del varo delle ultime leggi comunitarie annuali i canoni sanzionatori a carattere speciale attinenti alle decisioni quadro si sono discostati da quelli dettati in via generale nei primi articoli delle leggi medesime, nulla vieta che il Parlamento nel prossimo futuro, in sede di formulazione dei principi e criteri direttivi nelle singole leggi di delegazione annuale, si discosti da quelli a carattere generale formulati una volta per tutte nell'art. 32 della legge n. 234 del 2012. Anzi, questo dovrà necessariamente avvenire in sede di trasposizione delle direttive n. 2011/36/UE e n. 2011/95/UE<sup>182</sup>, rispettivamente in materia di tratta degli esseri umani e di sfruttamento sessuale dei minori e pornografia minorile.

Resta il fatto che la completa obliterazione dei principi e criteri direttivi appropriati alla trasposizione da parte del Governo del direttive di cui all'articolo 83.1 TFUE, nell'ambito della legge deputata a dettare la disciplina generale dell'attuazione interna delle fonti dell'Unione, si segnala come una delle più evidenti disattenzioni del provvedimento in esame; a maggior ragione ove si consideri che il legislatore si è voluto impegnare, nell'art. 32 comma 1 lett. d, nella formulazione di (verbosi) principi e criteri direttivi in materia sanzionatoria, che ambiscono ad avere carattere generale.

Quest'ultima osservazione suggella il giudizio interlocutorio circa la legge n. 234 del 2012 nella parte in cui disciplina l'attuazione sanzionatoria delle fonti europee nell'ordinamento interno. Tale legge infatti – laddove conferma il ruolo centrale della delega legislativa nella fase discendente, fossilizzando per di più alcuni degli aspetti più critici della disciplina previgente<sup>183</sup> – sembra persino meritare a fatica l'epiteto di «riforma».

---

178. Vale a dire «terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata».

179. A dire il vero, è tutt'altro da escludere che pure l'attuazione sanzionatoria delle direttive di armonizzazione prefigurate dall'art. 83 TFUE par. 2 (adottabili «in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione», cfr., *supra*, nota 11), non richieda in futuro l'introduzione di fattispecie delittuose.

180. Il Trattato sull'Unione europea nella versione varata ad Amsterdam menzionava infatti tra gli obiettivi UE quello di reprimere «la criminalità, organizzata o di altro tipo, in particolare il terrorismo, la tratta degli esseri umani ed i reati contro i minori, il traffico illecito di droga e di armi, la corruzione e la frode» (art. 29); e prefigurava altresì, mediante le decisioni quadro (art. 34) il ravvicinamento delle disposizioni penali degli Stati membri in relazione agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni, per quanto riguarda la criminalità organizzata, il terrorismo e il traffico illecito di stupefacenti (art. 31).

181. In particolare, nelle ultime leggi comunitarie attuative delle fonti UE varate prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona – l. 25 febbraio 2008, n. 34 (legge comunitaria 2007), in *GU* n. 54 del 6 marzo 2008; l. 7 luglio 2009, n. 88 (legge comunitaria 2008), in *GU* n. 161 del 14 luglio 2009; l. 4 giugno 2010, n. 96 (legge comunitaria 2009), in *GU* n. 146 del 25 giugno 2010 – un intero capo dei singoli provvedimenti è stato dedicato ai canoni sanzionatori a carattere speciale per l'attuazione di singole decisioni quadro di terzo pilastro, le quali, come ricordato, comportavano obblighi di incriminazione da adempiere attraverso l'introduzione di delitti. Obblighi ai quali i suddetti canoni sanzionatori (peraltro assai stringenti) si conformavano, delegando di volta in volta il Governo ad introdurre fattispecie di reato punite con la reclusione e con forbici edittali piuttosto severe. Si veda ad esempio l'art. 29 legge comunitaria 2007 che, in attuazione della decisione quadro 2003/568/GAI, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato, ha delegato il Governo a introdurre nel codice penale «una fattispecie criminosa la quale punisca con la reclusione da uno a cinque anni la condotta di chi, nell'ambito di attività professionali, intenzionalmente sollecita o riceve, per sé o per un terzo, direttamente o tramite un intermediario, un indebito vantaggio di qualsiasi natura, oppure accetta la promessa di tale vantaggio, nello svolgimento di funzioni direttive o lavorative non meramente esecutive per conto di una entità del settore privato, per compiere o omettere un atto, in violazione di un dovere, sempreché tale condotta comporti o possa comportare distorsioni di concorrenza riguardo all'acquisizione di beni o servizi commerciali»; oppure l'art. 54 della legge comunitaria 2009 che, in attuazione della decisione quadro 2001/413/GAI, relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti, ha delegato il Governo ad introdurre una fattispecie criminosa che punisse con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da 301 a 1550 euro la condotta di chi fabbrica, acquista, detiene aliena strumenti, articoli o programmi informatici e ogni altro mezzo destinato esclusivamente alla contraffazione di strumenti di pagamento diversi dai contanti. Come si può notare, si tratta di principi e criteri direttivi oltremodo penetranti, i quali descrivono pressoché compiutamente le fattispecie da introdurre.

182. Cit., *supra*, nota 152.

183. Come ad esempio il ricorso a canoni sanzionatori a carattere generali sempre uguali a sé stessi.