

Scheda n. 1/2013

LA LEGGE N. 234/2012 SULLA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA ALLA FORMAZIONE E ALL'ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA E DELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA: LE NOVITÀ PIÙ SIGNIFICATIVE

Approvata definitivamente dalla Camera dei deputati il 27 novembre 2012 e pubblicata in Gazzetta ufficiale il 4 gennaio 2013, la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea”, abroga e sostituisce - modificandola altresì in modo significativo - la legge n. 11 del 2005 (cd. “Legge Buttiglione”), creando un nuovo quadro per l'intervento del Governo, del Parlamento, delle Regioni e degli altri attori istituzionali coinvolti nella fase di formazione e di recepimento del diritto dell'Unione europea.

Di seguito, si fornisce un quadro molto sintetico degli adempimenti previsti dalla legge n. 234/2012, divisi per aree tematiche e con particolare attenzione agli elementi di novità rispetto al quadro normativo previgente.

Per quanto concerne la partecipazione del Parlamento alla definizione della politica europea dell'Italia e al processo di formazione degli atti dell'Unione europea, la nuova legge provvede a estendere e rendere più circostanziati gli obblighi informativi del Governo alle Camere, a precisare le modalità di adempimento dell'obbligo costituzionale del Governo di assumere in sede di negoziato europeo posizioni conformi agli indirizzi espressi dalle Camere, e a disciplinare l'esercizio delle prerogative di intervento diretto delle Camere nei processi decisionali europei.

Più nel dettaglio:

Gli obblighi informativi del Governo sono disciplinati dagli artt. 4, 5 e 6 della nuova legge.

L'art. 4 prevede l'obbligo per il Governo di riferire alle Camere prima e dopo le riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio, illustrando la posizione che intende assumere (e che deve tener conto di eventuali indirizzi formulati dalle Camere) e gli esiti dei negoziati. Si tratta di una previsione già presente nella legge n. 11/2005 (art. 3, comma 5), cui è stato dato seguito, per quanto attiene alle riunioni del Consiglio europeo, con comunicazioni rese dal Ministro degli esteri e, durante il Governo Monti, dal Ministro degli affari europei. Solo in via episodica, invece, si sono svolte audizioni di rappresentanti del Governo prima e dopo le riunioni “settoriali” del Consiglio.

Sempre l'art. 4, al comma 3, prevede l'obbligo - in capo al Presidente del Consiglio o al Ministro per gli Affari europei - di trasmettere alle Camere relazioni e note informative predisposte dalla Rappresentanza permanente presso l'Unione europea, attinenti tra l'altro a riunioni del Consiglio a livello di Ministri, rappresentanti permanenti o gruppi di lavoro, ad atti o progetti di atti adottati dalle istituzioni dell'Unione europea, a procedure di precontenzioso e di contenzioso avviate nei confronti dell'Italia. Si tratta di un insieme di obblighi informativi già incluso, in tutto o in parte, nel dettato della legge n. 11/2005, rispetto al quale la novità più significativa è rappresentata dall'accesso (peraltro “filtrato” e non diretto) alle note della

Rappresentanza, che dovrebbero fornire un significativo valore aggiunto in termini di qualità, approfondimento e tempestività delle informazioni (essendo la Rappresentanza stessa coinvolta in via diretta nei negoziati a livello di Consiglio).

Una novità significativa è rappresentata dal comma 3 dell'art. 3, laddove si prevede per il Governo l'obbligo di assicurare un'assistenza documentale e informativa della Rappresentanza permanente agli Uffici della Camera e del Senato presso le istituzioni dell'Unione.

L'art. 4, comma 2, prevede a sua volta l'obbligo per il Governo di informare tempestivamente i competenti organi parlamentari su iniziative e questioni relative alla politica estera e di difesa comune presentate dal Consiglio o in corso di esame da parte dello stesso, dando specifico rilievo a quelle aventi implicazioni in materia di difesa.

L'art. 6, nello stabilire l'ambito dell'obbligo di trasmissione da parte del Governo di atti, progetti di atti e documenti dell'Unione, mantiene formalmente invariata la formulazione della legge n. 11/2005, includendo i progetti di atti dell'Unione (proposte di direttiva, regolamento, decisione), gli atti preordinati alla loro formulazione (comunicazioni, libri bianchi, libri verdi) e le rispettive modificazioni. Non mancano, tuttavia, gli elementi di novità, così sintetizzabili:

- Obbligo del Governo di accompagnare i progetti di atti “di particolare rilevanza” con una nota informativa recante, oltre alla data presunta per la loro discussione e adozione, una valutazione del progetto stesso e la segnalazione degli eventuali profili di urgenza;
- Obbligo per il Governo di inoltrare tempestivamente alle Camere i commenti inviati alle istituzioni europee nell'ambito delle procedure di consultazione;
- Obbligo per il Governo di fornire alle Camere un'informazione “qualificata e tempestiva” sui progetti di atti legislativi dell'Unione, curandone il costante aggiornamento anche in relazione agli sviluppi del processo decisionale. Nel dettaglio, il Governo è tenuto, attraverso l'amministrazione con competenza prevalente nella materia, a elaborare, entro venti giorni dalla trasmissione alle Camere di un progetto di atto legislativo, una relazione tecnica incentrata sulla conformità del progetto stesso ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, sulla valutazione complessiva del progetto e le sue prospettive negoziali e sul suo impatto sull'ordinamento nazionale;
- Obbligo, infine, che la succitata relazione tecnica sia accompagnata da una tabella di corrispondenza tra le disposizioni del progetto e le norme nazionali vigenti.

L'art. 5 della legge n. 234/12 introduce infine norme specifiche per quanto attiene alla consultazione e informazione delle Camere in materia economica e finanziaria, prevedendo che le Camere siano informate tempestivamente di ogni iniziativa volta alla conclusione di accordi tra gli Stati membri dell'Unione che prevedano l'introduzione o il rafforzamento di regole in materia finanziaria o monetaria e producano conseguenze rilevanti sulla finanza pubblica. Si tratta di una disposizione che prende atto del ricorso, nell'ambito del nuovo sistema di *governance* economica, a trattati internazionali stipulati al di fuori del quadro istituzionale europeo (come il *Fiscal Compact*) o a intese e accordi intergovernativi non giuridicamente vincolanti, ma che comportano un impegno politico significativo e mirato da parte degli Stati membri (Patto europlus e Patto per la crescita e l'occupazione).

Alla disposizione dell'art. 5 va a sommarsi quella dell'art. 4, comma 4, che prevede l'obbligo del Governo di informare e consultare periodicamente le Camere, nell'ambito delle procedure individuate dalla legge rinforzata sull'equilibrio di bilancio, in merito al coordinamento delle politiche economiche e di bilancio e al funzionamento dei meccanismi di stabilizzazione finanziaria.

Per quanto attiene all'attuazione degli atti di indirizzo delle Camere, l'art. 7, riprendendo con alcune modifiche le disposizioni dell'art. 4-*bis* della legge n. 11/2005, afferma l'obbligo per il Governo di assicurare che la posizione rappresentata dall'Italia in sede di Consiglio sia coerente

con gli indirizzi definiti dalle Camere, e di riferire tempestivamente alle stesse nel caso in cui gli sia risultato impossibile, in tutto o in parte, attenersi agli stessi, fornendo le motivazioni del caso.

L'art. 10 disciplina invece la riserva di esame parlamentare, introducendo alcune significative innovazioni rispetto all'art. 4 della legge n. 11/2005. Si prevede in particolare che la riserva non sia apposta automaticamente dal Governo all'avvio dell'esame parlamentare di un atto dell'Unione, ma su richiesta delle Camere, e viene aumentato il termine di durata della riserva stessa da venti a trenta giorni.

Per quanto concerne i poteri di intervento delle Camere nel processo decisionale europeo, disciplinati dagli artt. 8, 9, 11 e 12 e 42, comma 4, le disposizioni della legge n. 234 possono essere ricondotte a tre categorie:

- Disposizioni che introducono procedure necessarie per consentire alle Camere l'effettivo esercizio di poteri ad esse attribuite dai Trattati (presentazione da parte del Governo di un ricorso alla Corte di giustizia contro un atto legislativo dell'Unione, deliberato da una delle Camere per violazione del principio di sussidiarietà (art. 42, comma 4));
- Disposizioni concernenti prerogative previste dai Trattati o consolidate nella prassi, che le Camere esercitano in base a disposizioni dei rispettivi regolamenti, pronunce della Giunta per il regolamento o lettere circolari dei rispettivi Presidenti (articoli 8 e 9, relativi al controllo di sussidiarietà e al dialogo politico). Rilevante, in quest'ambito, il disposto dell'art. 8, comma 3 e dell'art. 25, che disciplina e sistematizza la partecipazione delle Assemblee regionali al meccanismo di allerta precoce;
- Disposizioni concernenti prerogative delle Camere, non espressamente previste dai Trattati, in merito alle procedure semplificate di revisione dei Trattati e al passaggio ad una difesa comune europea (da approvare per legge, sulla base di un disegno di legge presentato dal Governo entro trenta giorni dall'adozione della relativa decisione); a casi in cui l'entrata in vigore di una decisione del Consiglio europeo o del Consiglio sia subordinata dai Trattati stessi alla preventiva approvazione degli Stati membri (si tratta delle procedure speciali dei Trattati, che prevedono di volta in volta un passaggio delle procedure di voto in sede di Consiglio dall'unanimità alla maggioranza qualificata o un'estensione delle attribuzioni di determinati organismi europei, su materie che spaziano dalla politica estera e di sicurezza al diritto di famiglia, dalla Procura europea alla sicurezza e protezione sociale dei lavoratori, alla politica ambientale); al cd. "freno d'emergenza", in base al quale uno Stato membro, nei casi espressamente indicati dal Trattato (e attinenti alla libera circolazione dei lavoratori, al riconoscimento reciproco di sentenze e decisioni giudiziarie nelle materie penali e alle norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni), può chiedere che una decisione di particolare rilevanza per gli interessi e l'ordinamento nazionale sia rimessa al Consiglio europeo.

Per quanto riguarda le relazioni annuali del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, l'art. 13 mantiene l'articolazione in due distinti documenti: una relazione programmatica, da presentare entro il 31 dicembre di ogni anno, e una relazione consuntiva, da presentare entro il 28 febbraio (anziché il 31 gennaio, come previsto dalla legge n. 11/2005) onde favorirne l'esame congiunto con la legge comunitaria.

Gli artt. 14 e 15 della legge n. 234/12 disciplinano le procedure di informazione e il controllo parlamentare sulle procedure giurisdizionali e di precontenzioso, innovando la normativa vigente soprattutto nel senso di prevedere un controllo sistematico da parte delle Camere sulle ragioni che hanno determinato l'avvio delle singole procedure di infrazione, e stabilire che il Ministro dell'economia e delle finanze trasmetta ogni sei mesi alle Camere e alla Corte dei conti informazioni sulle eventuali conseguenze di carattere finanziario delle procedure di infrazione e delle sentenze della Corte di giustizia.

Infine, per quanto concerne la cd. “fase discendente” del diritto dell’Unione europea, la grande novità introdotta dalla legge n. 234/12 è il cd. “sdoppiamento” della legge comunitaria (artt. 29 e 30) in una “legge di delegazione europea” da presentare ogni anno entro il 28 febbraio, che conterrà solo deleghe legislative e autorizzazioni all’attuazione per via regolamentare di atti europei, e in una “legge europea”, che può essere presentata anche in periodi diversi dell’anno e che conterrà disposizioni modificative o abrogative di norme intere oggetto di procedure di infrazione o di sentenze della Corte di giustizia, nonché norme necessarie per dare attuazione agli altri atti dell’Unione europea e ai Trattati internazionali conclusi dall’Unione. Rimane peraltro aperta la possibilità di adottare leggi *ad hoc* per il recepimento di singoli atti normativi europei.

10 aprile 2013

A cura di Luca Briasco

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell’Unione europea (affeuropei@senato.it)