

**Giovanni Piccirilli**  
*LUISS Guido Carli di Roma*

## L' ATTUAZIONE DEI “NUOVI” POTERI PARLAMENTARI PREVISTI DAL TRATTATO DI LISBONA

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2013.003>

All'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009 è seguita, nell'ordinamento italiano, una lunga fase di stasi rispetto all'attuazione dei nuovi poteri parlamentari, solo in parte compensata da una serie di interventi “ponte” (invero, assai parziali) posti in essere dalle Camere, nei limiti delle loro competenze regolamentari e interpretative<sup>1</sup>. In particolare, si è trattato, alla Camera, due pareri della Giunta per il regolamento<sup>2</sup> e, al Senato, di una lettera ai Presidenti delle Commissioni permanenti da parte del Presidente<sup>3</sup>, finalizzati anzitutto all'attivazione di procedure per il controllo di sussidiarietà previsto dal Protocollo n. 2 allegato al Trattato.

Per il resto, invece, la massima parte delle pur numerose attribuzioni ora riconosciute ai Parlamenti nazionali non hanno trovato attuazione se non con l'ap-

---

<sup>1</sup> Per un riassunto, v. l'introduzione alla ricerca del XXIII corso ISLE sul tema “I regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona”, in: *Rassegna parlamentare*, 2011, p. 709 s.

<sup>2</sup> Il primo è stato reso dalla Giunta per il regolamento il 6 ottobre 2009; sul punto v., amplius, A. Esposito, Il trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali: le prospettive per il parlamento italiano, in: *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2009, p. 1119 s.; C. Fasone, *La procedura sperimentale per la partecipazione della Camera dei Deputati alla “fase ascendente”: quali margini di intervento per le Assemblee legislative regionali?*, in: [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 25 gennaio 2010. Il secondo parere è invece del 14 luglio 2010.

<sup>3</sup> La lettera è datata 1° dicembre 2009. Sulla procedura ivi descritta, v. D.A. Capuano, *Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in: [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 28 gennaio 2011, p. 5.

provazione della legge 24 dicembre 2012, n. 234, mediante cui si è proceduto a una complessiva revisione dei metodi e delle procedure concernenti la partecipazione dell'Italia alla formazione del diritto dell'Unione europea, nonché, in generale, ai processi decisionali presso le istituzioni comuni (capi da II a V). Inoltre, nella stessa sede, si è effettuato un complessivo ripensamento dei procedimenti di recepimento del diritto UE (capo VI) e sono state altresì introdotte innovazioni tangenzialmente relative ai nuovi assetti della *governance* economica europea<sup>4</sup>. Il risultato è una nuova legge “di sistema” che sostituisce (abrogandola: art. 61, comma 1, lett. b)) la l. 4 febbraio 2005, n. 11 e si propone di chiudere – finalmente – la fase transitoria aperta dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, cercando anche di ricondurre a un quadro unitario il versante “interno” di partecipazione al processo di integrazione europea.

Appare opportuna anche qualche considerazione relativa alla tempistica dell'intervento normativo in parola, in modo di dar conto delle ragioni per cui la sua approvazione sia intervenuta ad una distanza temporale così significativa dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. È appena il caso di ricordare, infatti, come nel periodo successivo al dicembre 2009 si sia verificata un prolungato “vuoto” nell'indirizzo politico governativo in materia: a seguito delle vicende interne alla coalizione vincitrice delle elezioni del 2008, il Dipartimento per gli affari europei della Presidenza del Consiglio è rimasto privo di una guida politica per almeno 9 mesi (dal novembre 2010 al luglio 2011), e anche nel periodo immediatamente precedente versava nella anomala condizione di essere guidato da un Ministro senza portafoglio (il deputato Andrea Ronchi) riconducibile a una formazione politica che dichiarava l'“appoggio esterno” al Governo. Dunque, anche alla luce del momento in cui è intervenuto, l'intervento legislativo – tra l'altro, per massima parte dovuto all'iniziativa parlamentare<sup>5</sup> – si innesta in un tessuto sul quale, se non altro per necessità, erano già state individuate da tempo le alternative fondamentali<sup>6</sup> e anzi, alcune di queste erano già state in parte percorse nella pratica, seppur in via “sperimentale”.

---

<sup>4</sup> Si v., ad esempio, il riferimento di cui all'art. 5, comma 3, che estende gli obblighi informativi del Governo nei confronti del Parlamento anche per gli accordi conclusi al di fuori del diritto UE, come ad esempio il *Fiscal compact*.

<sup>5</sup> Così A. Esposito, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 23 gennaio 2013.

<sup>6</sup> Ad esempio, si considerino le opzioni evidenziate da C. Fasone, *Quale è la fonte più idonea a recepire le novità del trattato di Lisbona sui parlamenti nazionali?*, in: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 3/2010.

## 1. LE SOLUZIONI PROCEDURALI PER L'ATTUAZIONE DEI NUOVI POTERI PARLAMENTARI: RUOLO DELLA LEGGE E POSIZIONE DELLE CAMERE NEL PROCEDIMENTO DECISIONALE MULTILIVELLO

Venendo ai contenuti della nuova legge, preliminarmente sembra opportuno richiamare l'attenzione sul metodo prescelto, ossia relativamente a *cosa* il legislatore ha ritenuto opportuno disciplinare direttamente dei (nuovi) poteri riconosciuti dal Trattato di Lisbona ai parlamenti nazionali e, dunque, a quali ambiti residuino per l'intervento delle altre fonti (e, in particolare, per i regolamenti e le altre fonti dell'autonomia parlamentare). A tal proposito, giova ricordare la diversa titolarità dei vari poteri singolarmente considerati, alcuni dei quali, appunto, sono attribuiti al “parlamento nazionale” nella sua globalità, altri alle singole Camere individualmente<sup>7</sup>. La lunga fase transitoria aveva permesso interventi attuativi da parte delle singole Camere in relazione ai poteri “monocamerali” (rispetto ai quali il legislatore si è limitato esclusivamente a misure di coordinamento interistituzionale e con gli altri livelli di governo, in specie con le assemblee legislative regionali, preservando l'autonomia regolamentare dei due rami del parlamento), mentre invece rimanevano completamente prive di disciplina le attribuzioni da esercitarsi congiuntamente. Infine, è opportuno ricordare che le singole attribuzioni sono diversamente articolate come poteri “positivi” di approvazione, o “negativi” di opposizione, etc.<sup>8</sup>, talché possono conseguirvi procedure attuative basate su modelli decisionali molto diversi tra loro.

Rispetto al contributo che i parlamenti nazionali possono/devono fornire nell'ambito di un processo decisionale composito e multi-livello, la l. 234 del 2012 si occupa innanzitutto di disciplinare quegli interventi che vengono a collocarsi in un momento paragonabile alla fase integrativa dell'efficacia, ossia successivamente al momento costitutivo della decisione (che è collocato all'interno delle istituzioni europee), ma comunque in maniera condizionante rispetto alla perfezione del procedimento. L'art. 11, comma 3, della legge in parola dispone che nei casi in cui l'entrata in vigore di una decisione del Consiglio europeo o del Consiglio dell'Unione europea sia subordinata alla previa approvazione degli

---

<sup>7</sup> Per questa classificazione, v. N. Lupo, *National Parliaments in the European integration process: Re-aligning politics and policies*, in: *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, a cura di M. Cartabia, N. Lupo e A. Simoncini, Bologna, 2013, p. 103 s.

<sup>8</sup> Cfr. M. Olivetti, voce *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in: *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento\*\*\*\*\*, Torino, 2012, spec. p. 509 s.

Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali, “la decisione si considera approvata in caso di deliberazione positiva di entrambe le Camere”. Tuttavia, in alcuni casi specificamente individuati, il legislatore si preoccupa di precisare che l’approvazione segua le regole del procedimento legislativo. In particolare, ciò accade per le procedure *ex*:

1. art. 42, par. 2 TUE, necessaria per l’avvio di una difesa comune, in seguito a una deliberazione all’unanimità del Consiglio europeo;
2. art. 48, par. 6, TUE, ossia l’assenso alle revisioni semplificate, già deliberate del Consiglio europeo all’unanimità (previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione e, in caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, della Banca centrale europea);
3. art. 311, par. 3, TFUE, relativa alla determinazione delle risorse proprie dell’Unione, in seguito a una deliberazione del Consiglio, all’unanimità (previa consultazione del Parlamento europeo).

Sicuramente è condivisibile la previsione dell’approvazione con legge delle revisioni semplificate dei Trattati di cui all’art. 48, par. 6, TUE, in quanto la “semplificazione” risiede anzitutto alla fase costitutiva della decisione in sede europea (per cui non si procede alla formale convocazione di una Convenzione, ma si agisce a seguito di una deliberazione all’unanimità del Consiglio europeo) e risulta del tutto necessario seguire un procedimento almeno “ispirato” all’art. 80 Cost.<sup>9</sup>

Successivamente, è comprensibile che si sia indicata la necessaria approvazione per legge della decisione sulle risorse proprie dell’UE, se non altro in analogia con la prassi pregressa<sup>10</sup>.

Tuttavia, la *ratio* del legislatore non appare del tutto chiara<sup>11</sup>, sia per un certo tasso di disomogeneità all’interno dei tre casi in cui si richiede necessariamente l’approvazione con legge, sia per i casi che invece non sono inclusi.

---

<sup>9</sup> Può discutersi se debba necessariamente seguirsi *esattamente* il procedimento *ex* art. 80 Cost. (al quale comunque si è fatto riferimento, prima dell’entrata in vigore della l. 234 del 2012) per la l. 115 del 2012, di ratifica della modifica dell’art. 136 TFUE, modificato secondo la procedura “semplificata” di cui all’art. 48, par. 6 TUE. Anzi, dalla scelta di seguire il procedimento di autorizzazione alla ratifica (con tanto di ordine di esecuzione[!]: v. l’art. 2 della l. 115 del 2012) della decisione del Consiglio europeo che ha originato la modifica dell’art. 136 TFUE, sembra cogliersi una ulteriore conferma della assenza di una mutazione costituzionale dell’Unione europea a seguito del Trattato di Lisbona, rimanendo comunque percorsa la via della ratifica (comune a qualsiasi trattato internazionale), finanche per le sue modifiche “semplificate”.

<sup>10</sup> Ad esempio, si era dato seguito alla Decisione (CE, Euratom) n. 2000/597 del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee con l’art. 77 della l. 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria per il 2002).

<sup>11</sup> Segnalava già questa perplessità il Dossier predisposto dal Servizio Studi del Senato n. 292 della XVI leg., predisposto a corredo degli AA.SS. 2646 e 2254: v., in particolare, p. 57.

Per il primo profilo, vi è una sicura differenza tra il primo riferimento (non a caso collocato al comma 2 dell'art. 11, e dunque, prima – e, all'apparenza, in maniera indipendente – rispetto alla clausola generale di cui al comma 3) e i successivi due, in quanto, stando alla lettera dell'art. 42, par. 2 TUE, non è chiarissimo se in questo ambito la deliberazione al livello nazionale sia indispensabile o meno per la positiva definizione della decisione<sup>12</sup>.

In secondo luogo, non si comprende come mai si indichi come necessaria la legge solo nei tre casi indicati, quando nei Trattati sono invece rinvenibili numerose altre ipotesi per le quali si richiede una “approvazione” da parte degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. Anzi, analizzando nel dettaglio tali ipotesi presenti nel TFUE, esse appaiono di notevole rilevanza e problematicità, in quanto concernenti l'art. 25, par. 1 (a proposito della adozione di disposizioni intese a completare i diritti di cittadinanza elencati all'art. 20, par. 2), l'art. 218, par. 8 (adesione dell'UE alla CEDU), l'art. 223, par. 2 (in base al quale si può procedere all'adozione di una procedura uniforme per l'elezione del Parlamento europeo), l'art. 262, par. 1 (finalizzato all'attribuzione alla Corte di giustizia della competenza a pronunciarsi su controversie connesse all'applicazione degli atti adottati in base ai trattati che creano titoli europei di proprietà intellettuale).

Il dubbio interpretativo rispetto alla apparente non necessarietà dell'intervento con legge al fine dell'attuazione (anche) delle ipotesi da ultime menzionate, deriva da una interpretazione estensiva dell'art. 80 Cost.: è ben vero che – almeno nei casi diversi dall'art. 218, par. 8 TFUE – non si tratta di formali autorizzazioni alla ratifica di trattati internazionali, eppure, da un punto di vista sostanziale, simili ipotesi sembrano in qualche modo potersi ricondurre alla “natura politica” o, a seconda dei casi, alla previsione di (quadri propedeutici finalizzati alla) risoluzione giudiziale di controversie, o – almeno – alla modificazione di leggi. Certo, non vi è dubbio che possa procedersi con legge anche nei casi in cui ciò non sia previsto come obbligatorio (per altro, da parte di un atto avente esso stesso rango legislativo), ma allora, se l'*iter* da seguire è comunque rimesso all'apprezzamento delle circostanze del singolo caso, appare di dubbia utilità la distinzione operata dalla legge in parola nell'evidenziare (solo) tre casi in cui debba procedersi necessariamente secondo le regole del procedimento legislativo<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Il disposto è infatti nel senso di una “raccomandazione” – da parte del Consiglio europeo, una volta deliberata all'unanimità l'adozione di una difesa comune – da rivolgere agli Stati membri affinché adottino una decisione in tal senso conformemente alle rispettive norme costituzionali.

<sup>13</sup> A. Esposito, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime ri-*

## 2. I POTERI DI OPPOSIZIONE, IL “FRENO DI EMERGENZA” E L’INTERVENTO RISPETTO ALLE CLAUSOLE “PASSERELLA”

Passando dai poteri parlamentari di (necessaria) “approvazione” a quelli di (eventuale) “opposizione”<sup>14</sup> a decisioni assunte (o da assumersi) al livello europeo, cambia la matrice dell’impianto decisionale alla base della procedura descritta dalla legge n. 234 del 2012.

Anche in questo secondo ambito di attribuzioni, il Parlamento “nazionale” è coinvolto in senso “unitario”, ossia, al fine di far valere in sede europea la posizione dei Parlamenti degli Stati membri si richiede, quand’anche in presenza di una strutturazione bicamerale, che essi si esprimano unitariamente. In questa prospettiva, tuttavia, risulta forse discutibile la procedura prefigurata dall’art. 11, comma 5, della l. 234 del 2012, ove si richiede una non meglio specificata “deliberazione delle Camere” (in assenza della quale, decorsi 30 giorni, il Governo può procedere), in quanto, dalla lettura della norma emerge la possibilità che tale “deliberazione” possa essere effettuata non collettivamente, ma in maniera disgiunta dalle due Camere (dunque, potenzialmente attraverso autonomi atti di indirizzo e pertanto in assenza di qualsiasi *navette*): si legge infatti che l’obbligo di informazione delle istituzioni europee, nonché del Governo, si determina a seguito di una deliberazione negativa di “entrambe le Camere”. Più esplicitamente, in relazione al cd. “freno di emergenza” (artt. 48, par. 2, 82, par. 3 e 83, par. 3, TFUE) si richiede che “entrambe le Camere adottino un atto di indirizzo in tal senso”<sup>15</sup>.

La perplessità sorge dal fatto che, trattandosi comunque di poteri di natura “bicamerale”, la costruzione di procedure che prevedano due disgiunti *itinerari* monocamerale potrebbe non essere coerente con lo spirito dei Trattati, i quali, distinguendo appunto tra attribuzioni conferite alle singole Camere e attribuzioni

---

*flessioni sul ruolo delle Camere*, p. 55, deriva dalla residualità del riferimento alla “deliberazione positiva di entrambe le Camere” rispetto alla previsione puntuale dell’approvazione con legge dei casi già menzionati (ai quali aggiunge, in maniera condivisibile, anche la procedura ex art. 40, par. 2, dello Statuto del SEBC) l’esclusione che possa procedersi con legge. Tuttavia, se la necessità di procedere con legge nei casi citati esclude qualsiasi ipotesi alternativa di “rango” inferiore, nulla sembra poter impedire che anche al di fuori dei casi espressamente individuati dall’art. 11, commi da 2 a 4, possa procedersi nelle forme del procedimento legislativo.

<sup>14</sup> Per la qualificazione di tali prerogative nel senso di diritti di “opposizione”, si consideri la lettera dell’art. 48, par. 7, TUE (ove si permette la positiva conclusione della procedura “in assenza di opposizione”), nonché la nota sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 30 giugno 2009, che descrive tali attribuzioni come “Oppositionsrecht” (ivi, ai punti 318 s.). cfr. P. Kiiver, *The early warning system for the principle of subsidiarity. Constitutional theory and empirical reality*, London–New York, 2012, p. 7 s.

<sup>15</sup> Art. 12, comma 1, l. 234 del 2012.

conferite ai “Parlamenti nazionali” (nella loro unitarietà), sembrano far riferimento a un procedimento decisionale che per i Parlamenti bicamerali sia di natura composita (e, dunque, da compiersi in maniera congiunta o collettiva) e non si limiti a una mera sommatoria di due procedimenti monocamerali giustapposti.

Poteva forse essere utile rifarsi al lessico della Costituzione e suggerire che la deliberazione delle Camere debba essere svolta in maniera collettiva, ricalcando nelle forme, se non anche nel “prodotto” (ossia, la legge), il principio bicamerale di cui all’art. 70 Cost. In ogni caso, trattandosi appunto di un potere consistente in una mera opposizione, è verosimile che i procedimenti deliberativi presso ciascuna Assemblea si strutturino su scelte di natura “seccamente” binaria, riducendo al minimo le possibili ambiguità nell’interpretazione degli esiti tra i due rami del Parlamento.

Un ulteriore dubbio interpretativo concerne l’ambito di applicazione della procedura di cui all’art. 11, comma 5, della l. 234 del 2012, in quanto essa risulta riferita esclusivamente ai casi di cui alla clausola “passerella” generale dell’artt. 48, par. 7, TUE, e l’opposizione in materia di diritto di famiglia, *ex* art. 81, par. 3, TFUE, ossia i casi in cui i Trattati prevedono espressamente un coinvolgimento dei Parlamenti nazionali. Le ragioni per cui i Trattati prevedono la possibilità di un arresto della procedura nel caso dell’opposizione manifestata anche da un solo Parlamento nazionale appaiono fondate su presupposti diversi nei due casi considerati: mentre nel secondo è evidente la natura “politica” del coinvolgimento delle Assemblee nazionali (pur in presenza di una procedura a livello europeo che comunque richiede l’azione del Consiglio all’unanimità), nel caso della “passerella” generale la titolarità di un diritto di opporsi al passaggio di determinate materie dall’unanimità alla maggioranza qualificata in Consiglio è da ricondursi alla necessità di non spogliare i Parlamenti nazionali di poter incidere su determinate materie mediante l’indirizzo e il controllo sui rispettivi governi. In altri termini: finché una determinata materia richiede l’unanimità tra i governi nazionali, i relativi parlamenti continuano a detenere una posizione (potenzialmente) determinante sul punto; nel momento in cui quella stessa materia dovesse divenire disponibile a una maggioranza (ancorché qualificata) di Stati membri, il singolo Stato membro (e, dunque, il “suo” parlamento) finirebbe per perdere la possibilità di opporsi in maniera determinante a nuove politiche in materia. Per questo, l’attraversamento di una simile “passerella” deve essere presidiato da un potere di veto (astratto) al fine di permettere di prevenire una perdita di poteri in concreto<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Inoltre, se consentito, appare in qualche modo discutibile che le clausole “passerella” generali siano collocate sistematicamente nello stesso articolo della procedura di revisione dei Trattati

Ad ogni buon conto, il Trattato prevede espressamente il potere di opposizione dei Parlamenti nazionali unicamente nei due ambiti sopra menzionati (artt. 48, par. 7, TUE, e 81, par. 3, TFUE), mentre invece non esistono omologhe disposizioni in relazione alle ulteriori clausole “passerella” particolari, previste da ulteriori e specifiche disposizioni dei Trattati<sup>17</sup>.

In maniera coerente, la l. 234 del 2012 non prevede analoghe procedure di opposizione all’applicazione delle clausole “passerella” particolari, rispetto alle quali il ruolo del singolo parlamento nazionale sembra necessario che resti confinato all’interlocuzione con il “proprio” governo ai fini della posizione da adottare in seno a Consiglio e Consiglio europeo (in relazione ai quali sono comunque applicabili gli obblighi informativi di cui al comma 1 del medesimo art. 11).

### 3. UN'OCCASIONE PER RIVISITARE ANCHE GLI STRUMENTI DI RECEPIMENTO. CENNI

Appare utile richiamare in questa sede che, oltre all’attuazione dei “nuovi” poteri parlamentari introdotti dal Trattato di Lisbona, la l. 234 del 2012 ha costituito l’occasione per una ampia revisione degli strumenti di recepimento del diritto UE<sup>18</sup>, recepimento che storicamente è risultato disorganico e frammentato, nonché spesso tardivo<sup>19</sup>.

---

(e, finanche, nella medesima partizione dello stesso dedicata alle “procedure [al plurale!] di revisione semplificate”). A ben vedere, il ricorso ai meccanismi di cui all’art. 48, par. 7, TUE (e, a maggior ragione, agli ulteriori meccanismi delle clausole “passerella” specifiche) non sembrano affatto assimilabili a modifiche, quand’anche “semplificate”, dei trattati: il passaggio di una determinata materia da una procedura legislativa speciale alla procedura legislativa ordinaria o il passaggio dall’approvazione all’unanimità alla maggioranza qualificata, costituiscono la “semplice” attivazione di un meccanismo previsto dai Trattati, per il cui dispiegamento degli effetti sono espressamente prefigurate soluzioni procedurali necessarie. In senso contrario all’opinione appena riportata L.J. Quesada, *The revision procedures of the Treaty*, in *The European Union after Lisbon. Constitutional basis, economic order and external actions*, a cura di H.-J. Blanke e S. Mangiameli, Berlin, 2012, p. 323 s., spec. p. 327.

<sup>17</sup> Cfr., almeno, art. 31, par. 3, TUE, nonché artt. 86, par. 4, 135, par. 2, 192, par. 2, 312 e 333 TFUE.

<sup>18</sup> V., in particolare, il capo VI.

<sup>19</sup> Per una ampia analisi delle ultime due legislature, si v. la relazione presentata al Comitato per la legislazione presso la Camera dei deputati dal Presidente Nino Lo Presti, dal titolo *Gli strumenti di recepimento ed attuazione degli obblighi comunitari*, allegata al resoconto della seduta del Comitato del 23 novembre 2010, ora disponibile in versione aggiornata: B. Cimino, *Il recepimento del diritto europeo*, in *Politiche della legislazione, oltre la crisi*, a cura di L. Duilio, Bologna, 2013, p. 181 s.



A questo proposito, la soluzione prescelta dal legislatore è andata nel senso di abbandonare (se non altro per esigenze di coerenza lessicale con i nuovi Trattati) la dizione “legge comunitaria”, introducendo il nuovo strumento della “legge europea”, nonché di sdoppiare lo strumento di recepimento, affiancando ad essa una (o, eventualmente, due: art. 29, comma 8) “legge di delegazione europea”, in considerazione della rilevanza quantitativa e qualitativa delle direttive da recepirsi per il tramite della legislazione delegata<sup>20</sup>.

La l. 234 del 2012 individua il contenuto proprio di entrambi i nuovi strumenti di recepimento (art. 30), fissa principi e definisce procedure per l'adozione dei decreti delegati da emanarsi sulla base delle singole leggi annuali (tra cui vale la pena sottolineare l'individuazione automatica del termine di scadenza delle singole deleghe, calcolato sulla base del termine fissato per il recepimento della relativa direttiva: tre mesi prima, se il termine è ancora pendente, entro tre mesi dall'entrata in vigore della delega, per le direttive il cui termine fosse già decorso: art. 31, comma 1).

Ancora, è interessante notare che i principi e criteri direttivi generali di delega per l'attuazione del diritto UE individuati in questa sede (art. 32) si intendono riferiti anche alle eventuali ulteriori disposizioni di delega tese al recepimento di atti dell'UE diverse da quelle contenute nella legge di delegazione europea, ancora una volta a testimoniare l'intento di ricondurre a unità le matrici dei procedimenti interni di recepimento del diritto UE.

#### 4. CONCLUSIONI: UN PARLAMENTO PIÙ “FORTE” DI PRIMA, CON POTERI FORSE MINORI DI ALTRI PARLAMENTI DELL'UE, MA MAGARI PIÙ IN LINEA CON LO SPIRITO DEI TRATTATI

In conclusione, provando a offrire un primo bilancio del ruolo che il parlamento italiano viene ad assumere ad esito della riforma, sembra potersi dire che, nel complesso, vi siano le premesse per una evoluzione in senso migliorativo. Pur mantenendo una distinzione alquanto netta tra fase “ascendente” e fase “discendente”

---

<sup>20</sup> Sull'assoluta centralità dello strumento della delega legislativa nell'attuazione del diritto europeo, già a partire dalla legge di esecuzione del trattato CEE, v. E. Stradella, *Le deleghe legislative per finalità: il caso delle deleghe contenute nelle leggi comunitarie. Analisi delle deleghe comunitarie nella XIV e XV legislatura*, in *Le trasformazioni della delega legislativa: contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e XV legislatura*, a cura di E. Rossi, Padova, 2009, p. 143 s.

(utile a fini esplicativi, ma forse troppo rigida nella realizzazione complessiva delle politiche), la l. 234 del 2012 sembra configurare poteri e strumenti del parlamento italiano in un senso coerente con lo spirito dei Trattati europei, beneficiando anche della sua adozione successiva rispetto agli esempi offerti sul piano comparato<sup>21</sup>.

Dal punto di vista “interno”, la nuova legge finalmente dota il Parlamento delle procedure e degli strumenti necessari per esercitare compiutamente le “nuove” attribuzioni riconosciute dai Trattati europei, rafforzando la tendenza verso una autonomia delle istituzioni parlamentari rispetto ai governi nella interazione all’interno dello spazio giuridico europeo.

Allo stesso tempo, pur in presenza di qualche incertezza interpretativa di cui si è dato conto, la nuova legge giunge a una definizione della posizione del Parlamento italiano nei procedimenti decisionali europei in maniera forse più equilibrata e coerente con lo spirito dei Trattati europei rispetto a quanto non abbiano fatto ulteriori esempi nel panorama comparato. Sono infatti state evitate soluzioni procedurali più estreme (forse oltre il limite del cd. *gold-plating*), come quelle a tratti offerte dal *Integrationsverantwortungsgesetz* tedesco<sup>22</sup> e dall’*European Union Act 2011* del Regno Unito<sup>23</sup>, che finiscono per trasformare i poteri parlamentari di blocco o di opposizione in veri e propri strumenti di decisione affermativa (specie per ciò che concerne le revisioni semplificate), sovvertendo forse il ruolo delineato dai Trattati per i parlamenti nazionali.

## Summary

### THE IMPLEMENTATION OF THE “NEW” PARLIAMENTARY POWERS UNDER THE TREATY OF LISBON

The essay presents the new law no. 234/2012 which implemented in the Italian legal order the new parliamentary powers attributed to the national parliaments by the Lisbon Treaty. Due to the uncertain political stability of Italian government in 2009–2011, the

---

<sup>21</sup> Sono infatti ben precedenti alla l. 234 del 2012 sia la lo *Integrationsverantwortungsgesetz* tedesco (addirittura precedente all’entrata in vigore del Trattato di Lisbona: 22 settembre 2009), sia gli interventi legislativi spagnolo (23 dicembre 2009) che britannico (lo *European Union Act 2011* è del 19 luglio 2011).

<sup>22</sup> V., ad esempio, la costante comparazione effettuata da A. Esposito, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, cit., *passim*, rispetto ai casi nei quali la legge tedesca richiede di seguire il procedimento di modifica costituzionale.

<sup>23</sup> ... che prevede addirittura la possibilità di effettuare consultazioni referendarie, ad esempio, in relazione a revisioni semplificate.

implementation of these new powers suffered of a significant delay and had to rely mainly upon parliamentary initiatives.

The essay focuses in particular on the procedural solutions for the approval and opposition powers. Differently from the models adopted in other UE Member States (such as, significantly, the UK and Germany), rather than strengthening the role of the parliament, one of the aim of the Italian law seems not to slow down the activity of the Government within the European institutions. The approval of a parliamentary statute has been required only in very few cases and the opposition powers are subject to a very short deadline.

However, the overall result seems to be in line with the spirit of the Treaties and may also help Italy in improving the implementation of the EU law, which has been historically fragmented and belated.

**Keywords:** Treaty of Lisbon; Italian parliament; Europeanization; European law making process; National parliaments in European Union.

### Streszczenie

#### IMPLEMENTACJA „NOWYCH” KOMPETENCJI PARLAMENTU PRZEWIDZIANYCH TRAKTATEM Z LIZBONY

W opracowaniu poddano analizie ustawę 234/2013, która wdraża do włoskiego porządku prawnego „nowe” kompetencje przyznane parlamentom narodowym w Traktacie z Lizbony. Z racji niestabilności politycznej włoskiego rządu w okresie 2009-2011, implementacja w/w ustawy nastąpiła ze znacznym opóźnieniem i to przede wszystkim z inicjatywy parlamentarzystów.

Główny przedmiot analizy stanowią rozwiązania proceduralne służące implementacji przyznanych parlamentom narodowym w Traktacie z Lizbony kompetencji w zakresie procedur rewizji prawa traktatowego (zarówno w ramach tzw. zwykłej procedury zmiany traktatów, jak też tzw. procedur kładki). Inaczej niż miało to miejsce w niektórych państwach członkowskich (a w szczególności w Niemczech i Wielkiej Brytanii), celem włoskiej ustawy jest nie tyle wzmocnienie roli parlamentu, co niespawalnianie działań rządu na arenie europejskiej. Niemniej ogólny kierunek zmian wydaje się pozostawać w zgodzie z duchem Traktatu, a wdrożone do włoskiego porządku prawnego ustawą 234/2013 procedury przewidziane w Traktacie z Lizbony mogą okazać się pomocne w zniwelowaniu historycznych zapóźnień Włoch we wdrażaniu prawa unijnego.

Tłumaczenie: C. Bronowski

**Słowa kluczowe:** parlament Republiki Włoskiej; Traktat z Lizbony; europeizacja; unijny proces decyzyjny; Unia Europejska a parlamenty narodowe.

