

Trattato di Lisbona

La nuova legge sulla partecipazione alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE

Legge 24 dicembre 2012, n. 234

«Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea».

(G.U. 4 gennaio 2013, n. 3)

CAPO I *Disposizioni generali*

Art. 1 *Finalità*

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

(omissis)

CAPO VI *Adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea*

Art. 29 *Legge di delegazione europea e legge europea*

1. Lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, danno tempestiva attuazione alle direttive e agli altri obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea.

2. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei informa con tempestività le Camere e, per il tramite della Conferenza delle regioni e delle province autonome e della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, le regioni e le province autonome, degli atti

normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea.

3. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei verifica, con la collaborazione delle amministrazioni interessate, lo stato di conformità dell'ordinamento interno e degli indirizzi di politica del Governo in relazione agli atti di cui al comma 2 e ne trasmette le risultanze tempestivamente, e comunque ogni quattro mesi, anche con riguardo alle misure da intraprendere per assicurare tale conformità, agli organi parlamentari competenti, alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, per la formulazione di ogni opportuna osservazione. Nelle materie di loro competenza le regioni e le province autonome verificano lo stato di conformità dei propri ordinamenti in relazione ai suddetti atti e trasmettono, entro il 15 gennaio di ogni anno, le risultanze della verifica alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee con riguardo alle misure da intraprendere.

4. All'esito della verifica e tenuto conto delle osservazioni di cui al comma 3, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri interessati, entro il 28 febbraio di ogni anno presenta alle Camere, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, un disegno di legge recante il titolo: «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea», completato dall'indicazione: «Legge di delegazione europea» seguita dall'anno di riferimento, e recante i contenuti di cui all'articolo 30, comma 2.

5. Con riferimento ai contenuti di cui all'articolo 30, comma 3, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri interessati, presenta al Parlamento un disegno di legge recante il titolo: «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea», completato dall'indicazione: «Legge europea» seguita dall'anno di riferimento.

6. All'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, la lettera b) è sostituita dalla seguente:

«b) esprimere parere sullo schema dei disegni di legge recanti la legge europea e la legge di delegazione europea. Decorso il termine di venti giorni dalla richiesta del parere, i disegni di legge sono presentati al Parlamento anche in mancanza di tale parere».

7. Il disegno di legge di delegazione europea è corredato di una relazione illustrativa, aggiornata al 31 dicembre dell'anno precedente, in cui il Governo:

a) dà conto delle motivazioni che lo hanno indotto all'inclusione delle direttive dell'Unione europea in uno degli allegati, con specifico riguardo all'opportunità di sottoporre i relativi schemi di atti normativi di recepimento al parere delle competenti Commissioni parlamentari;

b) riferisce sullo stato di conformità dell'ordinamento interno al diritto dell'Unione europea e sullo stato delle eventuali procedure d'infrazione, dando conto, in particolare, della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea relativa alle eventuali inadempienze e violazioni da parte della Repubblica italiana di obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea;

c) fornisce l'elenco delle direttive dell'Unione europea recepite o da recepire in via amministrativa;

d) dà partitamente conto delle ragioni dell'eventuale omissio inserimento delle direttive dell'Unione europea il cui termine di recepimento è già scaduto e di quelle il cui termine di recepimento scade nel periodo di riferimento, in relazione ai tempi previsti per l'esercizio della delega legislativa;

e) fornisce l'elenco delle direttive dell'Unione europea recepite con regolamento ai sensi dell'articolo 35, nonché l'indicazione degli estremi degli eventuali regolamenti di recepimento già adottati;

f) fornisce l'elenco dei provvedimenti con i quali nelle singole regioni e province autonome si è provveduto a recepire le direttive dell'Unione europea nelle materie di loro competenza, anche con riferimento a leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle regioni e dalle province autonome. L'elenco è predisposto dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome e trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee in tempo utile e, comunque, non oltre il 15 gennaio di ogni anno.

8. Nel caso di ulteriori esigenze di adempimento di obblighi di cui all'articolo 1, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri

interessati, può presentare alle Camere, entro il 31 luglio di ogni anno, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, un ulteriore disegno di legge recante il titolo: «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea», completato dall'indicazione: «Legge di delegazione europea» seguita dall'anno di riferimento e dalla dicitura: «secondo semestre», e recante i contenuti di cui all'articolo 30, comma 2. Per il disegno di legge di cui al presente comma non è prescritta la relazione illustrativa di cui al comma 7.

Art. 30

Contenuti della legge di delegazione europea e della legge europea

1. La legge di delegazione europea e la legge europea, di cui all'articolo 29, assicurano il periodico adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento dell'Unione europea.

2. La legge di delegazione europea, al fine dell'adempimento degli obblighi di cui all'articolo 1, reca:

a) disposizioni per il conferimento al Governo di delega legislativa volta esclusivamente all'attuazione delle direttive europee e delle decisioni quadro da recepire nell'ordinamento nazionale, esclusa ogni altra disposizione di delegazione legislativa non direttamente riconducibile al recepimento degli atti legislativi europei;

b) disposizioni per il conferimento al Governo di delega legislativa, diretta a modificare o abrogare disposizioni statali vigenti, limitatamente a quanto indispensabile per garantire la conformità dell'ordinamento nazionale ai pareri motivati indirizzati all'Italia dalla Commissione europea ai sensi dell'articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea o al dispositivo di sentenze di condanna per inadempimento emesse della Corte di giustizia dell'Unione europea;

c) disposizioni che autorizzano il Governo a recepire in via regolamentare le direttive, sulla base di quanto previsto dall'articolo 35;

d) delega legislativa al Governo per la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi dell'Unione europea, secondo quanto disposto dall'articolo 33;

e) delega legislativa al Governo limitata a quanto necessario per dare attuazione a eventuali disposizioni non direttamente applicabili contenute in regolamenti europei;

f) disposizioni che, nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome, conferiscono delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi recanti sanzioni penali per la violazione delle disposizioni dell'Unione europea recepite dalle regioni e dalle province autonome;

g) disposizioni che individuano i principi fondamentali nel rispetto dei quali le regioni e le province autonome esercitano la propria competenza normativa per recepire o per assicurare l'applicazione di atti dell'Unione europea nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione;

h) disposizioni che, nell'ambito del conferimento della delega legislativa per il recepimento o l'attuazione degli atti di cui alle lettere a), b) ed e), autorizzano il Governo a emanare testi unici per il riordino e per l'armonizzazione di normative di settore, nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province autonome;

i) delega legislativa al Governo per l'adozione di disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi emanati ai sensi dell'articolo 31, commi 5 e 6.

3. La legge europea reca:

a) disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti in contrasto con gli obblighi indicati all'articolo 1;

b) disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti oggetto di procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica italiana o di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea;

c) disposizioni necessarie per dare attuazione o per assicurare l'applicazione di atti dell'Unione europea;

d) disposizioni occorrenti per dare esecuzione ai trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea;

e) disposizioni emanate nell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, in conformità ai principi e nel rispetto dei limiti di cui all'articolo 41, comma 1, della presente legge.

4. Gli oneri relativi a prestazioni e a controlli da eseguire da parte di uffici pubblici, ai fini dell'attuazione delle disposizioni dell'Unione europea di cui alla legge di delegazione europea per l'anno di riferimento e alla legge europea per l'anno di riferimento, sono posti a carico dei soggetti interessati, ove ciò non risulti in contrasto con la disciplina dell'Unione europea, secondo tariffe determinate sulla base del costo effettivo del servizio reso. Le tariffe di cui al primo periodo sono predeterminate e pubbliche.

5. Le entrate derivanti dalle tariffe determinate ai sensi del comma 4 sono attribuite, nei limiti previsti dalla legislazione vigente, alle amministrazioni che effettuano le prestazioni e i controlli, mediante riassegnazione ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1999, n. 469.

Art. 31

Procedure per l'esercizio delle deleghe legislative conferite al Governo con la legge di delegazione europea

1. In relazione alle deleghe legislative conferite con la legge di delegazione europea per il recepimento delle direttive, il Governo adotta i decreti legislativi entro il termine di due mesi antecedenti a quello di recepimento indicato in ciascuna delle direttive; per le direttive il cui termine così determinato sia già scaduto alla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea, ovvero scada nei tre mesi successivi, il Governo adotta i decreti legislativi di recepimento entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge; per le direttive che non prevedono un termine di recepimento, il Governo adotta i relativi decreti legislativi entro dodici

mesi dalla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea.

2. I decreti legislativi sono adottati, nel rispetto dell'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per gli affari europei e del Ministro con competenza prevalente nella materia, di concerto con i Ministri degli affari esteri, della giustizia, dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati in relazione all'oggetto della direttiva. I decreti legislativi sono accompagnati da una tabella di concordanza tra le disposizioni in essi previste e quelle della direttiva da recepire, predisposta dall'amministrazione con competenza istituzionale prevalente nella materia.

3. La legge di delegazione europea indica le direttive in relazione alle quali sugli schemi dei decreti legislativi di recepimento è acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. In tal caso gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi, dopo l'acquisizione degli altri pareri previsti dalla legge, alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica affinché su di essi sia espresso il parere delle competenti Commissioni parlamentari. Decorso quaranta giorni dalla data di trasmissione, i decreti sono emanati anche in mancanza del parere. Qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare di cui al presente comma ovvero i diversi termini previsti dai commi 4 e 9 scadano nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega previsti ai commi 1 o 5 o successivamente, questi ultimi sono prorogati di tre mesi.

4. Gli schemi dei decreti legislativi recanti recepimento delle direttive che comportino conseguenze finanziarie sono corredati della relazione tecnica di cui all'articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Su di essi è richiesto anche il parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari. Il Governo, ove non intenda conformarsi alle condizioni formulate con riferimento all'esigenza di garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, trasmette alle Camere i testi, corredati dei necessari elementi integrativi d'informazione, per i pareri definitivi delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari, che devono essere espressi entro venti giorni.

5. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dalla legge di delegazione europea, il Governo può adottare, con la procedura indicata nei commi 2, 3 e 4, disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi emanati ai sensi del citato comma 1, fatto salvo il diverso termine previsto dal comma 6.

6. Con la procedura di cui ai commi 2, 3 e 4 il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive di decreti legislativi emanati ai sensi del comma 1, al fine di recepire atti delegati dell'Unione europea di cui all'articolo 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che modificano o integrano direttive recepite con tali decreti legislativi. Le disposizioni integrative e cor-

rettive di cui al primo periodo sono adottate nel termine di cui al comma 5 o nel diverso termine fissato dalla legge di delegazione europea.

7. I decreti legislativi di recepimento delle direttive previste dalla legge di delegazione europea, adottati, ai sensi dell'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome, si applicano alle condizioni e secondo le procedure di cui all'articolo 41, comma 1.

8. I decreti legislativi adottati ai sensi dell'articolo 33 e attinenti a materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome sono emanati alle condizioni e secondo le procedure di cui all'articolo 41, comma 1.

9. Il Governo, quando non intende conformarsi ai pareri parlamentari di cui al comma 3, relativi a sanzioni penali contenute negli schemi di decreti legislativi recanti attuazione delle direttive, ritrasmette i testi, con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica. Decorsi venti giorni dalla data di ritrasmissione, i decreti sono emanati anche in mancanza di nuovo parere.

Art. 32

Principi e criteri direttivi generali di delega per l'attuazione del diritto dell'Unione europea

1. Salvi gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge di delegazione europea e in aggiunta a quelli contenuti nelle direttive da attuare, i decreti legislativi di cui all'articolo 31 sono informati ai seguenti principi e criteri direttivi generali:

a) le amministrazioni direttamente interessate provvedono all'attuazione dei decreti legislativi con le ordinarie strutture amministrative, secondo il principio della massima semplificazione dei procedimenti e delle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni e dei servizi;

b) ai fini di un migliore coordinamento con le discipline vigenti per i singoli settori interessati dalla normativa da attuare, sono introdotte le occorrenti modificazioni alle discipline stesse, anche attraverso il riassetto e la semplificazione normativi con l'indicazione esplicita delle norme abrogate, fatti salvi i procedimenti oggetto di semplificazione amministrativa ovvero le materie oggetto di delegificazione;

c) gli atti di recepimento di direttive dell'Unione europea non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse, ai sensi dell'articolo 14, commi 24-bis, 24-ter e 24-quater, della legge 28 novembre 2005, n. 246;

d) al di fuori dei casi previsti dalle norme penali vigenti, ove necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi, sono previste sanzioni amministrative e penali per le infrazioni alle disposizioni dei decreti stessi. 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 servono o furono destinate a commettere l'illecito amministrativo o il reato previsti dai medesimi decreti legislativi, nel rispetto dei limiti stabiliti dall'articolo 240, terzo e quarto comma, del codice penale e dall'articolo 20 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni. Entro i limiti di pena indicati nella presente lettera sono previste sanzioni anche accessorie identiche a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per violazioni omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi. Nelle materie di cui all'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, le sanzioni amministrative sono determinate dalle regioni;

e) al recepimento di direttive o all'attuazione di altri atti dell'Unione europea che modificano precedenti direttive o atti già attuati con legge o con decreto legislativo si procede, se la modificazione non comporta ampliamento della materia regolata, apportando le corrispondenti modificazioni alla legge o al decreto legislativo di attuazione della direttiva o di altro atto modificato;

f) nella redazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 31 si tiene conto delle eventuali modificazioni delle direttive dell'Unione europea comunque intervenute fino al momento dell'esercizio della delega;

g) quando si verificano sovrapposizioni di competenze tra amministrazioni diverse o comunque siano coinvolte le competenze di più amministrazioni statali, i decreti legislativi individuano, attraverso le più opportune

forme di coordinamento, rispettando i principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione e le competenze delle regioni e degli altri enti territoriali, le procedure per salvaguardare l'unitarietà dei processi decisionali, la trasparenza, la celerità, l'efficacia e l'economicità nell'azione amministrativa e la chiara individuazione dei soggetti responsabili;

h) qualora non siano di ostacolo i diversi termini di recepimento, vengono attuate con un unico decreto legislativo le direttive che riguardano le stesse materie o che comunque comportano modifiche degli stessi atti normativi;

i) è assicurata la parità di trattamento dei cittadini italiani rispetto ai cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea e non può essere previsto in ogni caso un trattamento sfavorevole dei cittadini italiani.

Art. 33

Delega al Governo per la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi dell'Unione europea

1. Al fine di assicurare la piena integrazione delle norme dell'Unione europea nell'ordinamento nazionale, fatte salve le norme penali vigenti, la legge di delegazione europea delega il Governo ad adottare, entro la data dalla stessa fissata, disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni di obblighi contenuti in direttive europee attuate in via regolamentare o amministrativa, ai sensi delle leggi di delegazione europee 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.

2. La delega di cui al comma 1 del presente articolo è esercitata con decreti legislativi adottati ai sensi dell'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per gli affari europei e del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri competenti per materia. I decreti legislativi si informano, oltre che ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 32, comma 1, lettera d), della presente legge, a quelli specifici contenuti nella legge di delegazione europea, qualora indicati.

3. Gli schemi di decreto legislativo di cui al presente articolo sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari con le modalità e nei termini previsti dai commi 3 e 9 dell'articolo 31.

Art. 34

Deleghe per il recepimento di atti dell'Unione europea contenute in leggi diverse dalla legge di delegazione europea annuale

1. I decreti legislativi di recepimento o di attuazione di atti dell'Unione europea ovvero di modifica di disposizioni attuative dei medesimi, la cui delega è contenuta in leggi diverse dalla legge di delegazione europea annuale, sono adottati, nel rispetto degli altri principi e criteri direttivi generali previsti dalla stessa legge di delegazione

europea per l'anno di riferimento, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per gli affari europei e del Ministro con competenza prevalente nella materia, di concerto con i Ministri degli affari esteri, della giustizia, dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati in relazione all'oggetto della normativa.

2. La disposizione di cui al comma 1 si applica, altresì, all'emanazione di testi unici per il riordino e l'armonizzazione di normative di settore interessate dai decreti legislativi di recepimento di direttive europee, nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province autonome.

Art. 35

Recepimento di direttive europee in via regolamentare e amministrativa

1. Nelle materie di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, già disciplinate con legge, ma non coperte da riserva assoluta di legge, le direttive dell'Unione europea possono essere recepite mediante regolamento se così dispone la legge di delegazione europea. Il Governo presenta alle Camere, in allegato al disegno di legge di delegazione europea, un elenco delle direttive per il recepimento delle quali chiede l'autorizzazione di cui all'articolo 30, comma 2, lettera c), della presente legge.

2. I regolamenti di cui al comma 1 del presente articolo sono emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per gli affari europei e del Ministro con competenza prevalente nella materia, di concerto con gli altri Ministri interessati. Con le medesime modalità sono attuate le successive modificazioni delle direttive europee.

3. Nelle materie di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, non disciplinate dalla legge o da regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, commi 1 e 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, e non coperte da riserva di legge, le direttive dell'Unione europea possono essere recepite con regolamento ministeriale o interministeriale, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della citata legge n. 400 del 1988, o, ove di contenuto non normativo, con atto amministrativo generale da parte del Ministro con competenza prevalente nella materia, di concerto con gli altri Ministri interessati. Con le medesime modalità sono attuate le successive modificazioni delle direttive europee.

4. I regolamenti di cui ai commi da 1 a 3 tengono conto anche delle eventuali modificazioni della disciplina europea intervenute fino al momento della loro adozione e si conformano alle seguenti norme generali, nel rispetto dei principi e delle disposizioni contenuti nelle direttive o negli altri atti dell'Unione europea da attuare:

a) individuazione della responsabilità e delle funzioni attuative delle amministrazioni, nel rispetto del principio di sussidiarietà;

b) esercizio dei controlli da parte degli organismi già operanti nel settore e secondo modalità che assicurino efficacia, efficienza, sicurezza e celerità;

c) esercizio delle opzioni previste dalle direttive in conformità alle peculiarità socio-economiche nazionali e locali e alla normativa di settore.

5. Ai fini dell'adozione dei regolamenti di cui al comma 2, le norme generali regolatrici della materia:

a) sono desunte dalle direttive europee da recepire, quando queste non consentono scelte in ordine alle modalità della loro attuazione;

b) sono dettate dalla legge di delegazione europea, quando le direttive europee da recepire consentono scelte in ordine alle modalità della loro attuazione.

6. La legge di delegazione europea individua in ogni caso, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, le norme vigenti da abrogare, con effetto dalla data di entrata in vigore delle norme regolamentari. Con la medesima legge sono dettate, inoltre, le disposizioni necessarie per introdurre sanzioni penali o amministrative o per individuare le autorità pubbliche competenti per l'esercizio delle funzioni amministrative inerenti all'applicazione della nuova disciplina. La legge provvede in ogni caso ove l'attuazione delle direttive comporti:

a) l'istituzione di nuovi organi o strutture amministrative;

b) la previsione di nuove spese o di minori entrate.

Art. 36

Attuazione di atti di esecuzione dell'Unione europea

1. Agli atti di esecuzione non autonomamente applicabili, adottati dal Consiglio dell'Unione europea o dalla Commissione europea in esecuzione di atti dell'Unione europea già recepiti o già efficaci nell'ordinamento nazionale, è data attuazione, nelle materie di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, con decreto adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, dal Ministro competente per materia, che ne dà tempestiva comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei.

Art. 37

Misure urgenti per l'adeguamento agli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea

1. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei può proporre al Consiglio dei Ministri l'adozione dei provvedimenti, anche urgenti, diversi dalla legge di delegazione europea e dalla legge europea, necessari a fronte di atti normativi dell'Unione europea o di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea ovvero dell'avvio di procedure d'infrazione nei confronti dell'Italia che comportano obblighi statali di adeguamento, qualora il termine per provvedervi risulti anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge di delegazione europea o della legge europea relativa all'anno di riferimento.

2. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per i rapporti con il Parlamento assume le iniziative necessarie per favorire un tempestivo esame parlamentare dei provvedimenti di cui al comma 1.

Art. 38

Attuazione di singoli atti normativi dell'Unione europea

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

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

(omissis)

Il commento di Cristiano Cupelli (*)

La l. 24 dicembre 2012, n. 234 innova, sostituendola integralmente, la l. n. 11 del 2005, introducendo una riforma organica delle norme che regolano la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa europea. Il provvedimento incide tanto sulla fase ascendente, relativa alla formazione del diritto UE, quanto su quella discendente, inerente l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione. Con riferimento a quest'ultima fase, in particolare, si è operata una riorganizzazione del processo di recepimento della normativa sovranazionale, incentrata sullo sdoppiamento della legge comunitaria in due distinti provvedimenti: la legge di delegazione europea e la legge europea. Si tratta di una scelta che, nonostante le condivisibili intenzioni di fondo, suscita più d'una perplessità, soprattutto per l'effetto di accrescere in campo penale il protagonismo del potere esecutivo tipicamente connotato all'istituto della delega legislativa.

Il paradigma della riserva di legge nello specchio del diritto dell'Unione europea

Nella varietà del dibattito sulla perdurante attualità di una lettura 'forte' della riserva di legge, un punto d'incontro è rappresentato dalla diagnosi dei fattori di stress, tanto endogeni quanto esogeni, cui l'istituto storicamente più pregnante della legalità penale è oggi sottoposto. Tra i primi, viene annoverato - oltre alla crisi di rappresentatività del Parlamento, alle disfunzioni interne al procedimento legislativo, alla scarsa efficacia del controllo esercitato da parte dell'opinione pubblica ed ai distorti rapporti funzionali tra Parlamento e giudici, tanto costituzionali quanto ordinari - l'abuso delle fonti governative ed in particolare della delega legislativa; tra i secondi, la compressione della discrezionalità del legislatore interno nelle scelte relative all'introduzione di nuove incriminazioni, generata dallo sviluppo delle fonti sovranazionali (1).

È agevole cogliere anche un nesso tra i due fattori: l'uso abnorme della delega legislativa è ricondotto, tra l'altro, alla europeizzazione del diritto penale (2), rappresentando la delega lo strumento privilegiato per assecondare l'esponentiale crescita di direttive che reclamano un adeguamento interno (anche) attraverso la previsione di sanzioni penali (3). Del resto, pur potendosi continuare ad escludere, allo stato, la previsione in via diretta di fattispecie penali incriminatrici da parte di fonti normative comunitarie (4), è tuttavia evidente che l'Unione non manca, «mediante una serie di strategie di interven-

(2) Non è questa la sede per tracciare un quadro dell'evoluzione delle forme di interazione tra diritto europeo e diritto penale, né tantomeno per affrontare le questioni relative ai vincoli imposti dalle convenzioni internazionali; si rinvia pertanto, rispettivamente, alla recente e chiara ricostruzione di C. Grandi, *Riserva di legge e legalità penale europea*, cit., 50 ss. ed ai recenti lavori monografici di C. Sotis, *Le "regole dell'incoerenza". Pluralismo normativo e crisi postmoderna del diritto penale*, Roma, 2012 e V. Manes, *Il giudice nel labirinto. Profili delle intersezioni tra diritto penale e fonti sovranazionali*, Roma, 2012, oltre che alle limpide osservazioni di F. Viganò, *Fonti europee e ordinamento italiano*, in questa *Rivista*, *Speciale Europa e giustizia penale*, 2011, 6 ss.; nella dottrina costituzionalistica, v. D. Tega, *I diritti in crisi. Tra Corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, Milano, 2012, 23 ss. e B. Randazzo, *Giustizia costituzionale sovranazionale. La Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2012, 141 ss.; A. Cardone, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Milano, 2012, 104 ss.

(3) Sui rapporti tra fonti europee e diritto penale, limitandoci ai contributi più recenti, A. Bernardi, *I principi di sussidiarietà e di legalità nel diritto penale europeo*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2012, 15 ss.; O. Di Giovine, *Il principio di legalità tra diritto nazionale e diritto convenzionale*, in *Studi in onore di Mario Romano*, vol. IV, Napoli, 2265 ss.; Id., *Diritti insaziabili e giurisprudenza nel sistema penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2011, 1474 ss.; M. Donini, *Europeismo giudiziario e scienza penale, Europeismo giudiziario e scienza penale. Dalla dogmatica classica alla giurisprudenza-fonte*, Milano, 2011; AA. VV., *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, a cura di G. Grasso-L. Picotti-R. Sicurella, Milano, 2011; C. Paonessa, *Gli obblighi di tutela penale. La discrezionalità legislativa nella cornice dei vincoli costituzionali e comunitari*, Pisa, 2009; G. Salcuni, *L'europeizzazione del diritto penale: problemi e prospettive*, Milano, 2011; C. Sotis, *Il diritto senza codice. Uno studio sul sistema penale europeo vigente*, Milano, 2007; Id., *La mossa del cavallo. La gestione dell'incoerenza nel sistema penale europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2012, 464 ss.; F. Viganò, *Recenti sviluppi in tema di rapporti tra diritto comunitario e diritto penale*, in questa *Rivista*, 2005, 1433 ss.; F. Viganò, *L'influenza delle norme sovranazionali nel giudizio di antigiuridicità del fatto tipico*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2009, 1062 ss.; Id., *L'arbitrio di non punire. Sugli obblighi di tutela penale dei diritti fondamentali*, in *Studi in onore di Mario Romano*, cit., 2645 ss.; Id., *Fonti europee e ordinamento italiano*, cit., 4 ss.

(4) Sul punto, con riferimento anche al Trattato di Lisbona, C. Sotis, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, in *Cass. pen.*, 2010, 1146 ss.; C. Paonessa, *L'avanzamento del "diritto penale europeo" dopo il trattato di Lisbona*, in *Giust. pen.*, 2010, I, 307 ss.; E. Mezzetti, *L'internazionalizzazione della legge penale*, in M. Ronco-E.M. Ambrosetti-E. Mezzetti, *Commentario sistematico al codice penale*, Bologna, 2010, 137 ss.

Note:

(*) Il contributo è stato sottoposto, in forma anonima, alla valutazione di un referee.

(1) C. Grandi, *Riserva di legge e legalità penale europea*, Milano, 2010, 48 ss.; G. Fiandaca, *Crisi della riserva di legge e disagio della democrazia rappresentativa nell'età del protagonismo giurisprudenziale*, in *Criminalia*, 2011, 86 ss.

to, di esprimere una vera e propria politica criminale europea» (5), Così, di fronte a veri e propri obblighi di penalizzazione, che attestano una sempre crescente influenza del diritto sovranazionale anche nelle valutazioni politico-criminali (6), il singolo parlamento nazionale corre il rischio di una progressiva espropriazione del «suo margine di apprezzamento nelle scelte di criminalizzazione» (7), tanto nel prendere l'iniziativa quanto nell'esprimere «sulla base della propria discrezionalità politico-democratica le scelte di fondo relative ai contenuti della tutela penale» (8).

Il problema delle direttive e l'atto interno di recepimento

In questo scenario, un ruolo decisivo va riconosciuto alle modalità attraverso le quali le opzioni sovranazionali di politica criminale contenute nelle direttive (non dettagliate) irrompono nell'ordinamento interno, dal momento che queste ultime, come è ben noto, non hanno efficacia diretta, limitandosi a porre obblighi legislativi a carico degli Stati a cui sono rivolte, ciascuno dei quali potrà adempierli secondo le procedure interne più consone alla riserva di legge (9).

Ebbene, già sul finire degli anni '80 si è ritenuto di poter contemperare le esigenze di attuazione delle direttive e di rispetto della sovranità parlamentare attraverso lo schema dell'atto interno di recepimento. A tal fine, la strada prescelta è stata quella della c.d. legge comunitaria, che, disciplinata dapprima con l. 9 marzo 1989 n. 86 (c.d. legge *La Pergola*) e quindi con l. 4 febbraio 2005, n. 11 (c.d. legge *Buttiglione*), ha sostanzialmente rimesso al singolo provvedimento annuale l'onere di graduare l'uso delle diverse tecniche normative possibili, tenendo conto soprattutto della natura dell'adempimento (10). Per tale via, laddove vi fossero da introdurre norme penali, si è sempre optato per il ricorso ad una delega al Governo; il che ha potenziato tutte le perplessità sollevate a proposito dei decreti delegati quali fonti di norme

nale", e sull'art. 83.2., che estende tale potere anche con riguardo ad altri settori, purché già oggetto di misure di armonizzazione, nel caso in cui il riavvicinamento delle legislazioni nazionali in materia penale si riveli indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione, v. R. Sicurella, «*Prove tecniche*» per una metodologia dell'esercizio delle nuove competenze concorrenti dell'Unione europea in materia penale, in *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, cit., 25 ss.; G. Grasso, *La «competenza penale» dell'Unione europea nel quadro del Trattato di Lisbona*, in *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, cit., 693 ss.; C. Grandi, *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., 392 ss.; O. Di Giovine, *Il principio di legalità tra diritto nazionale e diritto convenzionale*, cit., 2253 ss.; A. Barletta, *La legalità penale tra diritto dell'unione europea e costituzione*, Napoli, 2011, 72 ss.

(6) Una recente indagine volta a definire una tipologia degli obblighi di tutela penale internazionali in S. Manacorda, «*Dovere di punire?*» Gli obblighi di tutela penale nell'era dell'internazionalizzazione del diritto, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2012, 1364 ss.

(7) F. Palazzo, *Europa e diritto penale: i nodi al pettine*, in questa *Rivista*, 2011, 657.

(8) G. Fiandaca, *Crisi della riserva di legge e disagio della democrazia rappresentativa nell'età del protagonismo giurisdizionale*, cit., 88.

(9) Esulano ai nostri fini le diverse ipotesi di direttive dettagliate dinanzi alle quali lo Stato sia inadempiente, per aver lasciato inutilmente scadere il termine per la relativa attuazione; a queste, infatti, si riconosce notoriamente un'efficacia analoga a quella dei regolamenti, seppure, come ha chiarito la Corte costituzionale, l'efficacia diretta di una direttiva sia ammessa «solo se dalla stessa derivi un diritto riconosciuto al cittadino, azionabile nei confronti dello Stato inadempiente», mentre «gli effetti diretti devono invece ritenersi esclusi, se dall'applicazione della direttiva deriva una responsabilità penale», con l'importante puntualizzazione secondo cui «l'impossibilità di non applicare la legge interna in contrasto con una direttiva comunitaria non munita di efficacia diretta non significa tuttavia che la prima sia immune dal controllo di conformità al diritto comunitario» (Corte cost., sent. 28 gennaio 2010, n. 28, in *Giur. cost.*, 2010, 358 ss.; sui risvolti penalistici della pronuncia, v. A. M. Maugeri, *La dichiarazione di incostituzionalità di una norma per la violazione di obblighi comunitari ex art. 11 e 117 Cost.: si aprono nuove prospettive?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2011, 1134 ss.); controllo che spetta alla Corte stessa, dinanzi alla quale può essere sollevata questione di legittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 11 e 117, comma 1, Cost.

(10) Sul tema, 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, 143 ss.; G. Tarli Barbieri, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma. Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, 2009, 125 ss.; M. Cartabia-M. Gennusa, *Le fonti europee e il diritto italiano*, Torino, 2011, 101 ss.; A. Celotto, *La nuova legge comunitaria 2007. Tendenze attuali nella fase ascendente e discendente del processo comunitario, in Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, a cura di S. Baroncelli, Torino, 2008, 194 ss.; V. Boncinelli, *Il mancato recepimento e la violazione del diritto comunitario imputabili a comportamenti, omissioni e ritardi del Governo*, ivi, 215 ss.; più risalenti, ma ancora attuali, le riflessioni di G. Tesaro, *Procedura di adeguamento al diritto comunitario: problemi antichi e nuovi proposti*, in *Riv. it. di dir. pubbl. comun.*, 1992, 387 ss.

Note:

(5) C. Sotis, *Il Trattato di Lisbona e le competenze penali dell'Unione europea*, cit., 1148; parla di un «diritto penale europeizzato» G. Fiandaca, *Legalità penale e democrazia*, cit., 278.

La questione è rimasta sostanzialmente immutata a seguito dell'entrata di vigore del Trattato di Lisbona, il quale, come è noto, oltre a far cadere la struttura per pilastri che aveva caratterizzato l'impianto precedente, ha previsto una base giuridica certa per l'adozione di regolamenti o direttive per l'armonizzazione penale, che permangono gli strumenti attraverso i quali le istituzioni europee esercitano la potestà normativa; in particolare, sull'art. 83.1, e la relativa possibilità di stabilire «norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente gravi che presentano una dimensione transnazio-

penali (11), se possibile ulteriormente accentuate dalla discutibile scelta di configurare la legge comunitaria come una sorta di legge *omnibus*, quale «contenitore di disposizioni eterogenee, connesse solo da un legame labile o pretestuoso con il fine della conformazione dell'ordinamento agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea» (12), che ne ha oltretutto allungato in maniera sproporzionata l'iter di approvazione, finendo per comprometterne l'emanazione tempestiva e la stessa efficienza rispetto all'obiettivo della trasposizione delle direttive (13).

La l. 24 dicembre 2012, n. 234 e lo sdoppiamento della legge comunitaria

Nella prospettiva penalistica, la situazione non può dirsi sostanzialmente mutata con la recente riforma apportata dalla l. 24 dicembre 2012, n. 234, approvata nella convulsa attività legislativa che ha preceduto lo scioglimento delle Camere e passata quasi inosservata (14). In termini generali, il provvedimento innova, sostituendola integralmente, la l. 4 febbraio 2005, n. 11, introducendo una riforma organica delle norme che regolano la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa europea, anche in ragione delle modifiche nel frattempo intervenute nell'assetto dell'Unione europea a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (15).

La legge si compone di ben 61 articoli, divisi in nove capi, e va ad incidere tanto sulla formazione del diritto UE (fase ascendente) (16), quanto sugli adempimenti degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione (fase discendente). Con riferimento a questi ultimi, nel capo VI (artt. 29-41), si è operata una riorganizzazione del processo di recepimento della normativa europea, con lo sdoppiamento della (ormai ex) legge comunitaria in due distinti provvedimenti: la legge di delegazione europea, da presentare alle Camere entro il 28 febbraio di ogni anno (17), il cui contenuto sarà limitato alle disposizioni di delega necessarie per il recepimento delle direttive comunitarie, e la legge europea che, più in generale, conterrà disposizioni volte a garantire l'adeguamento dell'ordinamento interno a quello europeo e per la quale non viene stabilito un termine specifico di presentazione, essendo questa eventuale, ma non necessaria.

L'obiettivo di tale *decoupling* è quello di arginare la principale disfunzione poc'anzi evidenziata, vale a dire il cronico ritardo nell'approvazione della legge, con conseguente avvio di numerose procedure di infrazione da parte della Commissione europea per il mancato (tempestivo) adeguamento alle direttive. Orbene, ascrivendosi per lo più tale rallentamento alla progressiva ipertrofia del disegno di legge comu-

nitaria, infarcito durante l'iter parlamentare di disposizioni diverse dal semplice conferimento di delega (in particolare, le disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti necessarie per risolvere procedure di infrazione) (18), si è rite-

Note:

(11) Sulle quali sia consentito rinviare a C. Cupelli, *La legalità delegata. Crisi e attualità della riserva di legge nel diritto penale*, Napoli, 2012, 171 ss.

(12) E. Cottu, *Morte e trasfigurazione di una legge comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2011, 1383, il quale concentra l'analisi critica in particolare sulla l. 15 dicembre 2011, n. 217 - Legge comunitaria 2010.

(13) Da ultimo, A. Tizzano, *Dall'unità nazionale all'integrazione sovranazionale*, in *Dir. un. eur.*, 2012, 628.

(14) Pubblicata sulla GU solo il 4 gennaio 2013, sebbene approvata in via definitiva (in seconda lettura) dalla Camera il 27 novembre 2012, dopo che, in prima lettura, il testo era stato approvato il 23 marzo 2011 e trasmesso al Senato, che a sua volta lo aveva approvato con modificazioni il 23 ottobre 2012; un richiamo all'approvazione della legge in esame lo si coglie nella "Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2012" del Primo Presidente della Corte di Cassazione alla inaugurazione dell'anno giudiziario 2013 (Corte di Cassazione, 255 gennaio 2013), 15 ss.; per un primo commento, 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*, in *www.federalismi.it*, nn. 2 e 3 2012.

(15) Sulle finalità sottese all'intervento legislativo, anche alla luce di talune insufficienze della l. n. 11 del 2005 nel percorso verso l'ammodernamento degli strumenti per la partecipazione dell'Italia all'Ue, v. A. Esposito, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234*, cit., 4 ss.; da ultimo ed approfonditamente, sul ruolo dei Parlamenti nazionali come sedi di legittimazione dei governi a livello comunitario e sulle loro funzioni come finalizzate a proteggere nell'Unione europea prerogative nazionali, M. Olivetti, voce *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento V, Torino, 2012, 492 ss. ed ivi ampia bibliografia.

(16) Con riferimento alla quale, le novità più rilevanti, in termini generali ed in estrema sintesi (esulando dall'oggetto specifico delle nostre riflessioni), concernono: a) il consolidamento del raccordo tra Parlamento e Governo nella formazione della posizione italiana nei processi decisionali dell'UE, con la previsione di nuovi o più articolati obblighi di informazione del Governo alle Camere, dell'obbligo del Governo di assicurare la coerenza delle posizioni assunte in sede europea con gli atti di indirizzo delle Camere e la precisazione dei presupposti per l'attivazione della riserva di esame parlamentare; b) una più efficace applicazione delle prerogative attribuite alle Camere dal Trattato di Lisbona, perseguita attraverso il richiamo dei poteri delle Camere sul rispetto del principio di sussidiarietà e la previsione dell'intervento parlamentare per l'attivazione del cd. meccanismo del freno d'emergenza; c) il rafforzamento delle procedure di informazione e controllo parlamentare sulle attività giurisdizionali e di contenzioso riguardanti l'Italia.

(17) È stata peraltro prevista la possibilità per il Governo, nel caso in cui insorgessero nuove esigenze di adempimento, di presentare entro il 31 luglio di ciascun anno un ulteriore disegno di legge di delegazione europea relativo al secondo semestre dell'anno (art. 29, comma 8).

(18) Una significativa esemplificazione dei ritardi connessi a norme *inconferenti* è offerta dalla vicenda delle leggi comunitarie 2011 e 2012, approvate entrambe dalla Camera dei deputati (rispettivamente il 2 febbraio 2012 ed il 3 ottobre 2012), ma rimaste bloccate al Senato (A.S. 3129 e A.S. 3510) sino al termine
(segue)

nuto che un disegno di legge di delegazione europea più “snello”, contenente esclusivamente le disposizioni di delega necessarie per il recepimento delle direttive, possa evidentemente garantire una maggiore celerità. Nella legge europea confluirà invece tutto il resto, come le disposizioni modificative o abrogative di norme interne oggetto di procedure di infrazione o di sentenze della Corte di giustizia, quelle necessarie per dare attuazione agli atti dell'Unione europea ed ai Trattati internazionali conclusi dall'UE o quelle emanate nell'ambito del potere sostitutivo (art. 30).

Soffermandoci sulla legge di delegazione europea, l'art. 31 disciplina la procedura per l'esercizio delle deleghe conferite al Governo, l'art. 32 detta i principi ed i criteri generali di delega e l'art. 33 regola la delega per la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi europei (19).

Più nel dettaglio, l'art. 32 prevede che, «salvi gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge di delegazione europea e in aggiunta a quelli contenuti nelle direttive da attuare» i decreti legislativi siano informati a taluni principi e criteri direttivi, per così dire, di carattere generale. Così, alla lett. d del primo comma, sono previste norme specifiche per l'introduzione, nei decreti legislativi di recepimento delle direttive comunitarie, di nuove fattispecie, ove necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti stessi. In sostanza, la scelta che il Governo è autorizzato ad operare, in sede di attuazione della delega, tra la configurazione delle violazioni come reati (contravvenzionali) o come illeciti amministrativi, è ancorata ai seguenti principi e criteri direttivi: 1) possibile introduzione di nuove fattispecie, al di fuori dei casi previsti dalle norme penali vigenti e, in particolare, di contravvenzioni, punite - in via alternativa o congiunta - con la pena pecuniaria dell'ammenda fino a 150.000 euro e dell'arresto sino a 3 anni, nei casi in cui siano lesi o esposti a pericolo «interessi costituzionalmente protetti» (20): tali pene dovranno essere previste alternativamente per le infrazioni che espongano a pericolo o danneggino l'interesse protetto e congiuntamente per quelle che rechino un danno di particolare gravità; 2) irrogabilità, in queste ipotesi, delle sanzioni alternative di cui agli artt. 53 ss. del d.lgs. n. 274 del 2000, con relativa applicazione della competenza del giudice di pace; 3) introduzione di illeciti amministrativi, puniti con la sanzione pecuniaria di importo non inferiore a 150 euro e non superiore a 150.000 euro, per le violazioni che ledano o espongano a pericolo beni giuridici diversi da quelli sopra indicati; 4) determinazione della pena edittale - nell'ambito del minimo

e del massimo previsti - in ragione delle diverse potenzialità lesive dell'interesse protetto che le infrazioni presentano in astratto, delle specifiche qualità personali del colpevole - con particolare riferimento a quelle che impongono particolari doveri di prevenzione, controllo o vigilanza - e del vantaggio patrimoniale che l'infrazione può recare al colpevole (o all'ente o alla persona nel cui interesse agisce); 5) possibilità, ove necessario per assicurare l'osservanza dei decreti legislativi, di sanzioni amministrative accessorie, nonché di sanzioni penali accessorie nei limiti stabiliti dal codice penale; 6) possibilità, sempre al fine di garantire l'osservanza dei decreti legislativi, della confisca obbligatoria delle cose utilizzate per commettere l'illecito amministrativo o il reato previsto dai decreti; 7) possibilità, entro i limiti di pena indicati, di prevedere sanzioni identiche a quelle eventualmente già comminate da leggi vigenti per violazioni omogenee e di pari offensività.

All'art. 33 è quindi previsto che, «al fine di assicurare la piena integrazione delle norme dell'Unione europea nell'ordinamento nazionale, fatte salve le norme penali vigenti, la legge di delegazione europea delega il Governo ad adottare, entro la data dalla stessa fissata, disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni di obblighi contenuti in direttive europee attuate in via regolamentare o amministrativa, ai sensi delle leggi di delegazione europee 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»; i relativi decreti legislativi, si specifica nella seconda parte del secondo comma, si informano, oltre che ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 32, comma 1, lett. d), «a quelli specifici contenuti nella legge di delegazione europea, qualora indicati» (21).

Note:

(continua nota 18)

della legislatura, a causa di una forte contrapposizione tra i gruppi parlamentari sulle disposizioni del ddl 2011 relative alle norme in tema di responsabilità civile dei magistrati e di sperimentazioni di farmaci su animali.

(19) Una delle modifiche di maggior rilievo è rappresentata dalla previsione all'art. 32, comma 1, lett. c) di un ulteriore principio di delega, il c.d. *gold plating*, volto ad evitare la possibilità, per il legislatore delegato, di prevedere in sede di recepimento livelli di regolazione più restrittivi rispetto a quelli richiesti dalle direttive stesse.

(20) Va precisato che questa formulazione è stata per la prima volta introdotta nella legge comunitaria per il 2002 (l. 3 febbraio 2003, n. 14); le leggi comunitarie precedenti facevano, invece, riferimento ad “interessi generali dell'ordinamento interno, compreso l'ecosistema”.

(21) La necessità della disposizione è ricondotta al fatto che, sia
(segue)

Si tratta di disposizioni che ricalcano pedissequamente norme già previste nelle singole leggi comunitarie (22), sulle quali tuttavia occorre soffermarsi, per i risvolti che chiamano in causa in maniera diretta la riserva di legge in materia penale.

Nuovi dubbi e persistenti criticità del modello

Va subito detto che, al di là delle buone intenzioni, la soluzione prescelta suscita più d'una perplessità. Non solo per taluni dubbi di coordinamento e di raccordo sull'oggetto specifico dei due nuovi provvedimenti tipizzati che emergono già *prima facie* (si profila, ad esempio, una possibile sovrapposizione, all'art. 30, tra il contenuto della lett. b del secondo comma e quello della lett. b del terzo) o per la scelta, che appare quantomeno in controtendenza, di privilegiare - per le sanzioni penali da comminare alle infrazioni ai decreti che «ledano interessi costituzionalmente protetti» (arrecando al contempo un «danno di rilevante entità») - il modello contravvenzionale, rispetto al quale le istanze di deflazione e di depenalizzazione grandemente condivise spingono per una eliminazione o comunque per una sensibile contrazione (23).

Una riflessione critica, in termini più generali, si impone soprattutto con riferimento allo stesso meccanismo di adeguamento della tutela penale alle direttive, predisposto in sostanziale continuità dalla legge comunitaria prima e dalla legge di delegazione europea poi. Anzitutto, va detto che la scelta di cristallizzare una volta per tutte un modello di principi e criteri sanzionatori di massima, sottraendoli alle valutazioni annuali del Parlamento - e quindi quantomeno sulla carta calibrati sulle diverse esigenze - finisce in qualche modo per imbrigliare il legislatore, ponendosi come legge quadro in materia.

Inoltre, nonostante l'apprezzabile tentativo di coinvolgere il Parlamento, il meccanismo risulta affetto, sul piano applicativo, da un vizio di fondo difficilmente superabile, quello di accrescere in campo penale il protagonismo dell'esecutivo tipicamente connotato all'istituto della delega (24). Infatti, nonostante l'intento di snellire, la legge di delegazione europea continuerà fisiologicamente a contenere una delega alla traduzione di direttive, le più eterogenee quanto alle materie disciplinate; e proprio questa eterogeneità fa sì che i criteri della delega sanzionatoria, pur in sé apprezzabili, non siano altro che generalissimi principi orientativi di politica sanzionatoria, come tali rimessi interamente all'esecutivo per la loro concretizzazione (25): «principi e criteri assolutamente privi di contenuto precettivo, tendenzialmente tautologici, e sempre identici a se stessi» (26).

Basti riflettere, in proposito, sul tenore dell'art. 32, comma 1, lett. d) e sulla vaghezza dei parametri cui il Governo è tenuto ad attenersi nelle scelte di criminalizzazione delle infrazioni alle disposizioni dei decreti (richiamati anche all'art. 33 rispetto alle sanzioni per le violazioni di obblighi contenuti in direttive europee attuate in via regolamentare o amministrativa): «i casi in cui le infrazioni ledano o espongano a pericolo interessi costituzionalmente protetti»; il riferimento alle «infrazioni che espongano a pericolo o danneggino l'interesse protetto» o a quelle «che rechino un danno di particolare gravità»; la determinazione dell'entità delle sanzioni «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» (27).

Note:

(continua nota 21)

nel caso dell'attuazione di direttive in via regolamentare o amministrativa, sia nel caso di regolamenti comunitari (che non necessitano di leggi di recepimento, essendo direttamente applicabili nell'ordinamento nazionale), occorre una fonte normativa di rango primario atta ad introdurre norme sanzionatorie di natura penale nell'ordinamento nazionale.

(22) Disposizioni in materia di sanzioni penali e amministrative, di tenore analogo se non identico rispetto a quello della lettera in commento, si ritrovano anche in altre leggi comunitarie (ad esempio nella comunitaria 2009, o nel disegno di legge comunitaria 2011).

(23) Non è un caso infatti che, per fronteggiare la drammatica urgenza del sovraffollamento carcerario, con l'obiettivo di incidere sulle dinamiche indotte dalla c.d. detenzione di flusso e dalla carcerazione - anche preventiva - per reati c.d. bagatellari, si è recentemente provveduto in seno al Ministero delle Giustizie ad istituire una Commissione di studio sulla depenalizzazione, con il compito di elaborare un testo (da tradursi in disegno di legge da presentare nella prossima legislatura), che selezioni in modo attento le fattispecie da ricondurre alla giurisdizione penale; cfr. *Relazione del Ministero della Giustizia sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2012*, 293 ss.

(24) Ulteriori riflessioni critiche con riguardo al rispetto della riserva di legge in materia penale ancora in C. Cupelli, *La legalità delegata*, cit., 283 ss.

(25) Con riferimento alla l. 15 dicembre 2011, n. 217 (Legge comunitaria 2010), ed alle molteplici disfunzioni che tale meccanismo di adattamento interno lascia trasparire, coinvolgendo anche l'ambito della materia sanzionatoria, v. E. Cottu, *Morte e trasfigurazione di una legge comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2011, 1373 ss.

(26) Così E. Stradella, *Le deleghe legislative per finalità: il caso delle deleghe contenute nelle leggi comunitarie. Analisi delle deleghe comunitarie nella XIV e XV legislatura*, cit., 153.

(27) Può essere sufficiente un semplice confronto degli artt. 32 e (segue)

L'estrema genericità dei criteri non può che tradursi in un ampliamento dei margini di discrezionalità rimessa al delegato, che coinvolge tanto la facoltà di scelta rimessa al Governo sull'*an* e sul *quomodo* del ricorso alla sanzione penale - e quindi la decisione circa la meritevolezza e il bisogno della pena in relazione ad un bene -, quanto la determinazione dell'apparato sanzionatorio. In questo modo, allora, «l'adattamento affidato al legislatore interno, da momento valutativo per vagliare la fattibilità e, conseguentemente, per conformare, con libertà di mezzi, gli obiettivi di tutela predeterminati in sede europea alla realtà ordinamentale, pare tramutarsi in un momento di mero tecnicismo giuridico», ed appare manifesto che «a fronte di direttive contenenti già indicazioni 'minime' sulla tipologia delle condotte da punire e sulle relative sanzioni da comminare, la capacità di intervento autonomo del Parlamento, al momento della predisposizione della stessa legge comunitaria, finisce per appiattirsi sulla pedissequa trasposizione di tali prescrizioni nell'oggetto della delega» (28).

Se a tutto ciò si aggiunge la tendenza delle direttive comunitarie a farsi sempre più stringenti e dettagliate per quanto riguarda il profilo sanzionatorio in genere, e penale in specie, ci si può facilmente rendere conto di come la produzione comunitaria abbia finito nel complesso per comprimere il ruolo della volontà parlamentare in materia penale (29). Basta scorrere il testo di una qualunque legge delega comunitaria, per cogliere i tratti di una delega tanto generale quanto generica, per lo più di mero rinvio ai contenuti delle direttive stesse; ciò è peraltro oggi riconosciuto esplicitamente dal primo comma dell'art. 32, nel riferimento ai principi e criteri direttivi «contenuti nelle direttive da attuare».

La democraticità delle scelte penali si trova stretta tra l'Unione europea, che reclama e assorbe le competenze penali degli Stati, e il Governo, che a sua volta assume ed ingloba la residua discrezionalità politico-criminale. L'erosione della legalità penale avviene così sia dall'esterno, tramite l'attrazione delle suddette competenze nazionali in favore della UE, sia dall'interno, in forza dell'azione dell'esecutivo, con uno spostamento patologico dell'opzione politico-criminale verso centri decisionali sempre più lontani dal fondamento democratico dell'organo rappresentativo interno (30).

Il tutto risulta aggravato dalla considerazione che, proprio in sede di adeguamento dell'ordinamento interno a quello comunitario, si assiste ad una ulteriore alterazione dello schema tipico della delega nell'attuazione degli obblighi comunitari di tutela penale, proprio per quel che concerne il ruolo del Parlamen-

to nella determinazione dei principi e dei criteri direttivi, offrendo una delle esemplificazioni più efficaci dei rischi della prassi di una loro individuazione *per relationem*: nello schema di siffatta delega la normativa sovranazionale viene utilizzata non solo come fonte dei principi da attuare (e prima ancora per la loro individuazione) - il che già contraddice la funzione tipica dello strumento -, quanto «come mera formula di comodo per giustificare il decreto delegato di attuazione in base alla sola necessità di un - anche del tutto imprecisato nelle sue modalità - adeguamento alla disciplina europea» (31).

Note:

(continua nota 27)

33 della l. 234 del 2012 con gli artt. 2 (Principi e criteri direttivi generali della delega legislativa) e 3 (Delega al Governo per la disciplina sanzionatoria di violazioni di disposizioni europee) del disegno di legge comunitaria 2012 per cogliere la totale identità dei testi.

È indicativo che anche la Corte costituzionale, pur all'interno di un atteggiamento estremamente cauto nel sindacato sui vizi di costituzionalità dei principi e criteri direttivi delle leggi delega, si sia spinta, con la sent. 28 febbraio 1997, n. 53 (in *Giur. cost.*, 1997, 484; nello stesso senso anche C. cost., sent. 30 dicembre 1998, n. 456, in questa *Rivista*, 1999, 186 ss.), a stigmatizzare la scarsa precisione dei principi e criteri direttivi relativi alle sanzioni penali per le infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi delegati. La Corte ha infatti affermato, in relazione all'art. 2, lett. d), della legge 22 febbraio 1994, n. 146 (legge comunitaria per il 1993), sostanzialmente analoga a quella contenuta nella lett. d in esame, che la disposizione, che stabilisce i criteri e principi direttivi della delega conferita al Governo, in ordine alle sanzioni per le infrazioni alle norme delegate "non appare certo perspicua", esprimendo "l'auspicio che il legislatore, ove conferisca deleghe ampie di questo tipo, adotti, per quanto riguarda il ricorso alla sanzione penale, al cui proposito è opportuno il massimo di chiarezza e certezza, criteri configurati in modo più preciso".

(28) C. Paonessa, *L'avanzamento del "diritto penale europeo" dopo il trattato di Lisbona*, cit., 309 ss.

(29) F. Palazzo, *Sistema delle fonti e legalità penale*, in *Cass. pen.*, 2005, 283.

(30) Nella medesima prospettiva, C.F. Grosso, *Il fascino discreto della conservazione (Considerazioni in margine all'asserita crisi del principio di riserva di legge in materia penale)*, in *Criminalia*, 2011, 131.

(31) Così A. Anzon, *I problemi attuali del sindacato della Corte costituzionale sulla delega legislativa*, in *La delega legislativa*, cit., 37.

Si può richiamare, a titolo esemplificativo, la sent. 15 ottobre 2007, n. 341, nella quale la Corte costituzionale è stata chiamata a vagliare la legittimità di un decreto legislativo "integrativo e correttivo" in attuazione della legge delega (comunitaria) n. 128 del 1998, che ha introdotto nell'ordinamento bancario ipotesi di anatocismo, senza che tuttavia vi fosse nelle leggi di delegazione alcuno specifico accenno all'anatocismo stesso, quindi in eccesso di delega; nell'occasione la Corte, dopo aver riproposto quei criteri che consentono - in maniera peraltro non del tutto condivisibile, come si è ricostruito in precedenza - di superare l'assenza di una formulazione espressa di principi e, al contempo, di riconoscere lo spazio discrezionale del delegato, ha dichiarato la questione infondata, sulla base della pura e semplice necessità di adeguamento al diritto comunitario, non ricavando i principi indispensabili a legittimare un decreto delegato dalla legislazione nazionale e neppure da quella comunitaria, bensì dal generale divieto comunitario di discriminazione.

Non stupisce che la dottrina costituzionalistica abbia mostrato da subito forti perplessità, denunciando già dall'inizio degli anni '90 il rischio di un radicale stravolgimento della fisiologia dei rapporti tra potere esecutivo e potere legislativo nella fase di attuazione per delega degli obblighi comunitari, risultando il Parlamento «del tutto estraneo al circuito decisionale, che si esaurisce tra le istituzioni comunitarie e l'esecutivo nazionale» (32), venendosi ad ingenerare il paradosso «in cui l'esecutivo, partecipando al Consiglio della comunità, detterebbe a se stesso i principi e i limiti cui attenersi nell'esercizio della legislazione delegata» (33). Sono, infatti, proprio le direttive richiamate dalla legge di delega a fissare, seppure in via formalmente mediata, i principi ed i criteri direttivi, a divenire cioè la «vera fonte dei principi sostanziali ai quali devono uniformarsi i decreti legislativi» (34); di talché, in sede di scrutinio dei relativi decreti legislativi, ciò che si andrà a valutare sarà la conformità non tanto alla legge delega, quanto piuttosto alle stesse fonti comunitarie da essa acriticamente richiamate, che si configurano come parametro doppiamente interposto (35).

Ciò comporta un duplice, rilevante effetto: da un lato, quello di snaturare le funzioni delle indicazioni contenute nelle direttive, che hanno una eterogeneità di destinatari e, quindi, devono necessariamente mantenere un carattere generale, compatibile con le diverse caratteristiche strutturali dei sistemi penali interni ai singoli Stati membri; dall'altro, quello di mutare il fondamento del controllo costituzionale, che da strumento di garanzia della centralità del Parlamento diviene (strumento di) garanzia della prevalenza del diritto comunitario, ingenerando oltretutto ed inevitabilmente «confusione tra le finalità della delega ed i criteri ai quali il Governo deve attenersi nell'esecuzione della stessa» (36).

Gli intrecci tra i due effetti, nell'eterogeneità dei fini che ne scaturisce, sono palesi. Come si è fatto notare, «una eventuale pronuncia di accoglimento si fonderebbe sulla violazione dell'art. 76 determinata dal mancato rispetto della legge di delega da esso richiamata; ma a sua volta la legge di delega non sarebbe violata in modo diretto, ma solo in conseguenza della difformità del decreto legislativo rispetto alle norme comunitarie da essa richiamate». In sostanza, «il parametro sarebbe costituito dalla sequenza "art. 76 Cost. - legge di delega - norme comunitarie" e la violazione delle ultime si rifletterebbe sul primo, portando nell'alveo del giudizio di costituzionalità ex art. 76 Cost. un problema di conformità del diritto interno al diritto comunitario». Si finisce in tal modo per mutare il significato del giudizio della Corte

costituzionale: «il controllo di conformità del decreto legislativo alla legge di delega nasceva col preciso intento di salvaguardare la centralità del Parlamento nella produzione normativa primaria» ed il pregio costituzionale risiede proprio nell'essere funzionalizzato «a preservare il riparto di ruoli tra Parlamento e Governo nella produzione della legislazione delegata», consistendo quello tra le norme della legge di delega e quelle del decreto delegato in un confronto tra due normative primarie «che non assurgerebbe al rango di controllo di costituzionalità, se esso non costituisse uno strumento per garantire la divisione di competenze tra legislativo ed esecutivo determinata dalla Costituzione» (37).

Di nuovo, allorquando i decreti delegati investono la materia penale, si ricrea quella fisiologica incompatibilità rispetto alla riserva assoluta di legge, limitandosi l'intervento del Parlamento ad una sola approvazione onnicomprensiva, mediante legge di autorizzazione alla ratifica contenente l'ordine di esecuzione

Note:

(32) M. Cartabia, *Principi della delega determinati con rinvio alle norme comunitarie e parametro doppiamente interposto*, in *Giur. cost.*, 1993, 2044 s.

(33) Ancora M. Cartabia, *Principi della delega determinati con rinvio alle norme comunitarie e parametro doppiamente interposto*, cit., 2051, ripresa da A. Bonomi, *Le leggi comunitarie e la delineaazione dei principi e dei criteri direttivi per rinvio alle direttive comunitarie nelle materie coperte da riserva di legge (aspetti problematici)*, in *Le trasformazioni della delega legislativa*, cit., 295; sul punto, v. anche C. De Fiores, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001, 163; A. Celotto, voce *Legge comunitaria*, in *Enc. giur.*, Roma, 1995, 4 ss.

(34) A. Bonomi, *Le leggi comunitarie e la delineaazione dei principi e dei criteri direttivi per rinvio alle direttive comunitarie nelle materie coperte da riserva di legge (aspetti problematici)*, in *Le trasformazioni della delega legislativa*, cit., 294.

(35) Da ultimi, R. Zaccaria-E. Albanesi, *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in *La delega legislativa*, cit., 342 e 357 ss.

(36) F. Biondi Dal Monte, *La giurisprudenza costituzionale sui decreti legislativi della XIV e XV legislatura*, in *Le trasformazioni della delega legislativa*, cit., 101; P. Magarò, *Delega legislativa e dialettica politico-istituzionale*, Torino, 2003, 193.

(37) M. Cartabia, *Principi della delega determinati con rinvio alle norme comunitarie e parametro doppiamente interposto*, cit., 2053.

Le ricadute dell'introduzione di un tale parametro doppiamente interposto nel giudizio di costituzionalità sono dirompenti, alterandone le finalità: non più, quindi, la difesa delle prerogative del Parlamento nella funzione legislativa delegata, e cioè il precetto costituzionale della divisione di competenze ex art. 76, quanto piuttosto la *prevalenza del diritto comunitario su quello interno*; "per quanto il parametro costituzionale formalmente impiegato sia l'art. 76 Cost., il giudizio si svincola completamente da tale norma costituzionale e si risolve in un paragone tra i precetti comunitari e il decreto legislativo impugnato" (M. Cartabia, *Principi della delega determinati con rinvio alle norme comunitarie e parametro doppiamente interposto*, cit., 2054-2055), assumendo un compito per certi versi speculare a quello oggi assolto dall'art. 117, comma 1, Cost., così come riconosciuto dalla Corte costituzionale con riferimento alle fonti comunitarie non direttamente applicabili (così, ancora, Corte cost., sent. 28 gennaio 2010, n. 28, cit., 378).

ne (38). Conseguentemente, è davvero solo formale il rispetto della riserva di legge assicurato dall'uso dei decreti delegati, mentre di fatto il suo fondamento sostanziale viene compromesso e alterato (39).

Si assiste ad una vera e propria abdicazione da parte del legislatore alla propria funzione tipica a favore di un soggetto istituzionale diverso e privo di analoga legittimazione democratica, in un ambito peraltro ritenuto dal Costituente così delicato da meritare una riserva di legge assoluta e nel quale - a voler ritenere ammissibile la delegazione legislativa quale fonte del diritto penale - i principi ed i criteri direttivi dovrebbero essere «posti in modo ancor più stringente di quanto non avvenga nelle 'altre' e 'comuni' ipotesi di delegazione» (40).

L'occasione sprecata

In definitiva, appare chiaro che la ritirata del diritto interno, sia in sede di legge delega che di decreto delegato, a favore di quello europeo, da un lato esaspera il *deficit* di democraticità delle fonti sovranazionali e dall'altro accentua il distacco dai crismi costituzionali della delega legislativa, a fronte di norme il cui contenuto è già stato predefinito al di fuori della legge (delega) parlamentare, senza alcun collegamento sostanziale con la stessa. Può allora dirsi che al *deficit* di legittimazione democratica, che da sempre rappresenta il *punctum dolens* rispetto all'attribuzione di una competenza penale diretta dell'Unione, si somma l'ulteriore *deficit* democratico interno (41), per la congenita inidoneità dello strumento normativo prescelto, la delega, a salvaguardare le peculiarità della materia penale. Questa è la realtà con la quale, dunque, occorre confrontarsi, sforzandosi per quanto possibile di ribadire le ragioni della riserva di legge, al cospetto dell'incombente «rischio di una progressiva espropriazione del parlamento nazionale, che vede sempre più ridotto il suo margine di apprezzamento nelle scelte di criminalizzazione» (42).

Restando in una prospettiva nazionale, con la l. 234 del 2012 si è persa una buona occasione per sanare le carenze che emergono in sede di attuazione delle direttive della Unione europea e per ripensare al ruolo che il Parlamento anche in questo contesto è chiamato a svolgere. A ben vedere, si va a profilare un effetto addirittura antinomico rispetto alle finalità della legge: il ruolo del Parlamento sul versante sanzionatorio, anziché uscire rafforzato dalla legge, risulta - attraverso la consacrazione di un modello di legge di delegazione europea - ulteriormente compresso dall'automatismo della riproposizione annuale di principi e criteri direttivi prefissati in termini tanto ampi quanto generici ed indeterminati.

Di contro, sarebbe stato ed è tuttora auspicabile un intervento sulle funzioni di controllo parlamentare, con un significativo rafforzamento delle capacità consultive (43) che, passando ad esempio per una modifica dei regolamenti parlamentari, consenta di distinguere e selezionare campi di materia su cui calare le direttive nell'ordinamento interno, con conseguente possibilità di modulare e calibrare il periodo di riflessione a seconda dei settori e degli ambiti di riferimento. Volendo riservare al Parlamento - anche nella fase di attuazione statale degli obblighi comunitari - la verifica definitiva circa il rispetto dei canoni indefettibili di legittimazione sostanziale, primo tra tutti il principio di stretta legalità, sarebbe inoltre preferibile sottrarre al meccanismo della delega l'attuazione dei profili sanzionatori scaturenti dall'appartenenza all'Unione, facendoli confluire nella legge europea - prevista nella l. 234 come eventuale, ma che diventerebbe necessaria con riferimento per l'appunto a tali profili -, rimettendo per tale via l'opzione di politica criminale ad una elaborazione formalmente e sostanzialmente propria del Parlamento.

Note:

(38) Sull'abuso della delegazione legislativa nell'ambito della legge comunitaria, in senso critico seppure in una prospettiva parzialmente differente volta a 'smitizzare' il ruolo della riserva di legge nazionale, R. Sicurella, "Eppur si muove!": alla ricerca di un nuovo equilibrio nella dialettica tra legislatore comunitario e legislatore nazionale per la tutela degli interessi dell'Unione europea, in *Per un rilancio del progetto europeo. Esigenze di tutela degli interessi comunitari e nuove strategie di integrazione penale*, a cura di G. Grasso-R. Sicurella, Milano, 2008, 224, nota 49.

(39) In questo senso, F. Palazzo, *Corso di diritto penale. Parte generale*, Torino, 2011, 136.

(40) A. Bonomi, *Le leggi comunitarie e la delineazione dei principi e dei criteri direttivi per rinvio alle direttive comunitarie nelle materie coperte da riserva di legge (aspetti problematici)*, cit., 300; nello stesso senso, P. Magarò, *Delega legislativa e dialettica politico-costituzionale*, cit., 201 ss.

(41) Una vigorosa denuncia dei profili problematici connessi alla carenza di legittimazione degli organi europei con riferimento alle scelte di politica criminale, S. Moccia, *Funzione della pena ed implicazioni sistematiche: tra fonti europee e Costituzione italiana*, in questa *Rivista*, 2012, 922 ss. (spec. 929); Id., *La politica criminale del Corpus juris: dal Corpus juris al diritto penale europeo?*, in *Ambito e prospettive di uno spazio giuridico-penale europeo*, a cura di S. Moccia, Napoli, 2004, 48 ss.; segnala il "formarsi di un pensiero debole in tema di legalità penale, incline a ritenere che il *deficit* democratico non sia un ostacolo insormontabile per la configurabilità in capo all'Ue di una potestà legislativa in materia penale", A. Gargani, *Verso una 'democrazia giudiziaria'? I poteri normativi del giudice tra principio di legalità e diritto europeo*, in *Criminalia*, 2011, 106.

(42) F. Palazzo, *Europa e diritto penale: i nodi al pettine*, cit., 657.

(43) In questo senso, 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*, cit., 146 ss.