

L'attuazione della normativa europea

di Mario Savino

Le principali novità, in tema di attuazione del diritto dell'Unione, riguardano la revisione delle tecniche legislative di recepimento delle direttive. La legge comunitaria è stata "sdoppiata" in una «legge di delegazione europea», per le deleghe al recepimento, e in una «legge europea», per le norme di attuazione diretta. Al contempo, si ammette, ove occorra, il ricorso a misure di attuazione *ad hoc*. Si tratta di scelte condivisibili. Sul piano amministrativo, però, restano problemi aperti, che spiegano l'elevato numero di infrazioni contestate all'Italia per ragioni diverse dal recepimento delle direttive.

Lo storico ritardo italiano e le tendenze recenti

Il principale indicatore della capacità di uno Stato membro di attuare il diritto dell'Unione è rappresentato dal numero di procedure di infrazione aperte nei suoi confronti. Alla fine del 2002, pendevano nei

confronti dell'Italia 201 procedure, delle quali 65 per mancata trasposizione di direttive entro il termine (1).

Note:

(1) Dipartimento per le politiche comunitarie, *Relazione annuale al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea 2002 - 2003*, Roma, 2004, 194 s.

Negli anni successivi, il numero di procedure è aumentato progressivamente, fino a raggiungere, alla metà del 2005, la quota massima di 275 (di cui 69 per mancato recepimento di direttive) (2).

Da allora, grazie a una serie di accorgimenti e al rafforzamento degli strumenti di dialogo con la Commissione, si è assistito a un sensibile miglioramento. Alla fine del 2012 il governo ha raggiunto l'obiettivo di contenere il numero di procedure, per la prima volta dopo quindici anni, al di sotto di "quota cento" (3). Al momento in cui si scrive, le infrazioni contestate all'Italia sono 97, di cui 16 per mancato recepimento di direttive (4). In sette anni, dunque, le procedure sono diminuite, complessivamente, in misura superiore al 60 per cento.

Anche a livello europeo si registra una analoga tendenza: se nel 2009 sugli Stati membri pendevano circa 2900 procedure di infrazione, alla fine del 2011 il numero si era ridotto a 1775 (5). La forte contrazione non è dovuta a una minore intransigenza della Commissione nella veste di guardiano dei trattati, ma, al contrario, al maggior rigore con il quale l'Unione monitora e sanziona le violazioni del diritto europeo (6), oltre che all'adozione di un nuovo strumento di facilitazione del dialogo con gli Stati membri nella fase pre-contenziosa della procedura (il c.d. sistema "EU Pilot") (7). In risposta a questo orientamento, tutti gli Stati membri hanno prestato maggiore attenzione al problema dell'attuazione del diritto europeo. Ciò spiega perché l'Italia, nonostante i considerevoli progressi, continui a collocarsi in fondo alla classifica delle violazioni del diritto europeo (8).

Si tratta, allora, di verificare come la legge 24 dicembre 2012, n. 234 abbia inteso intervenire sui modi di attuazione del diritto comunitario. La verifica sarà condotta concentrando l'attenzione, dapprima, sul versante del recepimento delle direttive comunitarie e, quindi, sul versante dell'attuazione del diritto comunitario in via amministrativa.

Il problema del recepimento delle direttive

Rispetto alla disciplina previgente, dettata dalla legge 4 febbraio 2005, n. 11, la principale linea di intervento seguita dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234 è quella della revisione delle tecniche legislative di trasposizione delle direttive. Se si considera che il numero di procedure di infrazione dovute al mancato recepimento si è ridotto, tra il 2005 e il 2013, da 69 a 16 (9), la scelta può sorprendere. Tuttavia, essa risponde a un duplice ordine di ragioni.

Il primo è di tipo esogeno. Negli ultimi anni, la Commissione europea ha rafforzato la sua azione di contrasto nei confronti del mancato recepimento di direttive, considerandolo particolarmente grave in ragione del suo esteso impatto su cittadini e imprese. Per questo, da un lato, la Commissione stessa tratta ormai con maggiore celerità questo tipo di infrazioni, considerandole prioritarie (10). Dall'altro, e soprattutto, il Trattato di Lisbona ha stabilito che tali violazioni possono dar luogo a sanzioni a carico dello Stato inadempiente in tempi brevi: in base al-

Note:

(2) Cfr. Dipartimento per le politiche comunitarie, *Relazione annuale al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea 2006*, Roma, 2007, 109, tab. 11 (sull'evoluzione dal 2002 al 2006).

(3) Lo rileva il Dipartimento per le politiche europee (così ridenominato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 1° marzo 2011, spec. art. 18), nella *Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea 2013*, Roma, 2013, 119.

(4) Il dato, aggiornato al 3 aprile 2013, è ricavato dall'Archivio informatico nazionale delle procedure di infrazione (EUR-Infra), attivato dal Dipartimento per le politiche comunitarie nel febbraio 2008 (<http://eurinfra.politichecomunitarie.it/ElencoAreaLibera.aspx>).

(5) Commissione europea, *Relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea (2011)*, COM (2012) 714 def., 30 novembre 2012, 10.

(6) Le linee guida dell'azione dell'Unione sono tracciate in Comunicazione della Commissione, *Un'Europa dei risultati - Applicazione del diritto comunitario*, COM (2007) 502 def., 5 settembre 2007.

(7) Sul funzionamento del sistema *EU Pilot*, avviato nell'aprile 2008, si veda Commissione europea, *Seconda relazione di valutazione del progetto EU Pilot*, COM (2011) 930 def., 21 dicembre 2011.

(8) Nell'ultima rilevazione europea disponibile, aggiornata al 31 dicembre 2011, l'Italia figurava ancora all'ultimo posto, tra i 27 Stati membri, nella classifica delle procedure di infrazione pendenti, ma all'Italia risultavano in quel momento imputate 135 procedure complessive, di cui 39 per mancato recepimento di direttive (Commissione europea, *Relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea (2011)*, cit., 10). Come detto, nell'anno successivo la situazione delle pendenze nei confronti dell'Italia è sensibilmente migliorata.

(9) I progressi dell'Italia traspaiono anche dalle più recenti rilevazioni dell'Unione europea. In base all'*Internal Market Scoreboard*, rapporto periodico che misura il grado di attuazione delle norme europee relative al mercato interno, il *deficit* di recepimento medio nell'Ue si è ridotto dal 6,3% del 1997 allo 0,6% attuale e il dato italiano, praticamente allineato alla media (0,8%), è sceso per la prima volta al di sotto della soglia virtuosa dell'1% (Commissione europea, *Internal Market Scoreboard n. 26*, febbraio 2013, 11).

(10) Cfr. Comunicazione della Commissione, *Un'Europa dei risultati - Applicazione del diritto comunitario*, cit., 9, ove si assegna priorità alla trattazione di tre gruppi di infrazioni, riguardanti, rispettivamente, le violazioni che riguardano questioni di principio, l'inosservanza di sentenze di condanna della Corte di giustizia e il mancato recepimento di direttive. In quest'ultimo caso, i tempi di trattazione per la risoluzione del caso o il suo deferimento alla Corte sono contenuti entro i dodici mesi.

l'art. 260, par. 3, Tfu, la Corte di giustizia può imporre allo Stato il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità già con la sentenza che accerta l'inadempimento (11).

A questa impellente necessità di adeguamento deve, poi, aggiungersi l'esigenza di correggere disfunzioni endogene, emerse nel funzionamento del sistema previgente, imperniato sulla approvazione della legge comunitaria annuale.

Il disegno di legge comunitaria, d'iniziativa governativa, veniva presentato al Parlamento entro il 29 gennaio di ogni anno (12), ma finiva per essere approvato nel corso dell'anno successivo, con ritardi crescenti, dovuti a *iter* parlamentari sempre più lenti e farraginosi (13).

Il legislatore ha tentato di rimediare accorciando i tempi delle deleghe. Il termine per il loro esercizio, pari a diciotto mesi nella legge comunitaria 2005 (14), è stato dapprima ridotto a dodici mesi (15), quindi allineato al termine di recepimento previsto dalle singole direttive (16) e, ora - con questa legge - anticipato, in via generale, di due mesi rispetto alla scadenza prevista dalle singole direttive (17).

Questo accorgimento, pur importante, non è risolutivo. La tardiva approvazione delle leggi comunitarie annuali ha costretto, anzi, il legislatore delegato a trasporre le direttive europee in modo frettoloso e spesso in ritardo rispetto alla scadenza europea. Ne è, perciò, comunque derivato l'avvio a carico del governo italiano di un elevato numero di procedure di infrazione, talora in via automatica (nei casi di ritardo), talaltra in seguito a verifiche della Commissione che hanno evidenziato casi di non corretto recepimento (18).

L'origine dei ritardi nella trasposizione in via legislativa delle direttive va, in effetti, ricercata altrove. In parte, quei ritardi dipendono dalla complessità tecnica della legge comunitaria, che, avendo contenuti trasversali, richiede la consultazione di molte commissioni parlamentari. Per l'altra parte, ha assunto un peso crescente la costruzione della medesima legge come provvedimento *omnibus* sull'attuazione del diritto comunitario, con conseguente concentrazione in un unico provvedimento sia delle deleghe per l'adozione dei decreti legislativi di recepimento, sia delle disposizioni legislative di attuazione diretta (19).

Le soluzioni adottate: lo "sdoppiamento" della legge comunitaria e l'"alleggerimento" delle misure ordinarie di attuazione

La legge n. 234 del 2012 è intervenuta su entrambi i versanti del problema.

Per un verso, ha separato i percorsi parlamentari delle deleghe e delle norme di attuazione diretta, rispettivamente assegnate alla «legge di delegazione europea» e alla «legge europea».

D'ora in avanti, con la «legge di delegazione europea» - che il governo deve presentare alle Camere entro il 28 febbraio di ogni anno - dovranno essere adottate, in particolare, le «disposizioni per il conferimento al Governo di delega legislativa volta esclusivamente all'attuazione delle direttive europee e delle decisioni quadro da recepire nell'ordinamento nazionale, esclusa ogni altra disposizione di delegazione legislativa non direttamente riconducibile

Note:

(11) Per un inquadramento complessivo, L. Prete e B. Smulders, *The coming of age of infringement procedures*, in *Common Market Law Review*, 2010, vol. 47, 9 ss.

(12) Art. 8, c. 4, l. n. 11 del 2005.

(13) Mentre le leggi comunitarie per gli anni 2005, 2006 e 2007 sono state approvate nei primi mesi (gennaio-febbraio) dell'anno successivo, a partire dalle leggi comunitarie successive i tempi di approvazione si sono ulteriormente allungati: la legge comunitaria per il 2008, è stata approvata in via definitiva il 7 luglio 2009; quella per il 2009, il 4 giugno 2010; quella per il 2010, il 15 dicembre 2011; le leggi comunitarie per il 2011 e il 2012, presentate alle Camere, rispettivamente, il 26 luglio 2011 e il 6 giugno 2012, al momento in cui si scrive (aprile 2013) non hanno ancora visto la luce. Le ragioni dell'allungamento dei tempi dell'esame parlamentare della legge comunitaria sono ben illustrate nella Relazione della senatrice Boldi sui disegni di legge A.S. n. 2646 e 2254-A (aventi ad oggetto le "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", ora contenute nella legge in commento), spec. 6 s.

(14) Art. 1, legge 25 gennaio 2006, n. 29.

(15) Art. 1, legge 6 febbraio 2007, n. 13 (legge comunitaria 2006).

(16) Art. 1, legge 25 febbraio 2008, n. 34 (legge comunitaria 2007).

(17) Così dispone l'art. 31, c. 1, l. n. 234 del 2012, ove si precisa che per le direttive il cui termine di recepimento «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», mentre per le direttive che non prevedono un termine di recepimento il termine è di dodici mesi dall'entrata in vigore della legge di delegazione. La regola della trasposizione entro i due mesi antecedenti al termine di recepimento era già prevista dall'art. 1 del disegno di legge comunitaria 2010 (poi approvato in una diversa formulazione) ed è riproposta nei disegni di legge comunitaria 2011 e 2012, tuttora all'esame del Parlamento.

(18) Non a caso, l'Italia continua ad essere lo Stato membro con il maggior numero di procedure aperte per inadeguata trasposizione di direttive riguardanti il mercato interno (Commissione europea, *Internal Market Scoreboard* n. 26, febbraio 2013, 15).

(19) Alle norme legislative di trasposizione diretta si ricorre, in genere, quando il recepimento richieda mere abrogazioni o l'introduzione di disposizioni di facile elaborazione, ovvero quando sia necessario "sanare" tempestivamente gli inadempimenti rilevati dalla Commissione o accertati con sentenza dalla Corte di giustizia.

al recepimento degli atti legislativi europei», con contestuale indicazione delle disposizioni che autorizzano il Governo a recepire le direttive in via regolamentare (20).

Nella «legge europea», invece, confluiscono tre gruppi principali di norme: a) quelle di applicazione diretta delle direttive che non richiedano una complessa attività di recepimento; b) quelle che modificano o abrogano disposizioni statali vigenti oggetto di procedure di infrazione o di sentenze della Corte di giustizia, o che siano comunque in contrasto con il diritto europeo; c) quelle emanate nell'esercizio del potere sostitutivo statale nei confronti delle Regioni, previsto dall'art. 117, quinto comma, Cost. e ora disciplinato (senza innovazioni rispetto alla disciplina del 2005) dall'art. 41 della legge in commento (21).

Per altro verso, la legge n. 234 tenta di ovviare alla complessità delle misure ordinarie (legge di delegazione e legge europea), moltiplicando le soluzioni che consentono di «alleggerire» i rispettivi testi. Il sistema a «doppio binario» - che già di per sé segna il superamento dell'approccio «onnicomprendente» proprio della legge comunitaria - è, infatti, accompagnato da una serie di elementi di flessibilità, diretti a contemperare il vantaggio rappresentato dallo strumento unitario della «delega collettiva» (22) con le esigenze di rapida trasposizione che, in taluni casi, possano insorgere.

In primo luogo, le norme necessarie per porre fine a procedure di infrazione o per attuare sentenze di condanna della Corte di giustizia possono essere incluse non solo nella legge europea, ma anche nella legge di delegazione (23), nonché in apposite «misure urgenti», alle quali si può ricorrere per attuare norme dell'Unione quando il termine del recepimento «risulti anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge di delegazione europea o della legge europea relativa all'anno di riferimento» (24).

In secondo luogo, ove occorra approvare nuove deleghe in corso d'anno, invece di integrare il disegno di legge di delegazione europea già presentato, il governo potrà predisporre, entro il 31 luglio di ogni anno, un altro disegno di legge di delegazione, relativo al «secondo semestre» (25).

In terzo luogo, è contemplata la possibilità di adottare leggi di delegazione *ad hoc*, diverse dalla legge di delegazione annuale. Il distacco dalla «delega collettiva» è però temperato dalla previsione secondo cui i relativi decreti legislativi devono essere adottati «nel rispetto degli altri principi e criteri di-

rettivi generali previsti dalla stessa legge di delegazione europea per l'anno di riferimento» (26).

In quarto luogo, il governo può, «in casi di particolare importanza politica, economica e sociale», presentare un apposito disegno di legge per dare attuazione a uno specifico atto normativo europeo, ove si tratti materie di competenza legislativa statale. La previsione è accompagnata dal divieto di includere in questi atti disposizioni di delegazione o di altro tipo «che non siano in diretta correlazione con l'attuazione o l'applicazione dell'atto normativo in recepimento» (27), così riducendosi il rischio di «fuga» dalle misure ordinarie di attuazione.

Il legislatore ha, dunque, affrontato alla radice il problema della sclerosi del processo decisionale imperniato su una legge comunitaria *omnibus*, sdoppiandola e affidando all'esecutivo un ventaglio di opzioni alternative che consentono, all'occorrenza, di garantire a specifiche norme di attuazione una corsia privilegiata. Le soluzioni individuate appaiono, in astratto, condivisibili. La prassi parlamentare dirà se esse avranno successo e se l'Italia riuscirà, così, a entrare stabilmente nel gruppo dei paesi europei virtuosi nella trasposizione di direttive.

Le misure non legislative di attuazione

Il recepimento delle direttive dell'Unione, nel nostro ordinamento, non avviene solo in via legislativa, ma anche con provvedimenti governativi e mi-

Note:

(20) Artt. 29, c. 4, e 30, c. 2, lett. a) e c), l. n. 234 del 2010.

(21) I contenuti della «legge europea» sono analiticamente individuati dall'art. 30, c. 3, l. n. 234 del 2012. L'art. 41 della stessa legge disciplina i poteri sostitutivi dello Stato, riproducendo, senza modifiche sostanziali, i contenuti degli artt. 10, c. 3, e 13, c. 2, della l. n. 11 del 2005.

(22) Sui pregi del modello italiano della «delega collettiva», rispetto all'alternativa - meno affidabile, date le caratteristiche del nostro sistema parlamentare - delle deleghe legislative *ad hoc* per ogni singola direttiva da recepire, si vedano le considerazioni svolte da Roberto Adam, Capo del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, nell'audizione in Commissione affari costituzionali del Senato, *Indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa nell'ambito dell'esame in sede referente dei d.d.l. n. 2646 e 2254, in tema di normativa e politiche dell'Unione europea*, 16 giugno 2011, 9 s.

(23) Art. 30, c. 2, lett. b), l. n. 234 del 2012.

(24) Art. 37, c. 1, l. n. 234 del 2012, corrispondente, nella sostanza, all'art. 10, commi 1 e 2, l. n. 11 del 2005.

(25) Art. 29, c. 8, l. n. 234 del 2012.

(26) Art. 34, l. n. 234 del 2012. Taluni criteri generali - non innovativi, ma di mero buon senso istituzionale - sono dettati *ex ante* dagli artt. 32 e 33 della legge in commento.

(27) Art. 38, l. n. 234 del 2012.

nisteriali. La legge n. 234/2012 - riprendendo l'utile previsione dettata dall'art. 11 della legge n. 11 del 2005, che ha rafforzato la capacità di recepimento dell'Italia - sottrae le direttive alla necessità di una delega legislativa in due ipotesi.

La prima riguarda le direttive attinenti a materie che siano di competenza legislativa esclusiva dello Stato, non coperte da riserva assoluta di legge e tuttavia «già disciplinate con legge». In tal caso, è ammessa una vera e propria delegificazione: la trasposizione può avvenire con regolamento governativo, ferma restando la necessità di una espressa autorizzazione della legge di delegazione europea (28).

La seconda ipotesi riguarda direttive che attengono al medesimo ambito materiale - caratterizzato da competenza esclusiva statale e dall'assenza di una riserva di legge (in questo caso, sia assoluta che relativa) - ma che, a differenza del caso precedente, non intervengano in un'area già «disciplinat[a] dalla legge o da regolamento». In tale evenienza, la trasposizione può avvenire con regolamento ministeriale o interministeriale oppure, «ove di contenuto non normativo», con atto amministrativo generale del ministro che abbia competenza prevalente nella materia (29).

Sempre con provvedimenti ministeriali, poi, si provvede all'attuazione degli atti di esecuzione dell'Unione, disciplinati dall'art. 291 Tfu. Ove tali misure non siano autonomamente applicabili, infatti, l'attuazione è affidata - per ciò che compete allo Stato (art. 117, secondo comma, Cost.) - ad appositi decreti ministeriali (30).

La possibilità di ricorrere a misure non legislative di attuazione, così prospettata - e già ammessa, come detto, dalla l. n. 11 del 2005 - contribuisce a spiegare il confortante dato, sopra riportato, sulle procedure di infrazione.

I problemi amministrativi aperti

A dispetto dei buoni risultati conseguiti negli ultimi anni sul piano dell'attuazione del diritto europeo, i tradizionali problemi italiani, in questo ambito, non possono ritenersi risolti. Resta aperto, in particolare, il problema della inadeguata preparazione europea e della scarsa capacità di analisi e valutazione delle nostre amministrazioni, a livello centrale e, ancor più, territoriale.

Il problema si riflette innanzitutto sulla fase ascendente. Fatte salve poche eccezioni, gli apparati burocratici italiani - a differenza di quelli di altri grandi paesi europei - non sono muniti delle capacità di analisi e di valutazione, appunto, oltre che di coor-

dinamento, richieste da una partecipazione attiva (e non meramente reattiva) al *decision-making* europeo. Perciò, le nostre amministrazioni non sono in grado di reagire prontamente alle sollecitazioni della Commissione e di incidere sulle scelte di fondo incorporate nelle proposte legislative dell'Unione.

Le ricadute sulla fase discendente sono inevitabili. Il fatto che la partecipazione delle amministrazioni italiane alla fase ascendente sia particolarmente debole spiega, infatti, perché l'Italia sopporti costi di adattamento più elevati rispetto ad altri paesi; perché gli uffici italiani si trovino in costante ritardo quando si tratti di recepire direttive complesse, non essendo state previamente valutate le ricadute; e perché la qualità del recepimento non sia elevata: la continua rincorsa porta ad una elaborazione frettolosa delle misure di recepimento, che si traduce in difformità e incongruenze rispetto alle norme sovranazionali da attuare (31).

I correttivi ora apportati dal legislatore - dal rafforzamento del monitoraggio sul recepimento di direttive mediante atti non legislativi e misure regionali (32), alla introduzione nei decreti legislativi di tabelle di concordanza con le direttive trasposte (33) - non sono che rimedi parziali. La gran parte del sistema amministrativo italiano continua a non essere attrezzata per competere sul piano europeo nella promozione degli interessi nazionali e per attuare normative che spesso sono complesse e presentano elevati costi di adattamento.

La riforma avviata nel 2005, e ora perfezionata dalla legge n. 234 del 2012, ha migliorato i tempi di recepimento delle direttive e ridotto il numero di procedure di infrazione grazie ad una gestione più oculata della fase pre-contenziosa, ma non ha tentato di sciogliere - né, forse, avrebbe potuto - questo nodo di fondo.

Note:

(28) Art. 35, c. 1, l. n. 234 del 2012.

(29) Art. 35, c. 3, l. n. 234 del 2012.

(30) Art. 36, l. n. 234 del 2012. Per quanto riguarda gli atti delegati previsti dall'art. 290 Tfu, la legge n. 234 si limita a specificare che, ove questi modifichino o integrino direttive già recepite con decreti legislativi, il governo è autorizzato ad adottare misure integrative o correttive dei decreti legislativi emanati (art. 31, c. 6).

(31) Sulla stretta connessione tra il deficit di partecipazione alla fase ascendente e le difficoltà di attuazione nella fase discendente, sia consentito rinviare a M. Savino, *L'amministrazione nazionale e l'Europa: l'eterna rincorsa*, in *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, a cura di L. Fiorentino et al., Milano, 2008, 123 ss.

(32) Art. 39, l. n. 234 del 2012.

(33) Art. 31, c. 2, l. n. 234 del 2012.