

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 1182

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore PONTONE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 APRILE 1993

Modifiche alla legge 9 marzo 1989, n. 86, sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari

ONOREVOLI SENATORI. - L'armonizzazione degli ordinamenti giuridici nazionali è indubbiamente una necessaria premessa per la costituzione di un'effettiva unità europea e non può disconoscersi che in Italia la legge 9 marzo 1989, n. 86 (cosiddetta legge La Pergola), sta dando, tutto sommato, un positivo contributo in tal senso.

È indispensabile tuttavia - stante l'estensione del diritto comunitario - che si migliorino gli attuali procedimenti, con particolare riferimento al ruolo del Parlamento, per l'accoglimento e per la esecuzione degli obblighi comunitari.

In proposito va subito detto che la legge n. 86 del 1989 è stata approvata mentre, e poichè, non v'era nessuna voce - sia in campo dottrinario che in campo politico - che si alzasse per denunciare quanto fosse farraginese, inidonee e lente le vigenti procedure.

Poichè il processo di integrazione europea è soprattutto affidato a fonti di diritto non aventi efficacia diretta nell'ordinamento nazionale, era infatti più che necessario che il Parlamento costruisse delle organiche regole complessive preordinate ad adempiere gli impegni assunti dall'Italia in sede comunitaria con la ponderatezza e con la celerità richieste.

È indubbio infatti che i ritardi o, peggio ancora, gli inadempimenti ledono l'immagine e l'affidabilità che spetta all'Italia da parte dei *partners* europei e dalle istituzioni comunitarie.

In particolare bruciano per i parlamentari italiani e per l'intera comunità nazionale i tristi primati detenuti dalla nostra Nazione.

Spessissimo le nostre omissioni hanno subito mortificanti sanzioni dalla Corte di Giustizia e sovente neppure le denunce di

condanna hanno prodotto il richiesto risultato. Infatti si è giunti persino a vergognose «condanne doppie» poichè - protraendosi l'omissione nonostante la sentenza della Corte - sono state adottate successive pronunce di inosservanza del giudicato.

Tutto ciò è indubbiamente indecoroso.

L'Italia (che, per la sua cultura, per le sue radici, per la sua storia, dovrebbe essere protagonista e motore trainante verso l'integrazione europea) non riesce neppure a far fronte agli ordinari impegni.

All'atto dell'approvazione della «legge La Pergola» il contenzioso che ci riguardava non soltanto era molto superiore a quello degli altri paesi ma presentava delle sproporzioni tali da evidenziare un processo in corso per cui si sarebbero accumulati - *rebus sic stantibus* - sempre maggiori ritardi. Qualcosa si è indubbiamente fatto con le procedure della citata legge. Tuttavia allo stato la situazione risulta comunque molto aggravata ove si consideri che i ritardi sono massimamente correlati all'attuazione di molteplici direttive della CEE prodotte attualmente ad un ritmo accelerato e che la quantità di queste direttive, dal corrente 1993, aumenterà ancora considerevolmente nella prospettiva della piena realizzazione dell'Atto unico europeo, reso esecutivo con la legge n. 909 del 1986.

Ciò detto, va tuttavia in verità deplorato che, nel vano tentativo di recuperare i ritardi, si sia sovente proceduto - con una sostanziale espropriazione del contributo parlamentare - a deleghe legislative di ampia portata al Governo, coprendo con un solo atto numerose e disparate direttive di diversa natura ed importanza.

In proposito va detto che non è affatto vero che la soluzione data e gli ampi poteri conferiti al Governo già prima della legge

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

n. 86 del 1989 (ad esempio, dalla legge n. 42 del 1982 e dalla legge n. 183 del 1987) fossero tesi - così come afferma la relazione governativa al «disegno di legge La Pergola» - a tener conto della «larga dimensione politica del fenomeno normativo comunitario».

Infatti nulla è stato risolto, rimanendo nell'ambito della «patologia del sistema» - così come già ammetteva la stessa citata relazione governativa - e dando luogo a quelli che sempre la relazione governativa chiama eufemisticamente «inconvenienti» ma che sono in effetti intollerabili guasti provocati dall'abuso delle decisioni governative.

Con tale relazione il Governo aveva ammesso che così non si poteva andare avanti ma non possiamo evitare di deplorare che la confessione è tardiva, che il pentimento non sembra del tutto sincero, che la riparazione dei torti non è approntata, che non convince pienamente il proposito di non sbagliare più.

Soprattutto con la «legge La Pergola» non si risponde del tutto correttamente ad un interrogativo fondamentale che è quello di garantire alle Camere il proprio ruolo centrale per l'assunzione e per l'attuazione degli impegni assunti verso le istituzioni comunitarie.

Il meccanismo introdotto tramite la legge comunitaria annuale potrebbe forse - ove più correttamente calibrato - favorire il dibattito e l'esame parlamentare ma preoccupa la preannunciata e persistente intenzione governativa di avviare in tale contesto un processo di delegificazione in tale delicata materia, processo che occorre avversare sia per ragioni politiche sia per ragioni costituzionali.

Molto vago e fumoso è altresì il ruolo assegnato alle Regioni per l'adempimento degli obblighi comunitari, che si traduce in concreto, da una parte, in una sempre possibile preoccupante ingerenza di spinte particolari in tema di politica internazionale e d'altra parte in una mancata corrispondenza fra i ben poveri strumenti istituzionali preposti (Sessione comunitaria della Conferenza di Stato-Regioni) e le funzioni

regionali per la coesione economico-sociale dell'Europa.

Tutto ciò premesso, può essere utile la presente relazione, effettuata con l'ausilio del CERGAS (Centro ricerche giuridiche amministrative sociali) a quattro anni dalla «legge La Pergola», al fine di illustrare anche gli specifici contributi proposti nel presente disegno di legge di modifica.

Tale sintetica relazione ed il conseguente progetto sono il punto d'approdo di una specifica indagine e di un'articolata consulenza del CERGAS, anche sulla base di una verifica empirica in relazione alle leggi comunitarie già approvate.

Sorvolando sull'inelegante pleonasticità di molte norme della legge in questione riguardo le ipotesi correlate alle diverse fonti e modalità degli obblighi comunitari, va indubbiamente considerata opportuna ed apprezzabile l'istituzione di un apposito strumento normativo (la «legge comunitaria»), la cui disciplina, dettata dall'articolo 2, risulta nel testo, modificato dalla Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica ed approvato in via definitiva, molto più soddisfacente rispetto all'originario testo governativo.

In particolare appare opportuna nel citato articolo 2 la previsione del comma 3 secondo cui nella relazione al disegno di legge comunitaria ci si riferisce esplicitamente e particolarmente alle sentenze della Corte di Giustizia aventi riflessi sull'ordinamento interno. Appare invece ingiustificatamente delimitativo l'inciso «sotto il profilo giuridico-istituzionale» che andrebbe opportunamente cancellato, come abbiamo previsto all'articolo 1.

Inoltre, quantunque possa estensivamente sostenersi che nella nozione di «inadempienza» rientri anche il mero ritardo, è opportuno che venga precisato dal dato testuale che l'obbligo governativo ha tale portata, onde evitare qualunque interpretazione restrittiva.

Circa i contenuti della legge comunitaria, va rilevato preliminarmente che il testo dell'articolo 3 - che fu proposto dalla Commissione affari costituzionali del Senato - manifesta un deplorable arretramento

rispetto all'originario disegno di legge sia perchè viene cancellato immotivatamente l'aggettivo «tempestivo» (mentre tale non può non essere l'«adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento comunitario») sia perchè viene aggiunto improvvisamente l'inciso «di norma» con cui si attenua notevolmente l'intera valenza propositiva della legge comunitaria.

Pertanto si ritiene che vada adottata l'originaria formulazione o comunque vada ripristinato l'originario contenuto (articolo 2).

È altresì importante che l'ordinamento nazionale non si limiti a recepire passivamente la normativa comunitaria ma che costantemente se ne tenti la migliore attuazione e la migliore applicazione.

Ecco perchè si ritiene che, nella legge comunitaria, debbano essere riviste e riformulate anche quelle disposizioni che, pur garantendo il formale rispetto del diritto comunitario, vanno continuamente adeguate al fine del miglior risultato (articolo 2).

Circa il conferimento di delega legislativa al Governo, pur non potendosi escludere in linea di principio che ad essa in qualche caso si debba ricorrere, questa va prevista, al fine di accelerare le procedure, esclusivamente ove ve ne siano fondati motivi. Quindi va fissato un tempo massimo in cui il Governo deve esercitare la delega legislativa in materia comunitaria che non può comunque oltrepassare i sei mesi (articolo 2).

Riguardo all'articolo 4 della «legge La Pergola» si condivide lo spirito e la lettera delle innovazioni introdotte al Senato in sede di Commissione. In particolare va positivamente rilevato che (diversamente dall'originario disegno di legge che perentoriamente affermava che «nelle materie già disciplinate con legge, ma non riservate alla legge, le direttive sono attuate mediante regolamento») ragionevolmente e correttamente il testo proposto dalla Commissione senatoriale afferma che tali «direttive possono essere attuate mediante regolamento se così dispone la legge comunitaria». Viene quindi in tal caso salvaguardato il ruolo del Parlamento che, secondo la

proposta governativa, avrebbe dovuto concedere un'inquietante autorizzazione in bianco. (In verità scorciata non soltanto il concedere tale autorizzazione bensì anche soltanto il chiederla).

Circa la facoltà delle regioni di legiferare in attuazione delle direttive comunitarie, non può invece non sottolinearsi negativamente il quadro generale delineato dall'articolo 9 della citata legge, soprattutto per quanto riguarda la facoltà per le Regioni, anche a statuto ordinario, di dare attuazione alle direttive.

È vero che tale facoltà è riconosciuta soltanto «dopo l'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva alla notifica della direttiva» ma ciò significa che è sufficiente che il Parlamento tralasci di dettare un'apposita disciplina per far sì che le Regioni abbiano assurdamente via libera su temi comunitari senza alcun vincolo nazionale.

In proposito va precisato che non è vero che - come è stato sostenuto - il principio di distinzione fra norma di principio e norma di dettaglio è inidoneo a governare il settore della legislazione comunitaria. Anzi al contrario proprio in tema di normativa comunitaria generalmente, salvo diverso espresso avviso, lo Stato non può evitare di avere un unico ed indispensabile indirizzo politico, nel cui quadro soltanto è ammessa l'azione delle Regioni.

Ecco perchè si propone di modificare consequenzialmente il comma 2 dell'articolo 9 (articolo 3).

In verità sarebbe auspicabile che si pervenisse ad una più articolata, organica e precisa definizione delle procedure per l'attuazione degli obblighi comunitari, anche in tema di rapporto Stato-Regioni.

Infatti, purtroppo, le contorte formulazioni della legge in esame stanno aggiungendo al contenzioso esterno un ulteriore contenzioso interno proprio fra Stato e Regioni.

Tuttavia, ferma restando la necessità di più organiche proposte e modifiche, in ogni caso è indubbio che, nonostante le ulteriori ombre e lacune riscontrate, è necessario che si pervenga celermente all'approvazione delle indicate modifiche a tale legge

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

procedurale (la quale - va pur detto - ha comunque il grande merito di dare un quadro migliore di quello estremamente caotico precedente).

Il presente disegno di legge intende, in conclusione, individuare alcune praticabili modifiche, prontamente condivisibili dalle forze politiche e rapidamente realizzabili, senza perdersi in teorizzazioni accademiche oppure in proposte che, per quanto siano corrette, troverebbero oggi resistenze insormontabili.

Questo è in definitiva lo spirito realistico di queste scarse note e dell'essenziale progetto proposto, non escludendosi ulteriori arricchimenti nel dibattito parlamentare e sperando che maturino più ampie convergenze.

Una convinzione deve essere di guida e sprone: ogni sforzo per quanto modesto, per quanto imperfetto, per quanto impreciso, che sia nella direzione di costruire l'Europa, non può non essere accompagnato dal disinteressato sostegno di quanti siano orgogliosi di dirsi cittadini italiani ed europei.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Al comma 3 dell'articolo 2 della legge 9 marzo 1989 n. 86, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) le parole: «sotto il profilo giuridico-istituzionale» sono soppresse;

b) le parole: «relative alle eventuali» sono sostituite con le seguenti: «relative ad eventuali ritardi.».

Art. 2.

1. Al comma 1 dell'articolo 3 della legge 9 marzo 1989, n. 46, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nell'alinea, dopo le parole: «il periodico» sono aggiunte le seguenti: «e tempestivo», e le parole: «, di norma,» sono soppresse;

b) nella lettera b):

1) le parole: «per dare attuazione, o assicurare l'applicazione,» sono sostituite con le seguenti: «per dare o migliorare l'attuazione nonchè per assicurare o migliorare l'applicazione»;

2) dopo le parole: «delega legislativa» sono aggiunte le seguenti: «da esercitarsi in un periodo di tempo non superiore ai sei mesi».

Art. 3.

1. Al comma 2 dell'articolo 9 della legge 9 marzo 1989, n. 86, le parole: «dopo l'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva alla notifica della direttiva» sono sostituite con le seguenti: «se così dispone la legge comunitaria».