

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3071

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**STUCCHI, GUIDO ROSSI, AIRAGHI, COLLAVINI, RICCARDO CONTI,
COSSA, DI TEODORO, FASANO, GALLO, LAINATI, STRANO**

Modifiche alla legge 9 marzo 1989, n. 86, concernenti il rafforzamento della partecipazione dell'Italia al processo di formazione delle decisioni dell'Unione europea.

Presentata il 25 luglio 2002

ONOREVOLI COLLEGHI! — La riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione pone in una luce diversa la partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario, tanto nella fase di formazione che in quella dell'attuazione. Le disposizioni contenute nel nuovo articolo 117, quinto comma, disegnano infatti un'architettura istituzionale interna del tutto peculiare: viene espressamente regolamentata con fonte costituzionale la partecipazione delle regioni e delle province autonome alla fase ascendente, disponendo la loro partecipazione, nelle materie di competenza, alle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari.

È inoltre previsto un rafforzamento della competenza delle regioni e delle province autonome nell'attuazione degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, che dovrà disciplinare anche le

modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

Il sistema del riparto delle competenze trova quindi un punto di chiusura nel combinato disposto dei commi secondo e terzo del nuovo articolo 117: lo Stato ha la legislazione esclusiva nella materia dei rapporti dello Stato stesso con l'Unione europea; le regioni hanno una competenza legislativa concorrente nelle materie relative ai rapporti delle regioni stesse con l'Unione europea.

Il nuovo articolo 120, secondo comma, della Costituzione prevede, infine, il potere del Governo di sostituirsi a organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni, nel caso, tra gli altri, di mancato rispetto da parte di questi enti di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria. La disposizione demanda ad una successiva legge statale di attuazione del disposto

costituzionale il compito di disciplinare l'esercizio dei poteri sostitutivi nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Si ricorda che la disciplina dei poteri sostitutivi si accompagna all'abrogazione delle disposizioni costituzionali che prevedono forme di controllo preventivo sugli atti legislativi e amministrativi delle regioni e sugli atti dei comuni. La riformulazione dell'articolo 127 della Costituzione operata dall'articolo 8 della legge costituzionale n. 3 del 2001 comporta infatti la soppressione dell'istituto del visto governativo sulle deliberazioni legislative della regione, mentre il successivo articolo 9 provvede ad abrogare il primo comma dell'articolo 125 della Costituzione, in materia di controllo di legittimità e di merito degli atti della regione da parte di organi statali, e l'articolo 130 della Costituzione, che prevedeva il controllo sugli atti dei comuni da parte di organi della regione.

Il nuovo quadro normativo è completato dal comma 5 dell'articolo 1 della legge n. 39 del 2002 (legge comunitaria 2001) che costituisce a tutti gli effetti una disposizione di carattere generale suscettibile di essere ripresa anche dalle altre leggi di delega per l'attuazione delle direttive comunitarie. Tali disposizioni prevedono che i decreti legislativi di attuazione delle direttive comunitarie eventualmente adottati dal Governo nelle materie riservate alla competenza legislativa delle regioni e delle province autonome, qualora queste ultime non abbiano ancora provveduto con proprie norme attuative secondo quanto previsto dall'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, entrano in vigore alla scadenza del termine stabilito per l'attuazione della normativa comunitaria e perdono comunque efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della normativa attuativa regionale o provinciale.

Il 20 giugno 2002 il Consiglio dei ministri ha approvato in via definitiva il disegno di legge recante « Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 otto-

bre 2001, n. 3 », presentato il 26 giugno al Senato della Repubblica (atto Senato n. 1545).

L'articolo 1 di tale disegno di legge, per regolare i reciproci rapporti tra legislazione statale e regionale a seguito della riforma, stabilisce che la normativa statale vigente nelle materie di competenza regionale continui ad avere efficacia in ciascuna regione fino alla data di entrata in vigore della specifica disciplina regionale, fatti salvi i principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente. Reciprocamente, le disposizioni regionali vigenti nelle materie oggetto di competenza legislativa esclusiva statale continueranno ad applicarsi fino all'adozione della normativa statale.

Nel disciplinare l'esercizio della potestà legislativa di tipo concorrente, di cui al terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, il citato disegno di legge ribadisce quanto già pacifico anteriormente alla riforma, ovvero che in mancanza di espressa determinazione statale dei principi fondamentali, le regioni possano desumerli dalle leggi statali vigenti.

L'articolo 3 del disegno di legge, in attuazione dell'articolo 117, comma quinto, della Costituzione, definisce le modalità del concorso delle regioni e delle province autonome alla formazione degli atti comunitari, ammettendone la partecipazione diretta alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio europeo e della Commissione delle comunità europee, ma precisando che questa debba avvenire nell'ambito delle delegazioni del Governo nazionale e con modalità da concordare in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Ciò al fine di garantire comunque, in sede comunitaria, l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana.

L'articolo facoltizza inoltre il Governo a presentare ricorso alla Corte di giustizia delle Comunità europee avverso atti normativi comunitari che ledano gli interessi delle regioni e delle province autonome, anche su loro iniziativa.

La relazione che accompagna il disegno di legge fa tuttavia presente che, per soddisfare compiutamente la lettera del nuovo dettato costituzionale sul ruolo delle regioni nelle fasi cosiddetta « ascendente » e « discendente » del diritto comunitario, ulteriori disposizioni attuative potranno, più opportunamente, trovare collocazione nelle modifiche alla legge n. 86 del 1989 (cosiddetta « legge La Pergola ») per la quale il Governo ha già predisposto un apposito disegno di legge di riforma.

La presente proposta di legge intende intervenire su questo complesso quadro normativo per rafforzare la partecipazione del nostro Paese al processo normativo comunitario, sia nella fase di formazione che in quella di attuazione dello stesso. Naturalmente i proponenti sono ben consapevoli che il processo di riforma dell'Unione europea avviato con la Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea di Nizza del novembre 2000 e reso concreto dal Consiglio europeo di Laeken che ha costituito la Convenzione europea per la riforma dei Trattati, rende il quadro di riferimento comunitario in evoluzione. Le proposte che si avanzano nella presente proposta di legge sono comunque in linea con le tendenze più diffuse in ambito europeo e, anzi, anticipano alcuni esiti prevedibili del processo di riforma in atto.

Occorre d'altronde prendere atto dei cambiamenti del contesto ordinamentale interno al nostro Paese che hanno reso maggiormente articolato il processo di formazione della posizione dell'Italia e la sua rappresentazione nelle sedi comunitarie. Questi richiedono di mostrare, anche sul piano legislativo, una particolare attenzione al riparto delle competenze tra i diversi livelli istituzionali.

Per queste ragioni la proposta di legge si sofferma solo su alcune modificazioni ritenute essenziali e non procrastinabili se si vuole evitare il rischio di vanificare lo sforzo compiuto in questi anni per accrescere la partecipazione alla formazione delle decisioni comunitarie.

Riserva di esame parlamentare.

La « legge La Pergola » individua un'ampia gamma di proposte dell'Unione europea da trasmettere al Parlamento; si dispone infatti che siano trasmessi alle Camere « i progetti degli atti normativi e di indirizzo degli organi dell'Unione europea, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi e le loro modificazioni » (articolo 1-bis). Essa prevede altresì che i progetti di atti normativi e di indirizzo dell'Unione europea siano trasmessi alle regioni e alle province autonome, che possono inviare al Governo osservazioni.

Il sistema disegnato dalla « legge La Pergola » deve essere tuttavia completato. In primo luogo, infatti, rimane tuttavia imprecisa la formulazione dei termini per l'intervento del Parlamento. Si prevede infatti che il Governo indichi, all'atto della trasmissione alle Camere delle proposte comunitarie, la data presunta per la loro discussione o adozione da parte degli organi dell'Unione europea; le Commissioni parlamentari possono formulare osservazioni o indirizzi entro questa data; decorso tale termine, il Governo può procedere alle attività di propria competenza.

Tali disposizioni lasciano un margine di incertezza per l'intervento del Parlamento, in quanto non prevedono informazioni aggiornate da parte del Governo sulla data prevista di discussione. Inoltre il termine per l'esercizio delle prerogative parlamentari è legato ad un'informativa discrezionale del Governo. Qualora tale informativa non fosse tempestiva e precisa, il Parlamento potrebbe arrivare ad esprimersi quando il Governo abbia già proceduto alle attività di propria competenza.

A questo riguardo si ricorda che il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali dispone che un termine di sei settimane intercorra tra la data in cui la Commissione delle comunità europee mette a disposizione una proposta legislativa o una proposta relativa a misura da adottare a norma del titolo VI del Trattato sull'Unione europea, e la data in cui questa è iscritta all'ordine del giorno del Consiglio europeo ai fini di una decisione.

Peraltro, nel contributo adottato dalla XXIII Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari (COSAC) di Versailles (ottobre 2000) si chiede che il Protocollo sia modificato nel senso di prevedere che un termine minimo di quindici giorni, o di una settimana in caso di urgenza, sia osservato tra l'ultimo esame di un testo in seno al Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER) e la decisione del Consiglio europeo.

Partendo da queste riflessioni ci si deve porre la questione se non sia opportuno introdurre nell'ordinamento italiano l'istituto della « riserva d'esame parlamentare » sulle proposte di atti normativi comunitari, per rispondere all'esigenza, manifestata in particolare dalla Camera dei deputati, che il Governo non possa prescindere dagli indirizzi parlamentari nel negoziato su proposte di atti comunitari di particolare rilievo.

Già nel documento approvato all'unanimità nella passata legislatura a conclusione dell'indagine conoscitiva sulla qualità e sui modelli di recepimento delle direttive comunitarie, la XIV Commissione della Camera dei deputati invita a valutare « l'opportunità di obbligare il Governo ad attendere la pronuncia del Parlamento — che dovrebbe essere resa in un tempo determinato con certezza (...) — prima di prendere posizione in sede comunitaria ».

Se non per tutti gli atti trasmessi al Parlamento, tale obbligo potrebbe essere fatto valere — seguendo il modello inglese della riserva di scrutinio parlamentare — almeno per quelli presi in considerazione dalle Camere, dei quali quindi sia stato avviato l'esame da parte delle competenti Commissioni. Tale riserva parlamentare sarebbe pertanto azionata su iniziativa del Parlamento: in concreto, la riserva dovrebbe valere per quelle proposte di atti, delle quali le Camere abbiano avviato l'esame.

In aggiunta ed accanto ad essa si potrebbe prospettare un'altra forma di riserva di esame parlamentare che imputi al Governo la scelta delle proposte sulle quali farla valere.

In ogni caso la riserva dovrebbe potere essere apposta in tutte le sedi del Consiglio europeo, non esclusivamente in seno al COREPER.

Partecipazione delle regioni.

Per quanto riguarda la partecipazione delle regioni e delle province autonome alla cosiddetta fase ascendente, appare necessario promuovere le procedure più adeguate per la concreta implementazione di questo delicato passaggio istituzionale. Al riguardo sembra opportuno, in attesa che le forme di raccordo istituzionale previste dalla riforma costituzionale siano attivate, individuare nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, eventualmente nella composizione unificata con le città e con le autonomie locali di cui all'articolo 8, del decreto legislativo n. 281 del 1997, la sede nella quale possano trovare espressione le diverse istanze regionali ed il loro necessario raccordo.

Nelle materie di competenza esclusiva e concorrente delle regioni, pertanto, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano o la Conferenza unificata dovrebbe essere chiamata ad esprimere una posizione sui principali progetti di atti comunitari in discussione nelle sedi europee. Questa attività dovrebbe riguardare anche l'esame del programma legislativo annuale della Commissione delle Comunità europee. Come elemento di salvaguardia di questo potere dovrebbe essere previsto l'obbligo di convocazione della Conferenza stessa quando ne facciano richiesta almeno tre regioni.

Il controllo sul rispetto degli indirizzi regionali espressi potrebbe essere utilmente svolto in modo periodico nel corso delle sessioni comunitarie della Conferenza medesima che sono ordinariamente convocate dal Governo per l'esame delle questioni comunitarie.

La presente proposta di legge intende, inoltre, introdurre alcune modifiche alla

« legge La Pergola », per quanto attiene ai profili correlati alla fase di attuazione degli atti comunitari. Tali modifiche sono strettamente connesse ad alcuni aspetti che l'esperienza di questi ultimi anni consiglia di modificare.

Contenuto proprio della legge comunitaria.

Occorre disciplinare con fonte legislativa la prassi della Camera di definizione del contenuto proprio della legge comunitaria. Questa dovrebbe contenere solo:

a) disposizioni modificative o abrogative di norme vigenti in contrasto con gli obblighi comunitari;

b) disposizioni modificative o abrogative di vigenti norme di attuazione di direttive comunitarie che costituiscono oggetto di procedure di infrazione avviate dalla Commissione delle Comunità europee;

c) disposizioni modificative o abrogative di vigenti norme di attuazione di direttive comunitarie, che, per sopravvenute circostanze di particolare urgenza, siano ritenute necessarie sulla base delle indicazioni fornite con relazione tecnica allegata dal Governo al disegno di legge di cui all'articolo 2, comma 2, della legge

n. 86 del 1989, nel caso in cui esso includa tali disposizioni, o trasmessa dal Governo alle Camere su richiesta di queste;

d) deleghe legislative per l'attuazione di direttive comunitarie, precisando eventualmente che il ricorso a tale strumento normativo può essere utilizzato limitatamente alle sole materie di notevole complessità tecnica ed in tali casi con indicazione dei principi e criteri direttivi, nel rispetto di quanto stabilito dall'articolo 76 della Costituzione, per ogni singolo atto da recepire o gruppo di atti omogenei.

Relazione annuale.

È opportuno inoltre modificare i contenuti della relazione annuale del Governo al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, prevedendo che tale relazione debba dar conto anche dei pareri, delle osservazioni e degli atti di indirizzo delle Camere e della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e fornire l'elenco e le motivazioni dei ricorsi presentati dal Governo alla Corte di giustizia delle Comunità europee, secondo le linee della risoluzione Rossi ed altri n. 6-0008 approvata il 6 novembre 2001.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Modifica dell'articolo 1-bis della legge 9 marzo 1989, n. 86).

1. L'articolo 1-*bis* della legge 9 marzo 1989, n. 86, e successive modificazioni, è sostituito dai seguenti:

« ART. 1-*bis*. *(Partecipazione del Parlamento al processo di formazione delle decisioni dell'Unione europea)*. — 1. I progetti degli atti normativi e di indirizzo degli organi dell'Unione europea e delle Comunità europee, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e le loro modificazioni, sono trasmessi dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro per le politiche comunitarie, contestualmente alla loro ricezione, alle Camere per l'assegnazione ai competenti organi parlamentari, indicando la data presunta per la loro discussione o adozione. La Presidenza del Consiglio dei ministri — Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, assicura alle Camere il tempestivo aggiornamento delle informazioni relative ai tempi di discussione o adozione.

2. Tra i progetti e gli atti di cui al comma 1 sono compresi:

a) i documenti di consultazione, quali libri verdi, libri bianchi e comunicazioni, redatti dalla Commissione delle Comunità europee;

b) i progetti e gli atti relativi alle misure previste dai titoli V e VI del Trattato sull'Unione europea.

3. Nei casi in cui le Camere abbiano iniziato l'esame di progetti o di atti di cui ai commi 1 e 2, il Governo può procedere alle attività di propria competenza per la formazione dei relativi atti dell'Unione europea e delle Comunità euro-

pee, soltanto a conclusione dell'esame da parte delle Camere. Decorso il termine di venti giorni dall'inizio dell'esame parlamentare, il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia parlamentare.

4. In casi di particolare importanza politica, economica e sociale dei progetti di cui al comma 1, il Governo può apporre, in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea, una riserva di esame parlamentare sul testo o su una o più parti di esso. In tali casi, il Governo invia alle Camere il testo sottoposto alla decisione al fine di acquisire il parere dei competenti organi parlamentari. Decorso il termine di venti giorni, ovvero nei casi di urgenza motivata sopravvenuta, il Governo può procedere anche in mancanza di detto parere alle attività dirette alla formazione dei relativi atti dell'Unione europea e delle Comunità europee.

ART. 1-ter. (Partecipazione delle regioni e delle province autonome alle decisioni relative alla formazione di atti normativi comunitari). — 1. I progetti degli atti normativi e di indirizzo degli organi dell'Unione europea e delle Comunità europee e le loro modificazioni, sono trasmessi dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro per le politiche comunitarie, contestualmente alla loro ricezione, alla Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini dell'inoltro alle regioni e alle province autonome, indicando la data presunta per la loro discussione o adozione. La Presidenza del Consiglio dei ministri — Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, assicura alle regioni e alle province autonome il tempestivo aggiornamento delle informazioni relative ai tempi di discussione o adozione. Sono altresì trasmessi tutti i documenti di consultazione, quali libri verdi, libri bianchi e comunicazioni, redatti dalla Commissione delle Comunità europee.

2. La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le

province autonome di Trento e di Bolzano è automaticamente convocata con l'indicazione dell'ordine del giorno quando a richiederlo siano tre regioni.

3. Il controllo sul rispetto degli indirizzi espressi dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano è svolto in modo periodico nel corso delle sessioni comunitarie della Conferenza medesima che sono ordinariamente convocate dal Governo per l'esame delle questioni comunitarie.

4. Sui progetti di atti normativi riguardanti in modo specifico materie di loro interesse, gli enti locali trasmettono le loro osservazioni al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per le politiche comunitarie e possono richiedere, attraverso i rispettivi organi rappresentativi, che sul progetto di atto normativo sia acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

5. Qualora il progetto normativo dell'Unione europea concerna materie di competenza legislativa esclusiva o concorrente delle regioni e delle province autonome, la Presidenza del Consiglio dei ministri — Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, nell'esercizio delle competenze di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, convoca ai singoli tavoli di coordinamento nazionali anche i rappresentanti delle regioni e delle province autonome, individuati in base a criteri da stabilire in sede di Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, allo scopo di definire la posizione italiana da sostenere, d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con i Ministeri competenti per materia, in sede di Unione europea.

6. Le regioni e le province autonome concorrono direttamente, nelle materie di loro competenza, alla formazione degli atti comunitari, partecipando, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione delle Comunità europee, secondo modalità da con-

cordare in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, che devono comunque garantire l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo.

7. Le spese relative alla partecipazione degli esperti delle regioni e delle province autonome alle riunioni ed alle delegazioni di cui ai commi 5 e 6, fanno carico ai bilanci di dette amministrazioni ».

ART. 2.

(Modifica dell'articolo 3 della legge 9 marzo 1989, n. 86).

1. L'articolo 3 della legge 9 marzo 1989, n. 86 è sostituito dal seguente:

« ART. 3. — *(Contenuti della legge comunitaria).* — 1. Il periodico adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento comunitario è assicurato, di norma, dalla legge comunitaria annuale, che reca:

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

b) disposizioni modificative o abrogative di vigenti norme di attuazione di direttive comunitarie oggetto di procedure di infrazione avviate dalla Commissione delle Comunità europee nei confronti della Repubblica italiana;

c) disposizioni modificative o abrogative di vigenti norme di attuazione di direttive comunitarie, che si rendano necessarie in relazione a sopravvenute circostanze di particolare urgenza e siano ritenute necessarie sulla base delle indicazioni fornite con relazione tecnica allegata dal Governo al disegno di legge di cui all'articolo 2, comma 2, nel caso in cui esso includa tali disposizioni, o trasmessa dal Governo alle Camere su richiesta di queste;

d) disposizioni occorrenti per dare attuazione o assicurare l'applicazione degli atti del Consiglio o della Commissione

delle Comunità europee di cui alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 1, anche mediante conferimento al Governo di delega legislativa ».

ART. 3.

(Modifiche all'articolo 7 della legge 9 marzo 1989, n. 86).

1. Dopo la lettera c) del comma 1 dell'articolo 7 della legge 9 marzo 1989, n. 86, e successive modificazioni, sono aggiunte le seguenti:

« *c-bis*) i pareri, le osservazioni e gli atti di indirizzo delle Camere, nonché le osservazioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

c-ter) l'elenco e le motivazioni dei ricorsi presentati, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee ».

€ 0,26



14PDL0033260