CAMERA DEI DEPUTATI N. 3635

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(SPADOLINI)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO PER IL COORDINAMENTO INTERNO DELLE POLITICHE COMUNITARIE

(ABIS)

—

Attuazione delle direttive delle Comunità europee

Presentato il 7 agosto 1982

ONOREVOLI DEPUTATI ! — L'attuazione delle direttive della Comunità economica europea (delle raccomandazioni, per quanto riguarda la Comunità europea del carbone e dell'acciaio) ha rappresentato e rappresenta tuttora uno dei problemi principali della partecipazione degli Stati, ed in particolare dell'Italia, alla costruzione dell'ordinamento comunitario.

Secondo l'articolo 189 del Trattato CEE il Consiglio e la Commissione, per l'assolvimento dei loro compiti, « stabiliscono regolamenti e direttive, prendono decisioni e formulano raccomandazioni o pareri ». Lo stesso articolo afferma che « la direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi ».

Le direttive necessitano, quindi, di misure di attuazione da parte degli Stati, i quali vi provvedono secondo le modalità e le procedure dei rispettivi ordinamenti interni.

L'esperienza dimostra, per quanto riguarda l'Italia, che le procedure e i tempi di tale attuazione risultano eccessivamente lunghi, tanto che nella maggior parte dei casi conseguono l'effetto di superare i termini di scadenza e rendere così lo Stato inadempiente di fronte alla Comunità.

I motivi dei ritardi, più volte lamentati anche in Parlamento, sono molteplici e complessi e possono ricondursi principalmente ai meccanismi sia burocratici, sia normativi che sono stati comunemente posti in essere per l'attuazione delle direttive.

Non di rado sono state prese iniziative legislative non sempre necessarie e comunque eccessive, come nel caso di attuazione di direttive contenenti disposizioni da attuare talmente dettagliate da non lasciare alcuna discrezionalità.

Fra i difetti di carattere burocratico va evidenziata la mancanza, finora, di una idonea azione di coordinamento delle attività delle amministrazioni più direttamente interessate alle materie di competenza comunitaria; a questa carenza si è inteso far fronte con la istituzione recente, nell'ambito delle funzioni di coordinamento della Presidenza del Consiglio, di una apposita struttura, che ha fra i suoi compiti la promozione e la cura dell'attuazione degli atti e dei provvedimenti comunitari.

Per quanto riguarda, invece, le lungaggini attinenti alle procedure normative, va notato come la prassi prevalente risulti quella di richiedere un atto legislativo ogni qualvolta l'attuazione di una direttiva comporti un'incidenza sulle norme interne preesistenti; per questo sono stati pochi i casi in cui si sia ritenuto sufficiente un atto di carattere amministrativo.

Sovente si è fatto ricorso alla possibilità, prevista dall'articolo 76 della Costituzione, di delegare la funzione legislativa al Governo.

La prima delega si ritrova già nella legge 14 ottobre 1957, n. 1203, di esecuzione del Trattato CEE ed un'altra fu accordata con legge 13 luglio 1965, n. 871. Mentre la prima delega aveva per oggetto l'esecuzione di disposizioni del Trattato, la seconda riguardava anche « l'esecuzione degli obblighi derivanti dai regolamenti, dalle direttive e dalle decisioni emessi dagli organi della Comunità economica europea ». Di tenore pressoché uguale alla seconda è la terza delega, approvata con legge del 13 ottobre 1969, n. 740.

Accanto a queste tre leggi principali di delega, per così dire di carattere generale, ve ne sono state altre relative all'attuazione di specifici atti comunitari (ad esempio, la legge delega del 20 dicembre 1960, n. 1527, sulla modificazione delle tariffe doganali, nonché, da ultima, la legge delega 9 febbraio 1982, n. 42, per l'attuazione di 97 direttive, quasi tutte a termine di esecuzione già scaduto).

Sono note le polemiche che hanno avuto per oggetto le leggi generali di delega. Le critiche si sostanziavano principalmente nell'assunto che fossero stati valicati i limiti entro i quali l'articolo 76 vuole sia conferita la delega legislativa (limiti di tempo, di oggetto e di determinazione di princìpi e criteri direttivi).

Proprio a seguito di tali rilievi, fu introdotto nelle leggi ricordate un articolo che prevedeva l'obbligo per il Governo, prima di emanare le norme relative, di sentire il parere di una Commissione parlamentare composta di quindici senatori e di quindici deputati. La Commissione aveva fra l'altro la facoltà di esprimere il proprio parere, a maggioranza dei componenti, sull'opportunità dell'esercizio della delega per l'esecuzione di singole misure; nel caso che tale opportunità non fosse riconosciuta, l'adozione delle misure stesse avrebbe dovuto essere discussa in sede parlamentare.

Si trattava certamente di una soluzione tanto idonea, quanto formalmente e sostanzialmente corretta, ma che forse non ha sopito completamente le polemiche, specie da parte di coloro che lamentano la scarsa partecipazione del Parlamento nazionale alla elaborazione delle norme di attuazione degli atti, in cui si racchiudono le scelte politiche del Consiglio e della Commissione delle Comunità europee. Va rilevato comunque che nonostante la vivacità delle polemiche, sino ad ora nessuna delle misure emanate dal Governo in forza della delega è stata impugnata, con riguardo alla sua legittimità costituzionale.

Il Governo ha fatto rilevare più volte come il ricorso allo strumento della delega fosse giustificato dal fatto che le direttive da attuare riguardano spesso materie caratterizzate da notevole complessità tecnica, per cui la delega si presentava come lo strumento più idoneo a consentire una rapida emanazione degli strumenti normativi necessari all'applicazione delle disposizioni comunitarie.

Pertanto, è specialmente con lo strumento della delega al Governo da parte del Parlamento che fino ad ora sono state attuate nel nostro ordinamento la maggior parte delle direttive comunitarie; altre sono state invece attuate mediante l'emanazione di leggi ordinarie da parte del Parlamento su proposta del Governo. Va subito detto che il ritardo con il quale il Governo ha presentato, sovente, i relativi progetti di legge al Parlamento è stato uno dei motivi, insieme ai tempi lunghi parlamentari, delle more e delle situazioni di inadempienza nei confronti della Comunità.

È il caso di sottolineare, anche, come l'intervento parlamentare nella fase di attuazione delle disposizioni contenute nelle direttive, sebbene politicamente opportuno, può sembrare, spesso, giuridicamente superfluo ed eccessivo. Infatti, una volta che l'atto comunitario è definitivo, lo Stato è obbligato a darvi attuazione e quindi il Parlamento si viene a trovare nella situazione di adottare degli atti « dovuti »; per di più, come è già stato rilevato, molte disposizioni comunitarie sono talmente dettagliate da non lasciare alcuna discrezionalità in sede di attuazione.

In Italia il Parlamento, fino ad oggi, mentre ha avuto scarsa possibilità di partecipare alla fase di elaborazione della normativa comunitaria, ha concentrato l'attenzione nel cercare di estendere il suo intervento nella fase di attuazione nazionale.

In altri Stati il Parlamento, invece, ha accentuato di più la sua partecipazione alla elaborazione della normativa comunitaria. Sembrano significative alcune esperienze.

Nella Germania Federale, è previsto nella stessa legge di ratifica dei Trattati di Roma che il governo relazioni il Bundestag ed i Bundesrat sulle proposte elaborate dalla Commissione CEE. Le relazioni del governo sono esaminate da appositi « comitati » parlamentari, che elaborano a loro volta un parere del quale tengono poi conto i rappresentanti governativi, nel corso dei « negoziati » che precedono la adozione della direttiva a Bruxelles.

Nel Regno Unito, esistono due commissioni *ad hoc,* una in seno alla Camera dei Lords, l'altra in seno alla Camera dei Comuni. Le commissioni svolgono attività di informazione dei parlamentari sulle proposte della Commissione CEE e, per le più importanti tra queste, la Commissione istituita in seno alla Camera dei Lords costituisce sei sottogruppi, che elaborano un rapporto. Ciascun rapporto è presentato alla Camera dei Lords soltanto dopo che si è tenuta una riunione con la partecipazione di alti funzionari dell'amministrazione statale e dei rappresentanti degli ambienti professionali, che devono esprimere le loro opinioni sulla proposta di direttiva.

In Danimarca, un comitato di parlamentari – la Commissione per il Mercato comune – è informato della proposta di direttiva fin dall'inizio della procedura davanti al Consiglio CEE e con ciò è messo in grado di discuterne ed avanzare richieste.

In Francia, l'Assemblea nazionale ed il Senato hanno dato vita ad una Commissione permanente con scopo di informazione delle attività comunitarie.

Per quanto riguarda il nostro Paese, gli strumenti esistenti (Giunta per gli affari europei del Senato e Comitato *ad hoc* presso la III Commissione della Camera), pur svolgendo una attività importante di informazione e di approfondimento di problemi comunitari, hanno avuto scarse possibilità di influire direttamente sull'attività comunitaria del Governo, al quale è lasciata ogni responsabilità nella fase di elaborazione e approvazione delle norme comunitarie.

Il problema di maggior coinvolgimento del Parlamento, dunque, è vivo e attuale e ad esso si cerca di dare una soluzione con il presente disegno di legge, che intende anche e soprattutto porre in atto strumenti più adeguati ad una sollecita e tempestiva attuazione delle direttive della Comunità europea.

La mancata attuazione nei tempi dovuti è oggetto di un ampio contenzioso tra il nostro Paese e la Comunità: attualmente le procedure di infrazione in corso,

promosse dalla Commissione della Comunità europea ai termini dell'articolo 169 CEE, riguardano un centinaio di casi.

Un passo avanti rilevante, comunque, che consente la drastica riduzione del numero delle direttive non attuate, è stato compiuto di recente con la legge 9 febbraio 1982, n. 42, che delega il Governo a recepire, entro sei mesi dall'entrata in vigore della stessa, con decreti del Presidente della Repubblica n. 97 direttive della CEE.

Un altro cospicuo gruppo di direttive attende l'approvazione da parte del Parlamento delle relative proposte e disegni di legge; in esso ve ne sono di veramente importanti in discussione presso le diverse Commissioni.

Si possono ricordare: quello per l'attuazione della direttiva n. 77/780 sul libero accesso all'attività degli enti creditizi, approvato il 15 aprile scorso dal Senato e l'altro per l'attuazione delle tre direttive societarie (2°, 3° e 4°), ritornato all'esame delle Commissioni riunite Giustizia e Finanze della Camera; ed ancora, il disegno di legge per attuare la direttiva n. 75/129 sui licenziamenti collettivi.

Vi sono fra gli altri alla Camera dei Deputati i disegni di legge per l'ammodernamento delle strutture agricole e al Senato quelli sulle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici e sulle forniture della pubblica amministrazione, sui detergenti e sui cosmetici.

Per quanto riguarda le infrazioni attinenti alla mancata attuazione delle direttive, l'Italia è al primo posto tra gli Stati della Comunità; in questa situazione, per altro, merita ricordare l'elemento positivo derivante dal fatto che le misure interne sono in generale conformi al contenuto sostanziale delle direttive.

Quest'ultimo riscontro prova che alla base delle inadempienze italiane non c'è una volontà politica, bensì le difficoltà e le lentezze delle nostre procedure di attuazione.

Anche a quest'aspetto si riferisce l'ordine del giorno presentato alla Camera il 3 dicembre 1981, e accettato dal Governo in occasione del dibattito assembleare sul disegno di legge n. 1903 – ora legge 9 febbraio 1982, n. 42 –, che ha impegnato il Governo a riferire – come ha già fatto – alla apposita Commissione della Camera dei Deputati « sui procedimenti che si intendono mettere in atto e che eventualmente sono già stati studiati, per assicurare, in materia di direttive comunitarie, una rapida attuazione delle stesse e il coinvolgimento del Parlamento e delle Regioni sia nella fase precedente alla emanazione delle direttive sia in quella di attuazione ».

Lo studio della materia, condotto anche con l'intento di corrispondere ai voti formulati in sede parlamentare, ha posto in luce due esigenze principali, di cui la prima è preliminare ad ogni ulteriore soluzione legislativa del problema.

Questa prima esigenza consiste nel coinvolgimento attivo del Parlamento sin dalla fase della formazione delle norme comunitarie; mentre la seconda esigenza sta nella ricerca di più snelle e celeri procedure.

Realizzando il primo obiettivo, infatti, si consegue il risultato di dare tempestiva e puntuale notizia al Parlamento su ciò che concerne la formazione e l'adozione delle direttive nell'ambito comunitario, in modo che il Parlamento stesso possa, eventualmente, formulare al Governo le proprie motivate osservazioni; così quest'ultimo potrà tenerne conto nelle ulteriori fasi di formazione dell'atto e soprattutto in quella decisiva della sua definitiva approvazione.

Mediante la soddisfazione della seconda esigenza, inoltre, si ottiene il risultato concreto di conseguire l'attuazione interna delle raccomandazioni e direttive entro i termini di tempo prescritti dalla Comunità, evitando in tal modo per il futuro, da parte di quest'ultima, il ricorso alla Corte di Giustizia comunitaria salvaguardando, in ogni caso, i princìpi di legittimità costituzionale dell'ordinamento italiano.

Nell'intento, dunque, di realizzare entrambi i suddetti obiettivi, è stato predisposto il presente disegno di legge.

Con l'articolo 1 del disegno, si propone di stabilire che i progetti delle direttive in questione siano comunicati al Parlamento, nonché alle regioni, a cura del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, prima della definitiva adozione di ciascun atto da parte della competente istituzione della Comunità.

Con tale disposizione, non solo il Parlamento ma anche le regioni sono messi in condizione di conoscere preventivamente e perciò tempestivamente le iniziative normative comunitarie nei vari settori.

In tal modo il Parlamento ha la possibilità pratica di rivolgere al Governo pareri e osservazioni in merito al contenuto concreto di ciascun atto comunitario in corso di avanzata elaborazione.

La informazione alle regioni si rende opportuna non solo in considerazione dell'importanza crescente che tali enti ricoprono nell'ordinamento, ma soprattutto perché molte delle materie nelle quali interviene la normativa comunitaria sono, in buona parte, di competenza regionale. La conoscenza preventiva dell'azione comunitaria nei vari settori può consentire alle regioni un più opportuno coordinamento delle proprie iniziative e una più realistica programmazione della loro attività.

Il successivo articolo 2 del disegno si prefigge di completare il dovere di informativa del Governo, anche nei riguardi delle direttive definitivamente adottate e ritualmente notificate alla Rappresentanza dell'Italia presso le Comunità europee, essendo noto che proprio dalla data di tale notifica decorre, ai sensi dei trattati istitutivi, il termine per la efficacia interna di ciascuna direttiva.

Le ulteriori disposizioni del disegno di legge sono poste per realizzare il secondo obiettivo, cioè per stabilire più agili e celeri procedure di attuazione, nel rispetto delle forme costituzionali di rito e della volontà sostanziale del Parlamento.

Invero, l'articolo 3 stabilisce il principio di massima che al Governo sia conferita dal Parlamento la delega ad attuare qualsiasi raccomandazione o direttiva che concerna una materia coperta da riserva di legge, con esclusione ovviamente del caso che il contenuto della raccomandazione o direttiva riguardi materie per le quali l'esercizio della funzione legislativa non possa essere delegato al Governo.

Come è noto, le materie oggetto di riserva di legge sono molteplici e vanno da quelle inerenti ai diritti e doveri fondamentali dei cittadini, a quelle riguardanti imposizioni di prestazioni personali o patrimoniali, alle materie penali, alla materia di responsabilità dei pubblici funzionari; la riserva di legge investe anche molti aspetti in materia economica e del lavoro (esempio durata massima della giornata lavorativa, limiti di età per il lavoro dipendente, organizzazione sindacale e sciopero, limitazione alla proprietà privata; artigianato, partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese). In tali materie, pertanto, con l'articolo 3 si propone di sottolineare l'assoluta preclusione della possibilità di ricorrere alla procedura prevista dal medesimo articolo per la attuazione in via amministrativa di atti comunitari.

Per rendere la delegazione legislativa in questione conforme alle prescrizioni costituzionali e seguendo d'altronde le iniziative legislative già assunte in passato e ricordate, è previsto esplicitamente che il Governo debba emanare i decreti di attuazione entro il termine di un triennio dall'entrata in vigore della legge di delega, nonché secondo i princìpi e criteri contenuti nelle raccomandazioni o direttive stesse, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro da lui delegato per il coordinamento delle politiche comunitarie, di concerto con il Ministro degli affari esteri, con il Ministro di grazia e giustizia, con il Ministro del tesoro e con gli altri Ministri di volta in volta specificamente interessati.

La portata relativamente ampia della delega suggerisce l'opportunità di un diretto intervento del Parlamento nella fase di formazione del decreto governativo, attraverso l'esame preventivo delle Commissioni parlamentari competenti alle quali

sarà sottoposto lo schema di provvedimento.

Le Commissioni hanno il potere di esprimersi sull'opportunità che l'attuazione della singola direttiva abbia luogo secondo le procedure legislative ordinarie; in tal senso si è inteso rendere salvo il potere del Parlamento di intervenire direttamente nell'attuazione delle norme comunitarie anche in vigenza della delega data al Governo, quando lo stesso Parlamento ritenga ciò opportuno per la delicatezza o importanza della materia trattata.

Il successivo articolo 4 del disegno, poi, prevede che ove la raccomandazione o direttiva non riguardi materie coperte da riserva di legge, essa sia recepita nell'ordinamento italiano mediante decreto del Ministro competente per materia, ovvero mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o per sua delega del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, qualora il contenuto della direttiva riguardi la competenza diretta di più Ministri.

Il fondamento giuridico di tale norma risiede nella considerazione della non necessità di due distinti e successivi atti legislativi formali per conseguire l'unico effetto sostanziale del recepimento interno delle direttive comunitarie.

In realtà, come già rilevato, l'obbligatorietà legislativa della direttiva quale « comando di risultato » deriva tecnicamente dalla legge di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione del trattato istitutivo di ciascuna Comunità europea; sicché il comando normativo primario, corrispondente all'obiettivo sostanziale di ciascuna direttiva, è già attuale nell'ordinamento interno, tanto che la direttiva stessa è certamente obbligatoria (« vincolante ») per ciascun Stato membro.

L'articolo 5 stabilisce i limiti entro i quali il Governo è autorizzato ad emanare le sanzioni amministrative e penali per le infrazioni ai decreti attuativi delle direttive.

L'articolo 6 regola il caso in cui siano necessarie misure di intervento finanziario non previste da norme vigenti e non rientranti nell'attività ordinaria delle amministrazioni statali e regionali competenti.

In questo caso le spese relative sono poste a carico della gestione speciale di tesoreria prevista dalla legge 3 ottobre 1977, n. 863.

DISEGNO DI LEGGE

—

ART. 1.

I progetti delle raccomandazioni della Comunità europea per il carbone e per l'acciaio, delle direttive della Comunità economica europea e delle direttive della Comunità europea per l'energia atomica, sono comunicati ai Presidenti delle Camere dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro da lui delegato per il coordinamento delle politiche comunitarie. Analoga comunicazione è data alle regioni.

Le Camere e le regioni possono inviare al Governo eventuali osservazioni.

ART. 2.

Entro trenta giorni dalla notifica della raccomandazione o della direttiva, il Governo ne dà comunicazione ai Presidenti delle Camere e alle regioni.

ART. 3.

Salvo che il contenuto della raccomandazione o della direttiva riguardi materie per le quali l'esercizio della funzione legislativa non possa essere delegato al Governo, quest'ultimo è delegato ad emanare, entro il termine di un triennio dall'entrata in vigore della presente legge, decreti aventi forza di legge contenenti le norme necessarie per dare attuazione alle raccomandazioni della CECA e alle direttive della CEE e della CEEA ivi comprese quelle già notificate alla data di entrata in vigore della presente legge.

I decreti di cui al precedente comma sono emanati secondo i princìpi ed i criteri contenuti nelle raccomandazioni o direttive stesse, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del ministro da lui delegato per il coordinamento delle politiche comunitarie, di concerto con il Ministro degli affari esteri, con il Ministro di grazia e giustizia, con il Ministro

del tesoro e con gli altri Ministri interessati.

Gli schemi dei decreti sono sottoposti al parere preventivo delle Commissioni parlamentari competenti che si esprimono nel termine di trenta giorni dalla comunicazione.

Nello stesso termine, le Commissioni di cui al precedente comma, possono chiedere che singole raccomandazioni o direttive siano attuate con leggi ordinarie.

ART. 4.

Ove la raccomandazione o la direttiva non riguardi materie coperte da riserva di legge, il Governo, entro sei mesi dalla notifica, ne dà attuazione mediante decreto del Ministro competente per materia, ovvero mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o per sua delega del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, qualora il contenuto della direttiva riguardi la competenza diretta di più Ministri.

ART. 5.

Con gli stessi decreti di attuazione delle raccomandazioni o direttive comunitarie di cui al precedente articolo 4 o con successivi decreti da emanarsi entro i termini di delega, il Governo è delegato ad emanare norme contenenti le sanzioni amministrative o penali per le eventuali infrazioni alle disposizioni dei decreti stessi, nei limiti rispettivamente della pena pecuniaria fino a lire 10 milioni, dell'ammenda fino a lire 10 milioni o dell'arresto fino ad un anno.

Nell'esercizio di tale delega il Governo si atterrà ai seguenti criteri:

1) per le infrazioni alle norme emanate in attuazione delle direttive saranno di regola previste sanzioni amministrative;

2) le sanzioni penali saranno previste solo nei casi in cui le infrazioni alle norme di attuazione delle direttive ledano in-

teressi generali dell'ordinamento dello Stato e siano, comunque, di particolare gravità, salvo che il fatto costituisca un più grave reato.

ART. 6.

Qualora i decreti delegati di cui all'articolo 4 stabiliscano, nei limiti della delega, misure di intervento finanziario non previste da norme vigenti e non rientranti nell'attività ordinaria delle Amministrazioni statali e regionali competenti, si provvederà alla relativa spesa imputandola a carico del conto corrente infruttifero istituito ai sensi della legge 3 ottobre 1977, n. 863, presso la Tesoreria centrale e denominato « Ministero del tesoro – Somme occorrenti per la esecuzione dei regolamenti comunitari in attuazione dell'articolo 189 del Trattato di Roma », per il periodo di validità della presente legge.

Nell'ipotesi di cui al precedente comma, in ciascun decreto sarà determinato il relativo onere e sarà disposto il prelievo del corrispondente importo dal conto corrente infruttifero ai fini del versamento ad apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata e della correlativa assegnazione agli stati di previsione della spesa delle amministrazioni di pertinenza.