

grazione europea pone alle istituzioni nazionali e al Parlamento in modo particolare.

L'Europa infatti sta cambiando in profondità. Non è certo il cambiamento radicale e organico che sarebbe necessario ai fini della realizzazione di una vera unione politica, ma è purtuttavia un cambiamento articolato e sostanzioso, dopo il quale il modo di stare insieme dei popoli e degli Stati europei non sarà più lo stesso.

A diversi livelli l'Italia sta facendo sforzi notevoli per mantenersi al passo con questi cambiamenti e per adeguarsi, strada facendo, agli *standard* politici, economici e giuridici richiesti al fine di far parte a tutti gli effetti della nuova Europa.

Gli sforzi resi necessari dai parametri che condizionano l'accesso alla terza fase dell'unione economica e monetaria dominano ormai da mesi la nostra politica economica e anche la nostra scena politica. Però, si sta cominciando ora ad apprezzare i primi frutti concreti di un'azione di risanamento che ha appunto come obiettivo l'accesso alla terza fase dell'unione monetaria, sotto forma di un sostanziale sradicamento — lo dico tra virgolette — dell'inflazione e di una notevole e riacquisita stabilità monetaria.

Meno pubblicizzati ma anch'essi di notevole rilevanza — e credo che non possano essere sottaciuti qui oggi — sono gli sforzi che l'Italia ha compiuto, tanto sul piano legislativo quanto su quello amministrativo, anche per essere ammessa nello spazio europeo di libera circolazione delineato dagli accordi di Schengen.

Tuttavia, mentre «entrare in Europa» è un'espressione di uso corrente, per noi il vero problema è quello di restare in Europa, visto che il nostro paese è firmatario degli accordi di Roma di quarant'anni fa, il che significa non soltanto lavorare per l'unione monetaria e per uno spazio senza frontiere ma qualcosa di più. Storicamente, l'Europa è innanzitutto ordinamento giuridico comunitario e, proprio da questo punto di vista, l'Italia, sebbene Stato fondatore, è stata a lungo ai margini della costruzione europea, viziata

com'era da un tasso di conformità alle fonti comunitarie tra i più bassi in assoluto. Ebbene, anche su questo piano — la cui importanza prioritaria è stata sottolineata con grande vigore dalla Commissione europea nel suo piano d'azione per il mercato unico, presentato nel giugno scorso — da alcuni anni l'Italia sta lavorando per recuperare il ritardo accumulato.

È noto che, alla fine del 1993, il nostro paese aveva conquistato il secondo posto nella graduatoria di conformità al diritto comunitario (in riferimento alla percentuale di recepimento delle direttive adottate). Negli anni successivi, probabilmente per le vicende politiche convulse e i reiterati cambi di maggioranza, si è determinata una sorta di *impasse*, da cui si è usciti solo nel 1996, con l'approvazione della legge comunitaria per il 1994; a fine 1996, il nostro tasso di conformità si aggirava attorno al 90 per cento, e risultava pertanto inferiore, anche se non di molto, alla media europea.

Il testo che oggi esaminiamo fornisce un nuovo impulso al processo di adeguamento dell'Italia all'ordinamento comunitario. Grazie alle modalità scelte dal Governo per l'elaborazione del disegno di legge e al successivo impegno delle Commissioni parlamentari, si tratta — è il caso di dirlo — di un impulso particolarmente vigoroso. Per la prima volta, infatti, il testo della legge comunitaria non si limita a dettare criteri per l'attuazione di direttive scadute o in scadenza, ma anticipa i tempi. Se nel testo trasmesso dal Senato si includevano direttive il cui termine di recepimento era fissato al 30 giugno 1998, con il testo sottoposto oggi alla nostra attenzione si propone di stabilire l'immediata attuazione anche di alcune direttive con scadenza più lontana. Tali scelte nascono in alcuni casi dalla volontà di creare le condizioni per interventi normativi coordinati in aree toccate anche da altre direttive già comprese nel disegno di legge comunitaria, in altri dal fatto che alcune direttive sono state considerate importanti per la realizzazione di fondamentali scelte di indirizzo politico e legi-

slativo. Tra queste ultime deve essere segnalata per il suo particolare rilievo la direttiva 96/92/CE, recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (con termine di attuazione fissato al 19 febbraio 1999), il cui immediato recepimento è stato considerato dalla X Commissione un'occasione importante per la riforma e la liberalizzazione del settore energetico.

Occorre altresì notare che l'inserimento nella legge comunitaria di tale direttiva corrisponde anche agli indirizzi fondamentali espressi dalla Commissione europea nel citato piano d'azione per il mercato unico, documento pienamente condiviso dal Governo italiano. In tale piano — vale la pena ricordarlo — la rapida applicazione della direttiva sull'elettricità degli Stati membri è considerata tra le principali misure di immediata realizzazione per il raggiungimento di uno dei quattro obiettivi strategici del piano, quello di eliminare gli ostacoli settoriali all'integrazione dei mercati.

Ma, per metterci al passo con l'evoluzione sempre più rapida del diritto comunitario, non è sufficiente che ci si doti in tempo utile degli strumenti legislativi necessari. È essenziale che, nei tempi richiesti, intervengano anche i decreti legislativi ed i regolamenti di attuazione. Da questo punto di vista, è quindi necessario uno sforzo ulteriore dell'esecutivo, per evitare che, in futuro, si ripresenti la necessità di prorogare i termini fissati dal legislatore per la trasposizione definitiva delle direttive comunitarie nell'ordinamento nazionale, come è stato necessario fare in occasione di questa legge comunitaria.

Come avevo già in qualche modo anticipato il disegno di legge comunitaria è stato presentato al Senato il 25 novembre dello scorso anno, approvato da quel ramo del Parlamento il 3 giugno di quest'anno e trasmesso alla Camera dei deputati il 9 giugno del 1997. Questo testo è stato assegnato, in sede referente, alla Commissione politiche dell'Unione europea e, in sede consultiva, a tutte le altre Commissioni parlamentari, tranne la Commissione difesa.

Tutte le Commissioni consultate hanno approvato una relazione favorevole sul disegno di legge esprimendo numerose osservazioni, condizioni ed emendamenti.

Ricordo infatti che l'articolo 126-ter del regolamento della Camera dispone che il disegno di legge comunitaria sia assegnato in sede referente alla Commissione politiche dell'Unione europea e che l'esame sia svolto anche dalle Commissioni parlamentari competenti per materia per le parti di rispettiva competenza, che approvano una relazione e nominano un relatore che può partecipare alle sedute della Commissione politiche dell'Unione europea per riferirvi.

Quell'articolo prevede altresì che le singole Commissioni parlamentari approvino degli emendamenti al disegno di legge comunitaria, che debbono poi ritenersi accolti a meno che la Commissione politiche dell'Unione europea li respinga per motivi di non compatibilità con la normativa comunitaria, o di coordinamento generale.

Venendo quindi alla struttura del disegno di legge comunitaria alla nostra attenzione, c'è da rilevare che è stato rispettato un modello ormai consolidato a cui sono state apportate, tuttavia, alcune modifiche di rilievo. Complessivamente nel disegno di legge sono inserite disposizioni riguardanti 132 direttive. Rispetto al testo pervenuto dal Senato, nel corso dell'esame in Commissione, oltre ad inserire alcune nuove direttive è stato soppresso il riferimento a 19 direttive che erano già state attuate.

Il disegno di legge prevede quindi il recepimento di 49 direttive con delega legislativa (quelle di cui all'allegato A); per 32 di queste direttive, inoltre, si prevede che gli schemi dei relativi decreti legislativi di attuazione siano sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia (allegato B).

Per 9 direttive (quelle di cui all'allegato C) si prevede l'attuazione con regolamento autorizzato. Le direttive per le quali il disegno di legge invece prevede il recepimento in via amministrativa sono invece 55 e sono quelle di cui all'allegato D.

C'è da segnalare inoltre che per 13 direttive il disegno di legge comprende: disposizioni di attuazione diretta; per altre 11 direttive il disegno di legge prevede una delega ai fini della integrazione o della correzione di disposizioni già emanate o una proroga di una delega già contenuta in precedenti leggi comunitarie. Infine, occorre osservare che solo per 26 direttive su 132 il termine di recepimento non è ancora scaduto.

Vale ora la pena di soffermarsi brevemente su alcuni aspetti generali della delega legislativa per l'attuazione delle direttive comprese nell'allegato A. Il termine generale di scadenza della delega è infatti fissato ad un anno dalla data di entrata in vigore della legge in esame.

Merita qui di essere anche sottolineata la reiterazione di una regola già contenuta nella comunitaria del 1994, quella regola che prevede che la scadenza della delega sia prorogata di sei mesi se nella stessa materia subentrano nuove direttive che non « introducono nuove norme di principio ». Si tratta di un meccanismo pragmatico che contribuirà, si spera, a rendere più elastico e rapido il procedimento di adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello comunitario.

Il Governo, inoltre, può emanare, entro due anni, disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi adottati in attuazione delle deleghe previo parere delle competenti Commissioni parlamentari (è questo il contenuto dell'articolo 1).

I criteri e i principi direttivi delle deleghe legislative sono invece definiti, in via generale, dall'articolo 2, secondo un modello già adottato dalle precedenti leggi comunitarie, salvo le ulteriori specifiche indicazioni previste, ove ritenuto necessario, per alcune singole direttive negli articoli seguenti.

Tali criteri e principi generali possono così essere riassunti: in primo luogo, i decreti legislativi saranno attuati con le ordinarie strutture amministrative; in secondo luogo, saranno introdotte nella normativa vigente le modifiche necessarie ad evitare disarmonie; in terzo luogo, saranno previste sanzioni amministrative e

penali per le infrazioni alle disposizioni delle direttive secondo criteri specificati; in quarto luogo, eventuali spese non contemplate da leggi vigenti possono essere previste nei soli limiti occorrenti per il recepimento degli obblighi di attuazione. Alla relativa copertura, per la parte cui non sia possibile far fronte con i fondi già assegnati alle competenti amministrazioni, si provvederà a norma della legge n. 183 del 1987, che ha istituito, appunto, il fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, applicando le norme che prescrivono l'obbligo per le amministrazioni competenti di elaborare una relazione tecnica con la quantificazione degli oneri e l'indicazione delle relative coperture. In quinto luogo, dovranno essere aboliti i diritti speciali od esclusivi in tutti i casi in cui il loro mantenimento ostacoli la prestazione in regime di concorrenza dei servizi oggetto delle direttive da attuare. In sesto luogo, i decreti legislativi dovranno assicurare la piena corrispondenza alle prescrizioni delle direttive, tenuto anche conto delle eventuali modificazioni comunque intervenute fino al momento della delega.

Indicativa di un atteggiamento nuovo — che, più che in passato, intende prendere sul serio l'ordinamento comunitario — è anche la norma introdotta dal Senato all'articolo 3, che la Camera ha ulteriormente precisato in alcune formulazioni. In tale articolo si prevede semplicemente che nella *Gazzetta Ufficiale* — *Serie generale* venga dato avviso della scadenza di una direttiva comunitaria, con eventuale indicazione delle norme adottate per la sua attuazione o del fatto che non è stata trasposta. L'avviso è particolarmente importante proprio nel caso della mancata attuazione, nella misura in cui la direttiva scaduta sia suscettibile di produrre effetti diretti, secondo quanto è stato inizialmente previsto, nell'ordinamento italiano, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 168 dell'aprile 1991. Pertanto, la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* in casi come questi colma il *deficit* di conoscenza, e quindi di democraticità, che affligge tuttora l'ordinamento comunitario.

Un ulteriore aspetto innovativo del disegno di legge, che vale la pena sottolineare, si ritrova all'articolo 4, con cui viene conferita una delega per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee, espressamente indicate nell'allegato E. Si tratta di due sentenze, una del 1993, l'altra del 1994, concernenti rispettivamente l'esercizio della professione di odontoiatra e di quella di farmacista. Per quanto riguarda la prima di queste sentenze, occorre segnalare che è stata approvata, dalla XII Commissione della Camera dei deputati, in sede legislativa, ed è in corso di esame presso la analoga Commissione del Senato una proposta di legge che, qualora approvata, si sovrapporrebbe con la materia delegata.

Per quanto riguarda, invece, l'autorizzazione ad attuare in via regolamentare le direttive comprese nell'allegato C e l'indicazione nell'allegato D delle direttive da attuarsi mediante regolamento ministeriale o atto amministrativo, la nostra XIV Commissione ha introdotto alcune importanti innovazioni, tese ad accentuare il controllo parlamentare su tutti gli atti normativi adottati per il recepimento della normativa comunitaria. In particolare, si prevede che i regolamenti autorizzati devono essere emanati previo parere delle competenti Commissioni parlamentari — è questo il contenuto dell'articolo 5 in riferimento alla legge n. 400 del 23 agosto 1988 — e che gli schemi dei regolamenti ministeriali siano comunicati prima della loro adozione alle competenti Commissioni parlamentari nonché alla Conferenza Stato-regioni; questo è il contenuto dell'articolo 6.

Sempre per quanto riguarda disposizioni di carattere generale, è ancora il caso di notare che all'articolo 7 vi è un principio generale in materia di prestazioni e controlli, i cui oneri — ove, in attuazione di normative comunitarie, spettino ad uffici pubblici — sono posti a carico dei soggetti interessati, quando ciò non contrasti con la normativa comunitaria. Si tratta di un principio già previsto nella precedente legge comunitaria come

criterio di delega legislativa, che ora diviene norma generale, valida anche per l'attuazione di direttive con regolamento autorizzato o con atto amministrativo, come per l'applicazione di regolamenti o decisioni comunitarie.

Ricordo inoltre la delega prevista dall'articolo 8 per l'emanazione di disposizioni in materia di sanzioni penali o amministrative per le direttive attuate in via regolamentare o amministrativa. A differenza di quanto previsto nelle precedenti leggi comunitarie, in questo caso la delega non è limitata alle direttive da recepire con la presente legge, ma riguarda anche quelle previste dalle leggi comunitarie 1993 e 1994. Si prevede inoltre la delega al Governo per l'emanazione di testi unici delle disposizioni attuative di deleghe conferite per il recepimento di direttive comunitarie.

L'articolo 10 stabilisce, in proposito, che i testi unici dovranno coordinare tali disposizioni con quelle previgenti nelle stesse materie, anche apportando le modificazioni e le integrazioni necessarie ai fini del coordinamento. Si precisa comunque che i testi unici debbono avere carattere « compilativo » e che in ogni caso non possono riguardare la sicurezza sui luoghi di lavoro.

Merita ancora di essere segnalata l'attenzione posta, con diverse disposizioni in più punti del disegno di legge, alle esigenze di coordinamento e semplificazione della normazione, esigenza particolarmente avvertita proprio nelle aree di integrazione tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale. Il riferimento, in particolare, è sia ai criteri della delega legislativa di cui agli articoli 1, comma 1 e 2, lettere *b*) e *g*), sia alle disposizioni relative a regolamenti autorizzati (commi 2 e 3 dell'articolo 5), sia alla citata delega per l'emanazione di testi unici.

Con il disegno di legge comunitaria che si sottopone oggi all'esame della Camera si propongono anche alcune innovazioni di grande rilievo che incidono direttamente sui rapporti con l'Unione europea e sul ruolo del Parlamento e delle regioni nel processo di integrazione europea e di

formazione dell'ordinamento comunitario; esse vanno considerate nell'ambito del più generale processo di riforme istituzionali in atto nel nostro paese e nell'Unione europea.

Le disposizioni più importanti su questo piano sono quelle contenute nell'articolo 13, ampiamente e sostanzialmente rielaborato dalla XIV Commissione, che modifica e integra in più punti le leggi n. 183 del 1987 (la cosiddetta legge Fabbrì), n. 86 del 1989 (la cosiddetta legge La Pergola), nonché la legge n. 52 del 1996 (quella che abbiamo definito legge comunitaria 1994).

In sintesi, le direttrici fondamentali di questo articolo chiave sono quattro. In primo luogo, viene rafforzato il ruolo del ministro competente per il coordinamento delle politiche comunitarie, con l'attribuzione ad esso dei compiti di trasmettere al Parlamento gli atti emanati dagli organi comunitari e di verificare, con un monitoraggio costante, lo stato di conformità dell'ordinamento interno e degli indirizzi di politica del Governo all'ordinamento comunitario, nonché di informare gli organi parlamentari che formulano osservazioni e indirizzi.

Questa attività di verifica costante si pone come un presupposto necessario affinché — entro una data che viene anticipata dal 1° marzo al 31 gennaio di ogni anno — lo stesso ministro presenti al Parlamento il disegno di legge comunitaria, sulla base anche degli indirizzi ricevuti dalle Commissioni parlamentari.

L'organizzazione interna del testo di legge comunitaria viene riformata, con il comma 3 dell'articolo 13, nel senso di una maggiore trasparenza, imponendo che la relazione introduttiva « dia partitamente conto » delle direttive non inserite nella legge comunitaria sebbene già scadute o prossime alla scadenza, e indichi le ragioni del loro mancato inserimento.

In terzo luogo, le disposizioni dell'articolo 13...

PRESIDENTE. Onorevole Evangelisti, sto seguendo con molta attenzione la sua relazione ed ho il dovere di segnalarle che

lei è già andato ben oltre il tempo assegnato; tuttavia, l'importanza dell'argomento mi induce a derogare. Cerchi però, nei limiti del possibile, di aiutarmi in questa deroga.

FABIO EVANGELISTI, *Relatore*. La ringrazio, signor Presidente, della segnalazione, ma sono giunto davvero al termine della mia esposizione; le chiedo di concedermi ancora qualche minuto.

PRESIDENTE. Sì, l'argomento è troppo importante.

FABIO EVANGELISTI, *Relatore*. Si tratta di ben 132 direttive da richiamare.

In terzo luogo, dicevo, le disposizioni dell'articolo 13 (commi dal 5 al 10), perseguono un disegno coerente di potenziamento del ruolo delle regioni nell'ordinamento comunitario. Questo obiettivo, diventato ineludibile nel momento in cui è in corso un procedimento di riforma in senso federalista della seconda parte della Costituzione, è perseguito, per esempio, attribuendo ad ogni regione (e ad ogni provincia autonoma) la facoltà di chiedere la convocazione della sessione comunitaria della Conferenza Stato-regioni.

Allo stesso obiettivo mira la norma che attribuisce alla Conferenza Stato-regioni la facoltà di esprimere parere sullo schema di disegno di legge comunitaria. Egualmente finalizzata a inserire in modo più organico le regioni e le province autonome negli ingranaggi comunitari è la norma del comma 7, che precisa l'entità e le modalità di nomina della componente espressa dalla conferenza dei presidenti di regione in seno alla rappresentanza permanente italiana presso l'Unione europea. Emendamenti introdotti nel corso dell'esame in Commissione affermano esplicitamente la possibilità per le regioni, anche a statuto ordinario, di dare, nelle materie di competenza concorrente, immediata attuazione alle direttive comunitarie, nonché la loro facoltà di istituire presso le istituzioni europee uffici anche comuni con altre regioni dell'Unione.

Da ultimo, con le innovazioni ordinali di maggior rilievo introdotte con il disegno di legge comunitaria, vengono definite, in modo ben più incisivo e pregnante di quanto avvenga ora, le modalità di partecipazione del Parlamento — nonché delle regioni — alla fase ascendente del processo normativo comunitario, attraverso la possibilità per le competenti Commissioni parlamentari di esprimersi sui progetti di regolamenti, raccomandazioni e direttive delle Comunità europee. La norma, inizialmente prevista dalla legge n. 183 del 1987, ma « debole » perché sprovvista di termini per l'esecuzione dell'obbligo di comunicazione di progetti di atti normativi comunitari, viene adesso rinforzata con la previsione della loro immediata trasmissione al Parlamento, contestualmente alla ricezione da parte del Governo, che deve indicare la data presunta della loro discussione nelle sedi comunitarie. Prima di tale data le Commissioni formulano osservazioni e adottano gli opportuni atti d'indirizzo per orientare l'attività del Governo nell'ambito degli organi europei.

A questo proposito, bisogna ricordare che nel Trattato di Amsterdam è stato inserito un protocollo che trae origine proprio da una proposta del presidente della XIV Commissione della Camera, che fa parte della delegazione italiana alla COSAC (Conferenza degli organi specializzati per gli affari comunitari) e che finalmente opera in direzione di un maggior coinvolgimento delle istituzioni rappresentative nazionali e nella fase ascendente del processo normativo comunitario. Tale protocollo prevede un intervallo minimo di sei settimane prima dell'adozione di un atto normativo da parte dell'Unione europea, al fine di consentire ai Parlamenti nazionali l'espressione di un parere.

L'obbligo del Governo di informare il Parlamento è inoltre previsto in relazione alla verifica dello stato di conformità dell'ordinamento interno a quello comunitario e in relazione alle osservazioni espresse dalla Conferenza Stato-regioni.

È opportuno concludere questa presentazione degli aspetti salienti del disegno di legge comunitaria 1995-1997, mettendo in evidenza la coerenza di fondo che sussiste tra il testo che si sottopone all'attenzione dell'Assemblea, il progetto di riforma della seconda parte della Costituzione, approvato dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali e anche le riforme del regolamento della Camera recentemente approvate.

Si deve segnalare, in particolare, la norma dell'articolo 117 del progetto di riforma della parte seconda della Costituzione, che prevede che « prima di concorrere alla formazione di norme comunitarie, il Governo informa in modo esauriente le Camere per l'adozione dei relativi atti d'indirizzo ». Identica coerenza tra l'impianto della legge comunitaria e il progetto di riforma costituzionale si riscontra nel successivo articolo 118, che garantisce alle regioni un ruolo attivo, tanto nella fase ascendente, quanto in quella discendente del processo normativo comunitario.

Ricordo altresì che le citate modifiche del regolamento della Camera dell'agosto 1996 hanno reso permanente la Commissione per le politiche dell'Unione europea, creando così uno dei presupposti istituzionali necessari ad una più penetrante attività del Parlamento in materia europea. La riforma dello scorso settembre ha inoltre previsto che, nell'ambito della programmazione dei loro lavori, le Commissioni parlamentari assicurino il tempestivo esame degli atti e dei progetti relativi ad atti normativi comunitari.

In conclusione, il disegno di legge comunitaria 1995-1997, nella versione approvata dalla XIV Commissione, appare adeguato non solo rispetto all'esigenza immediata di indirizzare l'attività attuativa che sarà svolta dal Governo, ma anche e soprattutto rispetto all'esigenza più ampia di avviare un processo di revisione dell'assetto attuale dei rapporti tra ordinamento nazionale ed ordinamento comunitario; una revisione che dovrà avere anche — necessariamente — un riflesso a livello costituzionale.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

ADRIANA VIGNERI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Signor Presidente, il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Ruberti. Ne ha facoltà.

ANTONIO RUBERTI. Signor Presidente, colleghi e colleghe, onorevole rappresentante del Governo, la legge comunitaria è l'atto più importante per il recepimento, nel quadro legislativo italiano, delle normative decise in sede europea. Rappresenta perciò emblematicamente la cosiddetta fase discendente, quella del trasferimento delle direttive dell'Unione nell'ordinamento interno. La sua consistenza e la sua complessità danno la misura dello spostamento progressivo del baricentro legislativo tra Roma e Bruxelles. Ciò non può non portare immediatamente alla mente l'altra fase del processo legislativo, quella ascendente, quella della proposta, della discussione e dell'approvazione.

Se si andasse ad esaminare negli atti parlamentari per quali delle direttive, di cui ora si propone la ricezione, il Parlamento si sia espresso nella fase ascendente, si constatarebbe che in effetti il Parlamento è di fatto stato assente. Il processo legislativo ha visto agire in sede europea solo il Governo nel Consiglio europeo dei ministri.

In altri termini, vi è una quota alta del processo legislativo in cui di fatto il Parlamento interviene solo nel momento finale del recepimento, che peraltro è soggetto a vincoli molto stringenti e con margini modesti di intervento.

Siamo di fronte dunque ad un nodo importante del rapporto con l'Unione europea, ad una carenza e ad una difficoltà che dobbiamo affrontare e risolvere.

In questa direzione abbiamo operato come Commissione delle politiche dell'Unione europea in sintonia con la Presidenza della Camera. Ciò è stato fatto

attraverso alcuni interventi, che riassumerò anche se in parte sono presenti nella relazione dell'onorevole Evangelisti, considerandoli una sintesi del mio intervento. Si è trattato di interventi sul regolamento, sulle leggi e sul trattato.

Nel regolamento, la Camera ha approvato la trasformazione — com'è stato ricordato — della Commissione speciale in Commissione permanente, prevedendo, all'atto del rinnovo delle Commissioni, la cessazione dell'attuale deroga che consente la partecipazione dei membri della Commissione stessa ad altre Commissioni. Si potrà così eliminare quel vincolo che è stato ed è il fattore più rilevante per quanto riguarda la funzionalità della Commissione e più condizionante degli effettivi tempi di lavoro.

Oltre a questo intervento strutturale è stato stabilito che il parere della Commissione è rafforzato, sottolineando per questa via la rilevanza della coerenza delle leggi nazionali con il quadro normativo europeo.

Nell'ultima revisione del regolamento, recentemente approvata, si è inoltre introdotta una modifica dell'articolo 25 che, al comma 4, stabilisce che il programma ed il calendario di ciascuna Commissione devono tener conto non solo dei progetti che hanno origine nazionale, ma anche di quelli che hanno origine europea. È un'indicazione importante perché tutte le Commissioni devono tenere concretamente conto della necessità di partecipare al processo legislativo europeo durante tutto il suo iter e non solo alla fine, in sede di approvazione della legge comunitaria.

Un momento rappresentativo e unitario di questa fase ascendente è la relazione semestrale, che il Governo sta presentando con regolarità nel primo mese di ogni semestre. Quella relazione, che segue l'avvicinarsi delle presidenze degli Stati membri nel Consiglio dell'Unione, è per la fase ascendente ciò che per la fase discendente è la legge comunitaria. Essa presenta il bilancio del semestre che si è chiuso ed illustra le linee programmatiche della nuova presidenza, nonché la posizione che il Governo si propone di assu-

mere sulle varie proposte. È questo — o meglio, dovrei dire sarebbe questo — il momento politico più significativo per il Parlamento per esercitare a tutto campo il suo potere di controllo e di indirizzo.

La relazione semestrale viene esaminata dalla nostra e da tutte le Commissioni; purtroppo si deve constatare che ad essa, in non pochi casi, non viene assicurato lo spazio che la rilevanza delle questioni renderebbe necessario. Basti pensare ai problemi affrontati nell'ultimo semestre: l'allargamento dell'Unione, la riforma delle politiche strutturali, la riforma della politica agricola, che impegna più del 50 per cento delle risorse dell'Unione e così via.

Sul piano legislativo è proprio attraverso la legge comunitaria in discussione che si interviene — sull'onda di quanto ha già proposto il Senato — sulle due leggi base in tema di politiche comunitarie, nelle quali sono disciplinati i rapporti tra il diritto comunitario e quello nazionale: la cosiddetta legge Fabbri del 1987 e la cosiddetta legge La Pergola del 1989. Questo è un aspetto rilevante che è stato sottolineato dal relatore: con questa legge comunitaria non solo si recepiscono direttive, ma si modificano le due leggi-quadro che definiscono i rapporti con la normativa europea. Le modifiche riguardano sia la fase ascendente sia quella discendente. Non le riferirò in dettaglio in quanto sono state elencate dal relatore. Vorrei però ricordare almeno che, per quanto riguarda la fase discendente, viene completamente riformulato l'articolo 2 della legge La Pergola. In questo testo, cioè, è previsto che il Governo trasmetta alle Camere gli atti normativi emanati dagli organi dell'Unione europea contestualmente alla loro ricezione. Una volta verificata la conformità dell'ordinamento interno a tali atti, il Governo dovrà trasmettere le risultanze alle competenti Commissioni parlamentari per la formulazione di osservazioni o l'approvazione di atti di indirizzo. Sulla base di tale verifica e delle osservazioni parlamentari il Governo presenta al Parlamento, il 31 gennaio di ogni anno, il disegno di legge

comunitaria. A tale riguardo, visto che questa legge sta ritardando il suo iter approvativo, vorrei rivolgere un invito al Governo affinché il prossimo anno non venga saltato ed il 31 gennaio, anche se vi sono poche direttive, si colga l'occasione per stabilire un ritmo che eviti per il futuro ritardi ed accumuli.

Come si è ricordato, è stato modificato l'articolo 10, sempre della legge La Pergola, per la sessione comunitaria della Conferenza Stato-regioni, prevedendo che il Governo debba informare sui risultati emersi da tale sessione.

La modifica forse più importante è quella sulla fase ascendente. A questo riguardo abbiamo introdotto una modifica importante sulla base del nuovo trattato. Nella versione del Senato era previsto che il Governo trasmettesse le proposte degli atti normativi della Commissione europea entro 30 giorni. Poiché sono sei le settimane per esprimere il parere, ci sembrava che la trasmissione potesse essere contestuale. D'altra parte, non vedo proprio quale difficoltà ci possa essere a trasmettere anche al Parlamento nazionale, come viene fatto per quello europeo, gli atti non appena il Governo li riceve. Su queste proposte di atti normativi deve essere sentito il Parlamento perché possa esercitare la sua azione di indirizzo e venire informato dell'iter negoziale nei suoi momenti più importanti.

A questi interventi (che quest'anno ci sono stati) sul regolamento della Commissione e sulle proposte di modifica delle leggi Fabbri e La Pergola appena illustrati si aggiunge la modifica del trattato sul ruolo dei Parlamenti nazionali. Nel nuovo trattato la dichiarazione 13 del Trattato di Maastricht, che riguardava tale ruolo, è stata sostituita da un protocollo che, a differenza di una dichiarazione, ha effetti pari a quelli delle disposizioni del trattato. Questa decisione è il risultato delle richieste giunte da quasi tutte le Assemblies permanenti ed anche da noi nella COSAC, come ha ricordato il relatore Evangelisti.

Gli aspetti principali di tale protocollo sono i seguenti: l'obbligo di trasmissione ai Parlamenti nazionali (ormai un obbligo

comunitario) di tutti i documenti normativi della Commissione europea; le proposte legislative della Commissione europea messe a disposizione dei governi degli Stati membri devono essere trasmesse in tempo utile affinché sia consentito ai governi nazionali di accertarsi che i Parlamenti le abbiano ricevute e abbiano espresso il loro parere; tali proposte possono essere discusse in sede di Consiglio europeo solo dopo sei settimane, stabilendo quindi un intervallo di un mese e mezzo per consentire la partecipazione dei Parlamenti nazionali.

Queste disposizioni definiscono in maniera chiara, a livello comunitario, il ruolo che i Parlamenti nazionali possono e debbono esercitare nel processo legislativo dell'Unione. Il Consiglio ed il Parlamento europei sono attori diretti in questo processo; i Parlamenti nazionali sono attori indiretti attraverso gli atti di indirizzo al proprio governo. Anche per questa via si fa crescere la partecipazione democratica all'Unione.

Abbiamo dunque (questo era lo scopo del mio intervento) un nuovo contesto normativo, che garantisce gli spazi per un'azione incisiva nella partecipazione al processo legislativo comunitario: sta a noi occuparlo. Alla delega di fatto data al Governo come legislatore in sede europea possiamo e dobbiamo sostituire il contributo del Parlamento attraverso atti di indirizzo, anche perché questi possono rafforzare la sua posizione negoziale a livello comunitario. Perché ciò sia possibile occorre organizzare il nostro lavoro anche in rapporto al calendario che ogni anno la Commissione europea, in collaborazione con il Consiglio e il Parlamento, stabilisce per l'attività legislativa dell'Unione. Dobbiamo prevedere il tempo da dedicare a questa parte dell'attività legislativa.

In taluni settori, ad esempio quello dell'ambiente, il baricentro è così fortemente spostato verso l'Unione che appare difficile svolgere un ruolo legislativo sul solo piano nazionale. In questi giorni abbiamo avuto un incontro con il ministro dell'ambiente sulle quattro proposte at-

tualmente in discussione in merito all'inquinamento atmosferico provocato dai mezzi di trasporto ed è stato direttamente percepito questo spostamento del luogo delle decisioni. Mi fa piacere registrare qui la sua completa e convinta disponibilità nello specifico al confronto con il Parlamento. La stessa disponibilità si è verificata per la relazione semestrale da parte del ministro per i rapporti con il Parlamento.

Sta veramente a noi rivedere l'organizzazione dei nostri lavori alla luce del nostro ruolo come membri dell'Unione. Un ruolo che assume rilievo nei momenti alti della revisione del Trattato o della unificazione monetaria, ma è molto importante anche nel quotidiano e concreto sviluppo delle politiche dell'Unione, che ormai incidono sull'intero spettro delle attività produttive e sociali del nostro paese.

È questa la riflessione che mi è sembrato più opportuno, come presidente della Commissione delle politiche dell'Unione europea, presentare all'Assemblea in questa occasione importante, la prima che abbiamo quest'anno, per parlare di legge comunitaria.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Fei. Ne ha facoltà.

SANDRA FEI. Presidente, la legge comunitaria 1995-1997 appare caratterizzata dalla presenza di deleghe talmente ampie da non rendere accettabile un'azione senza il contributo dei pareri delle Commissioni competenti, perché altrimenti si snaturerebbe il ruolo di legislatore del Parlamento rispetto a quello del Governo.

È vero che, come già si è discusso in Commissione XIV, alcune procedure di controllo possono rallentare — e dico: possono — il processo richiesto per il recepimento delle direttive comunitarie, ma è altrettanto vero che, fin tanto che non si modificherà il meccanismo di recepimento, mostratosi ormai obsoleto ed inadeguato in alcune occasioni, non attuato completamente in altre, cercando

un'alternativa alle leggi La Pergola e Fabbri in grado di rendere migliore e più efficace la procedura, è nostro dovere salvaguardare il ruolo del Parlamento legislatore in tutta la sua efficacia e in tutto il suo potere di offrire garanzie al cittadino. Inoltre, un nuovo metodo più rapido e fedele di recepimento delle direttive comunitarie potrebbe implicare una maggiore partecipazione del Parlamento in fase ascendente, vale a dire negli indirizzi da dare al Governo per le politiche da sostenere in sede dell'Unione e nelle decisioni comunitarie.

Delegare ampiamente o totalmente il potere di legislazione al Governo non solo non è auspicabile ma rappresenta un plateale abuso delle competenze governative. È sufficiente guardare oltralpe per trovare un esempio valido per noi: il modo in cui la Spagna ha saputo risolvere il problema del recepimento delle direttive comunitarie. La Commissione spagnola per gli affari europei, corrispondente alla nostra Commissione XIV, riceve direttamente dalla Commissione europea tutte le direttive. Ad essa quindi spetta un autonomo potere di recepimento dopo aver udito il parere di merito delle Commissioni competenti; quindi esattamente il contrario di quanto accade da noi, oltre al fatto che quella Commissione riceve direttamente le direttive dalla Commissione europea. Un metodo efficace, questo, per evadere nel modo migliore una quantità maggiore di direttive, per fornire ai cittadini un punto di riferimento di diritto, per evitare penosi ritardi nelle attuazioni e conseguenti condanne da parte della Corte di giustizia europea.

Consideriamo inoltre il fatto che, in questa maniera, si potrebbe arrivare ad approvare dei provvedimenti infinitamente più fedeli ai modelli comunitari e che presentino quindi scarse opportunità di inadeguatezza e di infrazione in sede europea. Situazioni queste che purtroppo il nostro paese conosce molto bene e dalle quali sembra ostinarsi a non uscire.

La situazione di incertezza e di estremo ritardo in cui l'Italia si dibatte comporta per i cittadini, ed è nostro

preciso dovere tenere ciò in considerazione prioritaria, un disagio ingiusto, che rasenta l'abuso da parte dello Stato, complicando loro la vita in maniera assolutamente inopportuna. Non dimentichiamo inoltre, onorevoli colleghi e colleghe, che la realtà ha modificato in modo radicale il sistema legislativo di questi ultimi anni in punto di diritto e ciò risiede nel fatto che le direttive comunitarie hanno priorità sull'ordinamento giuridico interno.

Prima di iniziare nel dettaglio l'analisi della legge comunitaria, come desidererei, voglio fare una premessa perché credo si tratti di dati importanti, sui quali noi del Polo abbiamo deciso di presentare un ordine del giorno, proprio perché spesso queste leggi comunitarie sono rimaste in gran parte incompiute e per la realtà dei dati che ora fornirò.

Ci sono trentasette direttive inserite nel disegno di legge comunitaria che sono oggetto di contenzioso o precontenzioso con la Comunità europea. Trentasei direttive inserite in precedenti leggi comunitarie non sono state ancora attuate; per ventuno di esse risulta aperta una procedura di infrazione, per quattro la Corte di giustizia della Comunità ha già emanato una sentenza nei confronti dell'Italia per mancata attuazione e cinque sono inserite nel disegno di legge in questione. Ci sono poi venti direttive che non sono inserite in questo provvedimento, né in provvedimenti precedenti, il cui termine di recepimento è già scaduto e di cui cinque sono oggetto di procedura di contenzioso o precontenzioso. Credo che questi siano dati importanti e da tenere in considerazione per un provvedimento così rilevante.

L'articolo 1 dell'atto Camera n. 3838 contiene, come è noto, la previsione di una delega legislativa al Governo per l'attuazione delle direttive comunitarie in linea con la vigente normativa che consente che l'adattamento dell'ordinamento italiano alla normativa comunitaria possa avvenire anche mediante delega legislativa. Le modalità di esercizio della delega legislativa sono state disciplinate sul piano della legislazione ordinaria dall'articolo 14 della legge n. 400 del 1988. Con l'articolo

in esame si dettano una serie di disposizioni attinenti ai termini e le modalità di emanazione dei decreti legislativi delegati al fine di rendere più elastico il procedimento di attuazione delle direttive comunitarie.

L'articolo 2 detta principi e criteri di carattere generale per l'esercizio di queste deleghe; principi e criteri peraltro già in parte contenuti nelle precedenti leggi comunitarie, in particolare quella relativa al 1994. Per quanto riguarda l'articolo 2 mi riservo di svolgere un inciso alla fine. In particolare, le lettere *c)* e *g)* dell'articolo 2 prevedono criteri legati all'armonizzazione delle deleghe legislative stabilendo che l'attuazione di direttive che modificano precedenti direttive già attuate avvenga apportando modifiche direttamente sui testi legislativi di attuazione emanati a suo tempo e prescrivendo che i decreti di attuazione assicurino la piena conformità della disciplina alle disposizioni delle direttive.

In sé e per sé tali previsioni sarebbero ottimali quando davvero il Governo fosse puntuale nel tradurre in normativa interna quella comunitaria e fosse davvero rispettoso del contenuto delle direttive. Purtroppo anche quest'anno abbiamo visto come questo non accade; ricordo soltanto la direttiva sulle telecomunicazioni che abbiamo esaminato in quest'aula a fine primavera di quest'anno.

Stando ai precedenti non si può certo stare tranquilli su questo punto essendo noto a tutti non solo che l'Italia è cronicamente ritardataria nell'attuazione delle direttive CEE, ma anche che spesso la legislazione di attuazione non è conforme al contenuto della normativa europea. Ove dunque si attribuisca al Governo tramite deleghe così ampie il compito di trasformare in diritto interno quello comunitario, spogliando così il Parlamento di ogni potere di intervento, cosa succede in caso, tutt'altro che improbabile, di inadempimento del Governo? In secondo luogo, anche nell'ipotesi in cui il Governo provveda tempestivamente, che potere rimar-

rebbe al Parlamento ove il Governo non si sia attenuto scrupolosamente alle prescrizioni delle direttive medesime?

Quel che vuole evidenziarsi è che, contrariamente al nuovo orientamento, la cui volontà di affermazione è stata spesso espressa in sede di XIV Commissione, di accentuare maggiormente il ruolo del Parlamento nell'ambito della determinazione e dell'attuazione della politica comunitaria, questo disegno di legge sembra invece svilirne la portata. Il Parlamento infatti, che deve trovare il suo giusto ruolo nella cosiddetta fase ascendente della politica comunitaria, in cui dà indicazioni e avvertimenti, non può poi vedersi escluso nella fase discendente, in quella cioè di recepimento, affidandola esclusivamente al Governo. Il Governo deve informare di ogni mossa le Camere e tenere conto degli indirizzi da queste suggeriti.

Medesimo discorso deve farsi con riferimento all'articolo 4, con cui il Governo è delegato ad emanare decreti legislativi recanti le norme correttive e integrative necessarie ad adeguare l'ordinamento nazionale alle sentenze della Corte di giustizia europea. Non si corre forse il pericolo che il Governo, il più delle volte condannato esso stesso da queste sentenze, cada in una sorta di conflitto di interessi essendo direttamente interessato delle questioni in oggetto? Chi garantisce la conforme applicazione delle statuizioni contenute nelle sentenze? A questa domanda, già posta peraltro in Commissione, non è stata data alcuna risposta. Come è noto, la legge La Pergola stabilisce — cito testualmente — che: «Lo Stato garantisce l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (...) che conseguono all'accertamento giurisdizionale, con sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, dell'incompatibilità di norme legislative e regolamentari con le disposizioni dei trattati istitutivi». A tal fine, l'articolo 2, comma 3, della stessa legge n. 86 del 1989 prevede che nella relazione introduttiva del disegno di legge comunitaria sia dato conto al Parlamento — cito di nuovo — in particolare «della

giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, per quanto riguarda le sentenze aventi riflessi sotto il profilo giuridico-istituzionale sull'ordinamento interno e per quelle relative alle eventuali inadempienze e violazioni degli obblighi comunitari da parte della Repubblica italiana». Cose queste mai avvenute nei termini appena descritti e soprattutto, in genere, soltanto su richiesta.

Il Trattato di Maastricht inoltre contiene la disciplina generale delle procedure di infrazione della normativa comunitaria da parte degli Stati membri dell'Unione europea, attraverso le quali si conferisce, sia alla Commissione europea sia ai singoli paesi membri, la facoltà di adire la Corte di giustizia per ottenere una sentenza che accerti le violazioni denunciate. In particolare, ogni qual volta la Commissione reputi che uno Stato membro abbia violato obblighi dettati dalla normativa comunitaria, emette un parere, a seguito del quale, ove lo Stato membro non vi si sia adeguato nei termini imposti, può adire la Corte di giustizia. Sempre il Trattato di Maastricht specifica poi — cito di nuovo — che: «Quando la Corte di giustizia riconosca che uno Stato membro ha mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti, tale Stato deve adottare i provvedimenti atti a garantire l'esecuzione della sentenza pronunciata». La sentenza obbliga dunque lo Stato ad adottare i provvedimenti che l'esecuzione della stessa comporta e qualora la Corte riconosca che il paese membro in questione non vi si sia conformato può comminargli il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità.

Ora, l'articolo 4, operando nell'ambito della normativa sopra descritta, conferisce delega al Governo ad emanare o ad autorizzare, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della legge, decreti legislativi recanti disposizioni che consentano di correggere e di integrare la normativa vigente nelle materie di cui all'allegato del provvedimento, al fine di adeguare l'ordinamento interno alle sentenze stesse. Si tratta in sostanza di un'autorizzazione al Governo per l'ema-

nazione di atti legislativi che, modificando e coordinando la disciplina normativa attualmente in vigore, garantiscano la conformità della legislazione interna al contenuto della sentenza pronunciata, evitando così l'eventuale pagamento di pene pecuniarie previste dallo stesso Trattato.

Ma, come già accennato prima, chi garantisce che il Governo, il più delle volte parte soccombente nelle sentenze, adegui davvero la legislazione interna alle statuizioni in esse contenute? Nessuna risposta è stata da me ottenuta al riguardo in Commissione. Forse a questo punto dobbiamo pensare tutti, cittadini e parlamentari, di dover fare un atto di fede e sperare in bene, come si dice!

In tutte queste ipotesi, alleanza nazionale considera preferibile prevedere l'obbligo di comunicazione al Parlamento degli schemi dei provvedimenti predisposti dal Governo e rendere vincolanti i pareri e le osservazioni espresse dalle Camere.

Un altro discorso merita l'articolo 10, relativo al riordinamento normativo delle materie interessate dalle direttive comunitarie. Analoghe disposizioni erano già contenute nella legge comunitaria per il 1994, il cui articolo 8 delegava il Governo ad emanare, entro due anni dall'entrata in vigore della legge, testi unici delle disposizioni attuative delle direttive comunitarie contenute nell'allegato A, con esclusione delle direttive recepite con atto non legislativo, da coordinare con le norme già esistenti nella stessa materia. L'intento della disposizione in questione era quello di favorire una razionalizzazione della normativa di attuazione degli atti comunitari che consentisse altresì di armonizzare tale normativa con la legislazione vigente in materia e di apportare le modifiche necessarie al coordinamento dei vari atti legislativi. È però tristemente noto che il Governo — a distanza di sedici mesi, se non di più, dall'approvazione della legge comunitaria per il 1994 — non ha ancora provveduto all'emanazione di alcun testo unico nelle materie interessate dalle direttive comunitarie contenute nella stessa legge. Dunque, l'articolo 10 in esame prevede una nuova delega al Go-

verno, per l'emanazione entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge di testi unici delle disposizioni dirette a recepire direttive comunitarie nell'ordinamento interno, che sia contenuta nei decreti legislativi adottati in attuazione delle deleghe conferite ma, a differenza del sopracitato articolo 8, non delimita esplicitamente l'ambito di applicazione della disposizione, in quanto non specifica se i testi unici da adottare siano riferiti esclusivamente alle deleghe conferite dal provvedimento in esame ovvero se essi si estendano a tutte le disposizioni dettate in attuazione di deleghe previste per il recepimento di atti normativi comunitari.

Stanti queste osservazioni, sarebbe auspicabile riformulare il testo di questo articolo, imponendo al Governo di riordinare tempestivamente tutta la materia interessata dalle direttive, comprese quelle non recepite da atti legislativi, attuando un coordinamento con le norme già esistenti nella stessa materia. La proposta è dunque di tornare alla formulazione della legge comunitaria per il 1994, senza però tralasciare le direttive recepite con atto non legislativo, una soluzione che si impone al fine di garantire al fruitore finale, cioè il cittadino interessato, un quadro coordinato e davvero completo della disciplina relativa ad una data materia.

Quanto poi all'articolo 13, occorre fare un piccolo passo indietro. Le leggi La Pergola 9 marzo 1989, n. 86, e Fabbri 16 aprile 1987, n. 183, il cui compito primario era quello di sistematizzare il rapporto tra le fonti del diritto comunitario e quelle del diritto nazionale, costituiscono, come tutti sappiamo, le leggi base in materia di attuazione delle politiche comunitarie. Esse si propongono infatti di risolvere, da un lato, il problema dell'adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi comunitari e dall'altro lato — non è mai inutile ricordarlo — la questione dei rapporti tra Parlamento e Governo nell'attuazione delle politiche comunitarie. Sotto questo profilo, la legge n. 183 instaura un sistema di rapporti tra Governo e Parlamento che si propone di consentire all'organo rappresentativo di svolgere un

suo autonomo ruolo conoscitivo, di indirizzo e di controllo; si prevede infatti l'istituzione di una serie di meccanismi di trasmissione di atti normativi e di proposte di atti normativi comunitari, nonché di relazione, al fine di garantire una costante valutazione parlamentare sugli indirizzi di politica comunitaria, che favorisca la partecipazione del Parlamento all'elaborazione delle proposte normative stesse.

Nonostante la sistematicità delle norme descritte, le previsioni della legge Fabbri sono rimaste troppo spesso inattuata. A tali difficoltà si è cercato di dare risposta con l'approvazione della legge n. 86, che ha introdotto la stessa nozione di legge comunitaria. Con tale innovazione, il legislatore si è posto l'obiettivo di risolvere il problema dell'adeguamento dell'ordinamento giuridico interno agli obblighi comunitari, sia attraverso la rimozione di eventuali inadempimenti, sia attraverso la trasposizione nell'ordinamento nazionale del complesso di norme comunitarie non direttamente applicabili. Nell'instaurare pertanto un meccanismo di interrelazione fra esecutivo e legislativo, destinato a favorire una maggiore partecipazione del Parlamento all'attuazione delle politiche comunitarie (credo che non ci stancheremo mai di sostenerla), la legge n. 86 del 1989 ha anche previsto, all'articolo 7, comma 1, l'obbligo per il Governo di presentazione della relazione semestrale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario, in cui fra l'altro sono « esposti i principi e le linee caratterizzanti della politica italiana nei lavori preparatori all'emanazione degli atti normativi comunitari ». Peccato che, ancora oggi, non sia stata attribuita a questo atto l'importanza che gli è dovuta, soprattutto in ambito parlamentare.

L'articolo 13 introduce una serie di modifiche alla legge Fabbri e alla legge La Pergola direttamente incidenti sulla normativa vigente in materia di rapporti tra Governo e Parlamento per l'attuazione delle politiche comunitarie.

Il primo e il secondo comma dell'articolo in esame prevedono una riforma del procedimento di approvazione della legge

comunitaria annuale, da attuare attraverso la riformulazione dei primi due commi della legge n. 86 del 1989. Secondo tale modifica, infatti, si affida al dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, incardinato all'interno della Presidenza del Consiglio, il compito di verificare, in collaborazione con le amministrazioni interessate, lo stato di conformità dell'ordinamento interno a quello comunitario. In base a tale verifica il Governo è tenuto a presentare al Parlamento, entro il 31 gennaio di ogni anno, il disegno di legge comunitaria il cui titolo, come sappiamo, dovrà recare: Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee e via dicendo.

Inoltre l'articolo in esame prevede al comma 3 una modifica del comma 3 dell'articolo 2 della legge n. 86 del 1989 che disciplina le modalità di compilazione della relazione introduttiva del disegno di legge comunitaria. In tal senso si stabilisce che la relazione dovrà elencare le direttive, il cui termine di attuazione sia già scaduto o sia in scadenza entro l'anno di riferimento della legge comunitaria stessa, che non vengano ricomprese nel disegno di legge annuale indicando le motivazioni che giustificano il loro mancato inserimento nel disegno di legge stesso.

Un'ulteriore modifica è introdotta dal comma 4 dell'articolo in esame che intende inserire un nuovo comma 1-*bis* dopo il comma 1, all'articolo 7 della legge n. 86 del 1989, in cui si prevede infatti che all'interno della relazione semestrale con la quale il Governo espone alle Camere i principi di fondo della partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario sia contenuta un'indicazione relativa allo stato di conformità dell'ordinamento interno al diritto comunitario.

Tale disposizione viene letta in collegamento con il comma 10 dell'articolo in esame, il quale nell'abrogare l'articolo 10 della legge n. 183 del 1987 elimina l'obbligo per il Governo di riferire per iscritto alle Camere entro 90 giorni « sullo stato di conformità o meno delle norme vigenti

nell'ordinamento interno e delle prescrizioni, delle raccomandazioni e delle direttive comunitarie ».

I commi 5 e 6 dell'articolo 13 introducono poi modifiche di carattere procedurale e sostanziale all'articolo 10 della legge n. 86 del 1989 che prevede lo svolgimento, almeno ogni sei mesi, di una sessione comunitaria della conferenza permanente Stato-regioni finalizzata all'espressione di un parere sull'attuazione degli indirizzi in materia di politiche comunitarie. Con tali modifiche, infatti, si attribuisce alle regioni o alle province autonome di Trento e Bolzano la facoltà di richiedere la convocazione della sessione speciale a prescindere dalla scadenza semestrale fissata dalla legge.

Si statuisce inoltre che la conferenza esprime il parere, oltre che sulle linee generali dell'indirizzo politico comunitario, anche sullo schema del disegno di legge comunitaria annuale, predisposto dal Governo con le procedure di cui all'articolo 2 della legge n. 86.

Si è ritenuto opportuno, in questo caso da parte di alleanza nazionale, prevedere un obbligo di comunicazione al Parlamento delle informazioni ricevute dalle amministrazioni competenti.

L'articolo in esame introduce poi una serie di modifiche all'articolo 58 della legge comunitaria per il 1994, che, a partire dal febbraio 1996, ha disposto l'integrazione dell'organico della rappresentanza permanente della Repubblica italiana presso l'Unione europea, attraverso l'invio di un contingente aggiuntivo presso tale sede diplomatica.

La nuova formulazione proposta dai commi 7 e 8 dell'articolo 13 del presente disegno di legge prevede che di tale contingente aggiuntivo facciano parte quattro funzionari regionali e delle province autonome, nominati dal ministro degli esteri su designazione della conferenza dei presidenti regionali. Nella sessione speciale descritta in precedenza la conferenza Stato-regioni potrà poi fornire al Governo le necessarie indicazioni al ministro degli esteri, relative alle direttive

da impartire alla rappresentanza permanente anche con riferimento all'utilizzo degli esperti ad essa assegnati.

Anche in questo caso era stato considerato opportuno dal gruppo di alleanza nazionale presentare un emendamento aggiuntivo, volto a garantire al Parlamento una adeguata informazione sui suggerimenti forniti dalle amministrazioni territoriali al Governo, onde verificare anche la presa in considerazione degli stessi. Pare, infatti — è un inciso che tengo a fare — che i pareri, a volte considerati anche vincolanti, vengano dati, senza che se ne conosca il seguito e senza che si abbia la certezza del loro rispetto da parte del Governo.

Il comma 9 dell'articolo in esame prevede, infine, una modifica dell'articolo 9 della legge n. 183, che disciplina le procedure di comunicazione da parte del Governo dei progetti di atti comunitari al Parlamento, alle regioni e alle province autonome. Con la modifica in questione si intende, in sostanza, rendere perentorio il termine per la trasmissione di tali atti ai soggetti indicati, fissandolo nei trenta giorni successivi alla loro ricezione da parte dell'esecutivo. Inoltre, si introduce il principio volto a rendere obbligatorio l'invio al Governo di osservazioni in merito a tali atti da parte delle stesse Camere, delle regioni e delle province autonome entro novanta giorni dalla comunicazione.

Il fatto stesso di aver reso obbligatorio l'invio di queste osservazioni al Governo induce a ritenere opportuno inserire una disposizione che preveda l'obbligo per il Governo di tenere conto delle indicazioni ricevute dal Parlamento.

Vorrei formulare un suggerimento che, in un altro contesto, avrebbe potuto formare oggetto di una pregiudiziale di costituzionalità, che non abbiamo presentato perché mi è stato obiettato che la legge comunitaria è un atto dovuto, ragion per cui una pregiudiziale non può essere accettata. D'altronde, non è mia intenzione impedire che l'iter di questo provvedimento giunga a termine. Vorrei far presente, inoltre, che già in Commissione tutto il Polo aveva sollevato la questione

sulla quale mi sto per soffermare, senza ricevere risposta. Faccio riferimento all'articolo 2, lettera c), in cui si prevedono sanzioni penali e si fa riferimento a due disposizioni della legge n. 689 del 1981, l'articolo 34 e l'articolo 35. Mi riservo nel corso dell'esame degli emendamenti di trattare nuovamente la questione, ma vorrei che il Governo collaborasse a tale riguardo. Infatti, non sollevo la questione per scopi ostruzionistici, ma proprio per agevolare l'approvazione della legge comunitaria, che tutti auspichiamo entri in vigore nel più breve tempo possibile e venga attuata nelle migliori condizioni possibili. Tra l'altro la stessa Corte costituzionale si è più volte pronunciata sulla questione, da ultimo con la sentenza n. 53 del 28 febbraio 1997, nella quale ha espresso l'auspicio che il legislatore, nel conferire deleghe, anche in materia penale — ed è proprio il caso dell'articolo 2, lettera c) —, fissi criteri più precisi.

In conclusione vorrei dire quindi che sarebbe preferibile una formulazione dell'articolo 2, lettera c), più in linea con il dettato della Corte costituzionale. Mi auguro, quindi, che in futuro vengano fissati criteri più precisi nelle deleghe concernenti l'irrogazione di sanzioni penali.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Malentacchi. Ne ha facoltà.

GIORGIO MALENTACCHI. Signor Presidente, colleghe e colleghi, signor sottosegretario di Stato, la discussione ed il voto sulla legge comunitaria 1995-1997 giungono dopo momenti e scadenze importanti a livello nazionale ed internazionale, che hanno in qualche modo segnato questa fase della costruzione dell'Europa comunitaria. Parlo naturalmente del voto in Inghilterra e soprattutto in Francia, dello stesso dibattito parlamentare degli scorsi mesi, della Conferenza di Amsterdam e degli atti che si sono susseguiti in queste settimane. Certamente essi non hanno radicalmente mutato nel senso da noi sempre auspicato l'impostazione di fondo su cui la *leadership* di centro-destra in Europa ha tentato di costruire, in

questi anni, la cosiddetta unità europea, un'impostazione, appunto, monetarista per un'Europa di forti e costruita tutta sulla testa e quasi a prescindere dagli uomini e dalle donne in carne e ossa.

Tuttavia, non vi è dubbio che da qualche settimana e all'indomani di quegli avvenimenti ai quali facevo riferimento, non si parla più soltanto del 3,1 o del 3,2 per cento del prodotto interno lordo, ma cominciano ad avere diritto di cittadinanza parole e concetti come lotta coordinata alla disoccupazione, investimenti per creare posti di lavoro, lotta all'evasione e all'elusione, politica attiva per l'occupazione. Non è tanto né è sufficiente: noi siamo i primi a riconoscere che è già qualcosa, anche se è proprio questo qualcosa che impone a questo Parlamento e a questo Governo un'azione e una presenza sempre più avvertita ed attiva che in questi anni è certamente mancata, in modo talvolta clamoroso, da parte dei Governi che si sono succeduti.

Intendo dire che comunque oggi si è aperta una possibilità reale di mutare in termini radicali i presupposti della costruzione europea, quella vera, che non necessariamente deve essere immolata agli astratti criteri di Maastricht. Per questo sono scesi in campo soggetti veri, non più sporadici e isolati, soggetti di una sinistra europea alternativa composta da lavoratori, disoccupati, giovani, donne, da coloro che vogliono difendere i livelli raggiunti di garanzia e solidarietà sociale, ma anche di governanti e di ipotesi governative che vanno certamente incoraggiate, sostenute e — se possibile — fatte proprie in altre realtà politico-amministrative dell'intera Europa.

In questo contesto si inquadra il disegno di legge in discussione. Non vi è dubbio — e vogliamo sottolinearlo in termini positivi — che, pur in una logica (che difficilmente allo stato attuale potrebbe essere diversa) di mera presa d'atto delle direttive comunitarie e del conseguente adeguamento dal punto di vista legislativo del nostro paese, c'è uno sforzo apprezzabile da parte del Governo, il quale non si limita a dettare criteri per

l'attuazione di direttive già scadute, ma anticipa i tempi e si impegna ad emanare decreti riguardanti direttive in scadenza entro il mese di giugno del 1998. Certamente, questo non basta se non vi sarà uno sforzo non soltanto teso al rispetto dei tempi e delle scadenze, ma anche — e per certi versi soprattutto — improntato alla ferma volontà che siano poi realmente applicate, da chi è obbligato a farlo, le disposizioni derivanti dalle direttive e dai decreti governativi.

Tale precisazione sembrerebbe del tutto impropria e addirittura inopportuna in uno Stato di diritto come pretende di essere il nostro, ma sappiamo tutti, purtroppo, che così non è, e a tale riguardo è sufficiente fare un solo esempio significativo e calzante con le materie di cui stiamo discutendo. Basta pensare, infatti, alle vicissitudini patite e ancora in corso di patimento riguardanti le norme della sicurezza sul lavoro, nel recepimento e soprattutto nell'applicazione di direttive comunitarie e di leggi nazionali di cui torna in qualche modo ad occuparsi la legge comunitaria in discussione. Si tratta — si badi bene — di leggi, di norme, di direttive che incidono direttamente, in senso letterale, sulla pelle della gente, dei lavoratori in carne e ossa.

Ci siamo posti, con riferimento a questo disegno di legge, in un'ottica tesa al miglioramento dello stesso attraverso la presentazione di pochi ma per noi significativi emendamenti, che riguardano, appunto, il tema della sicurezza nel posto di lavoro, questioni concernenti l'ambiente e lo sviluppo con esso compatibile, elementi di giustizia ed equità nei confronti di tutti i cittadini del nostro paese, riflessioni e procedure relative a processi di privatizzazione di settori importanti e vitali sui quali la nostra posizione è nota da sempre. Ma sui contenuti concreti e sulle motivazioni di ognuno di essi torneremo naturalmente al momento opportuno, in una fase successiva della discussione stessa.

In conclusione, però, voglio affrontare due questioni che mi paiono decisive, di grande attualità e che richiedono ipotesi