

Fabio Ciani, Agazio Loiero, Renzo Lusetti, Pierluigi Mantini, Giuseppe Molinari, Franco Monaco, Carla Rocchi, Antonio Rusconi, Giulio Santagata, Pietro Squeglia, Marco Stradiotto e Italo Tanoni.

Su un lutto del deputato Giovanni Lolli.

PRESIDENTE. Comunico che il giorno 21 giugno 2003 il collega Giovanni Lolli è stato colpito da un grave lutto: la perdita del padre.

Al collega la Presidenza della Camera ha già fatto pervenire le espressioni della più sentita partecipazione al suo dolore, che desidera ora rinnovare anche a nome dell'Assemblea.

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 24 giugno 2003, alle ore 10:

1. — Svolgimento di interrogazioni.

(ore 15,30)

2. — Assegnazione a Commissione in sede legislativa della proposta di legge n. 3094 ed abb.

3. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi (2531-A)

e delle abbinate proposte di legge: SPINI ed altri; MOLINARI (1576-1902).

— *Relatore:* Bondi.

4. — Seguito della discussione delle mozioni Giovanni Bianchi ed altri n. 1-

00206, Burani Procaccini ed altri n. 1-00227 e Violante ed altri n. 1-00228 sulla protezione dei minori nelle aree interessate da conflitti armati.

5. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 21 maggio 2003, n. 112, recante modifiche urgenti alla disciplina degli esami di abilitazione alla professione forense (3998-A).

— *Relatore:* Vitali.

6. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Riordino del settore energetico, nonché deleghe al Governo in materia di produzione di energia elettrica, di stoccaggio e vendita di GPL e di gestione dei rifiuti radioattivi (3297-A)

e delle abbinate proposte di legge: D'INIZIATIVA POPOLARE; STUCCHI; DI GIOIA; ARMANI e SAGLIA (8-1378-2219-2567).

— *Relatore:* Saglia.

7. — Seguito della discussione della mozione Cima ed altri n. 1-00159 sulla gestione delle risorse idriche.

8. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Delega al Governo in materia di protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche (*Approvato dalla Camera e modificato dal Senato*) (2031-ter-C).

— *Relatori:* Polledri (*per la X Commissione*) e Stagno d'Alcontres (*per la XII Commissione*).

9. - Seguito della discussione della mozione Battaglia ed altri n. 1-00229 sui medici specializzandi.

10. — *Seguito della discussione della proposta di legge:*

MURATORI e GERMANÀ; PERLINI ed altri; CARLI ed altri: Disposizioni per il riordino e il rilancio della nautica da diporto e del turismo nautico (*Approvata, in un testo unificato, dalla Camera e modificata dal Senato*) (1574-2131-2900-C).

— *Relatore:* Muratori.

11. — *Seguito della discussione del testo unificato dei progetti di legge:*

STUCCHI ed altri; D'INIZIATIVA DEL GOVERNO; BOVA ed altri: Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari (3071-3123-3310-A).

— *Relatore:* Stucchi.

12. — *Seguito della discussione del testo unificato delle proposte di legge:*

PECORARO SCANIO; FOLLINI ed altri; BERTUCCI; PANIZ ed altri; ZANETTIN; AIRAGHI: Norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo (1051-1991-3534-3630-3633-3652-A).

— *Relatore:* Arnoldi.

13. — *Seguito della discussione del progetto di legge:*

FINOCCHIARO ed altri; D'INIZIATIVA DEL GOVERNO: Misure contro la tratta di persone (*Approvato, in un testo unificato, dalla Camera e modificato dal Senato*) (1255-1584-C).

— *Relatore:* Finocchiaro.

14. — *Seguito della discussione della proposta di legge:*

BENVENUTO ed altri: Disposizioni in materia di tassazione del trattamento di fine rapporto (3705-A).

— *Relatore:* Benvenuto.

15. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi (*Approvato dalla Camera e modificato dal Senato*) (1707-C).

— *Relatore:* Bruno.

16. — *Seguito della discussione del testo unificato delle proposte di legge:*

CRAXI ed altri; BUEMI ed altri; CICCHITTO e SAPONARA; VOLONTÈ ed altri; BOATO; SODA e CALDAROLA: Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli illeciti rapporti tra sistema politico e sistema economico-finanziario e sull'uso politico della giustizia (1427-1867-2019-2332-2343-2354/A).

— *Relatori:* Palma (*per la I Commissione*) e Fragalà (*per la II Commissione*).

17. — *Seguito della discussione delle mozioni Sergio Rossi ed altri n. 1-00093 e Alfonso Gianni ed altri n. 1-00174 sul costo della vita.*

18. — *Seguito della discussione del testo unificato delle proposte di legge:*

MARIO PEPE ed altri e COLA: Modifiche al codice di procedura penale in materia di revisione dei processi penali a seguito di sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (1447-1992-A).

— *Relatore:* Gironda Veraldi.

19. — *Seguito della discussione della proposta di legge costituzionale:*

BOATO ed altri: Modifica all'articolo 79 della Costituzione in materia di amnistia e indulto (2750-A)

e dell'abbinata proposta di legge costituzionale: CENTO (456).

— *Relatore:* Boato.

20. — *Seguito della discussione della proposta di legge:*

MONTECCHI ed altri: Disposizioni concernenti lo scioglimento del matrimonio e della comunione tra i coniugi (2444).

— *Relatore:* Paniz.

PROPOSTA DI LEGGE DI CUI SI PROPONE L'ASSEGNAZIONE A COMMISSIONE IN SEDE LEGISLATIVA

XI Commissione permanente (Lavoro pubblico e privato):

S. 129-377-1319. — Senatori GUERZONI ed altri; BONATESTA; PEDRIZZI: « Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici di guerra » (*approvata, in un testo unificato, dalla VI Commissione permanente del Senato*) (3094) (*La Commissione ha elaborato un nuovo testo*).

A tale proposta di legge sono abbinata le proposte di legge: DUCA ed altri: « Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici di guerra » (806); INNOCENTI: « Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici di guerra » (820); BURANI PROCACCINI: « Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici di guerra indiretti » (1605); FIORI: « Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici di guerra » (1960).

La seduta termina alle 21,50.

TESTO INTEGRALE DELLA RELAZIONE DEL DEPUTATO GIACOMO STUCCHI SUL TESTO UNIFICATO DEI PROGETTI DI LEGGE NN. 3071-3123-3310

GIACOMO STUCCHI, *Relatore*. Onorevoli colleghi, il testo unificato che si sottopone all'Assemblea, elaborato dalla XIV Commissione nel corso di un ampio esame svolto in sede referente, ha lo scopo di definire una nuova cornice normativa relativa, da una parte, alla partecipazione del Parlamento, delle regioni, degli enti locali e delle parti sociali al processo decisionale dell'Unione europea e, dall'altra, alla fase di recepimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione. Il provvedimento si propone, in particolare, di adeguare la normativa vigente sia al nuovo assetto costituzionale conseguente all'approvazione del nuovo Titolo V sia al processo tuttora in atto in sede comunitaria volto alla definizione di una nuova architettura europea in un'Europa a venticinque Stati, anche con riferimento alla necessità di attribuire ai Parlamenti nazionali un ruolo effettivamente più concreto e compartecipe in tale contesto. Di seguito, anche ripercorrendo la relazione introduttiva svolta presso la XIV Commissione, sono individuati specificamente il contesto normativo in cui si inserisce il provvedimento, l'istruttoria legislativa svolta in Commissione anche con riferimento alla legislazione vigente negli altri Stati membri dell'Unione europea ed il contenuto dei progetti di legge e del testo unificato proposto all'Assemblea.

1. Ambito di intervento normativo.

La XIV Commissione ha avviato, il 6 novembre scorso, l'esame, in sede referente, degli abbinati progetti di legge (C. 3071 Stucchi, C. 3123 Governo e C. 3310 Bova) di modifica della legge 9 marzo 1989, n. 86 (cosiddetta legge La Pergola).

Com'è noto, la legge La Pergola disciplina la partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e le procedure di esecuzione degli obblighi comuni-

tari. Essa ha rappresentato un'importante legge organizzatrice di procedimenti complessi che ha dato buoni frutti nel corso della sua attuazione, soprattutto per quanto riguarda lo strumento della legge comunitaria annuale con il quale è stato possibile ridurre il *gap* di recepimento delle direttive comunitarie. Al tempo stesso, la legge n. 86 del 1989 ha consentito di creare un ciclo continuo dentro una disciplina di carattere legislativo e parlamentare e di avere una regia complessiva della produzione normativa di attuazione della normativa comunitaria, rappresentando un importante strumento per distribuire poteri e funzioni tra le diverse fonti normative e tra lo Stato (Governo e Parlamento), le regioni e gli altri soggetti responsabili dell'attuazione del diritto comunitario (come, ad esempio, le parti sociali).

L'esigenza di apportare modifiche alla legge La Pergola, che ha costituito una « pietra angolare » del sistema di partecipazione del Parlamento e delle regioni alle politiche dell'Unione europea, era emersa già nella scorsa legislatura anche a seguito dell'ampio lavoro di indagine svolto dalla XIV Commissione in ordine alla questione della qualità e dei modelli di recepimento delle direttive comunitarie. Nel documento conclusivo di quell'indagine conoscitiva esplicitamente si riconosceva « l'esigenza di valutare l'opportunità di aggiustamenti dei meccanismi di trasposizione del diritto comunitario e di una regolamentazione dei rapporti tra i diversi soggetti che partecipano alla definizione e all'attuazione del diritto comunitario che trovi una qualche forma di stabilizzazione costituzionale (...) ». Le difficoltà incontrate nell'esame delle diverse leggi comunitarie annuali avevano tra l'altro messo in evidenza alcuni limiti propri dello strumento, troppo spesso utilizzato come corsia preferenziale per la discussione di materie ed argomenti solo incidentalmente ricollegabili con l'obiettivo dell'adeguamento dell'ordinamento interno a quello comunitario, con le conseguenze inevitabili in ordine alla tempestività del recepimento delle direttive comunitarie. Per di più la crescente esi-

genza di partecipazione anche del Parlamento e delle regioni alla formazione delle decisioni assunte in ambito comunitario (nella cosiddetta « fase ascendente ») ha mostrato l'esigenza di creare nuovi strumenti e nuove procedure in assenza delle quali si è dovuto fare ricorso a procedimenti complessi ma non pienamente in linea con l'obiettivo finale. Gli spazi offerti dalla legislazione vigente non appaiono infatti del tutto adeguati e necessitano di interventi di riforma significativi in coerenza con la nuova fase di costruzione europea.

Si è mostrata anche l'opportunità di adeguamento degli altri strumenti previsti dalla legge La Pergola. Così è, ad esempio, per la relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea che è stata più volte oggetto di osservazioni critiche in ragione della discrasia temporale con la quale viene presentata ed esaminata rispetto all'attualità dell'agenda politica comunitaria. Come si ricorderà, nelle risoluzioni che sono state approvate al termine dell'esame delle relazioni annuali per il 2000 ed il 2001 (Rossi ed altri n. 6-0008 e Di Teodoro ed altri n. 6-00039) è stata sottolineata l'esigenza di creare procedure che consentano l'analisi e l'approvazione della relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea in tempi certi e brevi e di riservare una sempre maggiore attenzione alle risoluzioni adottate dal Parlamento, così da rendere possibile il confronto tra intendimenti e indirizzi, da un lato, e risultati conseguiti, dall'altro.

Inoltre, l'esigenza di interventi di modifica della legge La Pergola è divenuta oramai indilazionabile a seguito del cambiamento del contesto istituzionale conseguente alle modifiche al Titolo V della seconda parte della Costituzione. Tali modifiche, introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, hanno infatti inciso per più di un profilo su principi, regole e procedure inerenti l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

In primo luogo, infatti, il nuovo articolo 117, al primo comma, stabilisce che lo Stato e le regioni esercitano la potestà

legislativa « nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali ». Inoltre, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera a), rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato la competenza in merito ai rapporti con l'Unione europea, mentre viene inserita nell'ambito della competenza legislativa concorrente la materia relativa ai rapporti con l'Unione europea delle regioni (articolo 117, terzo comma). Il quinto comma dell'articolo 117, infine, opera il riconoscimento di un ruolo attivo delle regioni sia nella « fase ascendente » di formazione del diritto comunitario che in quella « discendente ». Ai sensi della citata disposizione, infatti, le regioni e le province autonome, nelle materie di loro competenza, sono chiamate a partecipare alle decisioni per la formazione degli atti comunitari ed all'attuazione dei medesimi, nel rispetto delle norme procedurali stabilite da leggi statali, che disciplinano altresì le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza. A tal proposito, anche in base al disposto dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il mancato rispetto della normativa comunitaria costituisce una delle fattispecie in cui il Governo è autorizzato ad esercitare il potere sostitutivo nei confronti di organi delle regioni, disciplinato dal medesimo articolo 120.

Lungo i confini tracciati dalla Costituzione e per meglio rispondere al dettato delle predette disposizioni costituzionali la XIV Commissione si è mossa per giungere alla definizione del testo unificato che si sottopone all'esame dell'Assemblea.

Al contempo, si è tenuto conto di quei meccanismi e di quelle procedure che, per soddisfare il nuovo dettato costituzionale, hanno inaugurato i disegni di legge comunitaria successivi all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 per adeguarsi alle sopravvenute esigenze ordinarie. All'interno delle leggi comunitarie per il 2001, per il 2002 (n. 39/2002 e n. 14/2003), infatti, così come nella legge n. 180 del 2002 e nel disegno di legge comunitaria per il 2003 (C. 3618), si rin-

viene una « soluzione procedurale » finalizzata ad evitare l'inadempimento nell'attuazione della normativa comunitaria da parte delle regioni, consentendo, al contempo, di salvaguardare le competenze regionali nella cosiddetta fase discendente, ormai garantite a livello costituzionale.

Proseguendo lungo tale direzione, nel testo unificato definito dalla XIV Commissione, si istituzionalizza da una parte tale meccanismo in via generale e, dall'altra, si prevede la possibilità di una sua applicazione anche nei casi di attuazione statale tramite lo strumento regolamentare. Nell'introdurre tale previsione, infatti, si è tenuta in considerazione la duplice esigenza di assicurare il pieno rispetto del dettato costituzionale sia sotto il profilo del ruolo attribuito alle regioni per l'attuazione delle normative comunitaria sia sotto il profilo della necessità di garantire il pieno e tempestivo adeguamento alla normativa comunitaria, anche alla luce degli eventuali sanzioni che ne deriverebbero per lo Stato italiano nel suo complesso nel caso di tardivo recepimento.

Giova quindi ricordare come l'esame in sede referente dei progetti di legge si sia svolto anche tenendo conto dell'*iter* parlamentare di esame del disegno di legge di iniziativa governativa (A.S. 1545-B) recante « Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 », cosiddetto disegno di legge La Loggia. Tale provvedimento – divenuto legge n. 131 del 2003 (pubblicata il 10 giugno 2003) – persegue infatti la duplice finalità di conformare l'ordinamento vigente alle nuove norme costituzionali immediatamente applicative a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale di riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e di garantire la piena operatività della riforma mediante l'adozione delle disposizioni consequenziali da essa richieste o comunque implicate. Il rapporto dell'ordinamento italiano con il sistema normativo comunitario è affrontato dal disegno di legge in più punti; tuttavia la relazione illustrativa rinvia espressamente al disegno di legge di riforma della legge

La Pergola per ulteriori disposizioni attuative che soddisfino compiutamente la lettera del nuovo dettato costituzionale sul ruolo delle regioni nelle cosiddette fasi « ascendente » e « discendente » del diritto comunitario. La stretta interconnessione tra i due provvedimenti è pertanto particolarmente evidente e questo andrà tenuto in considerazione anche nel prosieguo dell'iter parlamentare dei due provvedimenti al fine di pervenire alla definizione di un quadro normativo quanto più possibile organico e coerente dell'attuazione del dettato costituzionale.

Inoltre, nel disciplinare la partecipazione del Parlamento, delle regioni, degli enti locali e delle parti sociali al « sistema comunitario » la Commissione ha posto una particolare attenzione a tutto il processo di riforma dell'Unione europea avviato con la Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea di Nizza del novembre 2000 e reso concreto dai lavori della Convenzione europea per la riforma dei Trattati. Al Consiglio europeo di Salonicco è stata presentata dal Presidente della Convenzione europea, Giscard d'Estaing, la proposta di trattato costituzionale. A partire dal mese di ottobre avrà inizio a Roma la CIG. In particolare, l'impostazione seguita nei nuovi articoli del progetto di trattato va nella direzione di una semplificazione degli strumenti giuridici dell'Unione — introducendo la distinzione tra atti legislativi (legge, legge quadro) atti non legislativi (regolamento, decisione) atti non vincolanti (raccomandazioni e pareri) e regolamenti delegati — in modo da rendere l'Unione stessa molto più vicina ed « intelligibile » ai cittadini. Inoltre, si prevede che i medesimi strumenti siano applicati a tutti i settori di azione dell'Unione, con l'obiettivo di superare l'attuale struttura in pilastri, pur mantenendo specifiche modalità nei settori della politica estera e di difesa e della cooperazione giudiziaria e di polizia. Al contempo, si assiste ad un'evoluzione verso un ruolo più definito ed effettivo dei Parlamenti nazionali, come delineato nei protocolli sui Parlamenti nazionali e sulla sussidiarietà, presentati dal *Praesidium*, accanto al ri-

conoscimento esplicito del ruolo delle regioni e delle autonomie locali nella futura architettura europea, sempre salvaguardando l'autonomia dei singoli Stati membri nell'organizzazione territoriale interna. Negli stessi protocolli è altresì prevista la trasmissione diretta ai Parlamenti nazionali di tutte le proposte ed i documenti della Commissione; peraltro, in seno alla Convenzione è anche emersa l'importanza di prevedere che tutti i Parlamenti nazionali esaminino nello stesso periodo il programma legislativo annuale della Commissione europea. A questo riguardo si può anche richiamare il lavoro svolto in seno alla COSAC sull'opportunità che tutti i Parlamenti seguano orientamenti comuni nell'esercizio di controllo sull'attività dei rispettivi Governi nelle sedi comunitarie; tali orientamenti sono stati delineati nelle cosiddette *guidelines* di Copenaghen, approvate nel corso della XXVIII COSAC straordinaria di Bruxelles.

In conclusione, nel procedere all'adeguamento della legge n. 86 del 1989 si è tenuto conto di numerosi fattori tra cui, in particolare, il processo di riforma dell'Unione europea, le trasformazioni istituzionali conseguenti alla modifica del Titolo V della Costituzione, le attuali previsioni dei regolamenti della Camera e del Senato sulla partecipazione del Parlamento alle politiche dell'Unione europea, la prassi maturata fino ad oggi.

2. *Istruttoria legislativa svolta anche con riferimento alla legislazione vigente negli altri paesi dell'Unione europea.*

La Commissione ha avviato l'esame dei progetti di legge nel mese di novembre scorso deliberando, nella seduta del 27 novembre, di costituire un comitato ristretto per l'elaborazione di un testo unificato, che ha iniziato i propri lavori a partire dal mese di dicembre. Al tempo stesso si è convenuto di deliberare lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sulle « questioni inerenti al processo di formazione e di attuazione delle politiche dell'Unione europea » proprio per accompagnare la definizione di un testo

unificato ad un adeguato approfondimento istruttorio delle problematiche affrontate, che prevedesse un coinvolgimento dei soggetti maggiormente interessati dalle tematiche in esame.

In particolare, nel corso dell'indagine, deliberata nella seduta del 22 dicembre 2002, la Commissione ha svolto le seguenti audizioni: presidente della Commissione per gli Affari costituzionali del Parlamento europeo, Giorgio Napolitano (il 19 febbraio 2003); ministro per gli affari regionali, Enrico La Loggia (il 5 marzo 2003); rappresentante permanente dell'Italia presso l'Unione europea, Umberto Vattani (il 20 febbraio 2003); rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome (il 16 gennaio 2003) e della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome (l'11 febbraio 2003); rappresentanti di UPI, ANCI, UNCEM (il 29 gennaio 2003). L'indagine conoscitiva ha quindi rappresentato un fondamentale momento di approfondimento e di riflessione che ha accompagnato il lavoro di elaborazione del testo unificato svolto dal Comitato ristretto e che ha consentito alla Commissione di fare il punto sulle questioni aperte e sul funzionamento del sistema delineato in questi anni per consentire al Parlamento di svolgere un ruolo pienamente attivo nell'ambito delle politiche e della normativa comunitaria, dal punto di vista sia della fase ascendente sia discendente, nonché sotto il profilo della situazione del contenzioso in sede comunitaria.

Giova inoltre ricordare come, nel corso dell'esame svolto dalla XIV Commissione, sia nell'ambito del Comitato ristretto sia in sede referente, sia stata posta una specifica attenzione anche alle procedure ed ai meccanismi adottati negli altri Paesi membri dell'Unione europea in modo da trarre spunti di riflessione per la definizione del nostro « sistema di partecipazione » con particolare riferimento alle *best practices* adottate.

Dall'analisi comparatistica svolta emerge, in particolare, che i meccanismi di informazione e di partecipazione nella

fase ascendente risultano attualmente imperniati su due assi portanti: una informazione tempestiva e adeguata da parte del Governo sia sugli atti presentati in sede comunitaria — anche tramite la trasmissione di schede riassuntive dei contenuti, delle posizioni assunte dagli altri Stati membri, dei riflessi sulla normativa vigente — sia sulle materie inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea in modo da poter seguire costantemente il loro *iter* e di poter così intervenire efficacemente nelle fasi di maggiore rilievo. Al tempo stesso, la valutazione comparatistica ha consentito anche di fare il punto sulla regolamentazione attualmente prevista in altri paesi come la Germania, la Gran Bretagna e la Spagna.

In particolare, nella legislazione britannica, si prevede che, in relazione all'agenda dei lavori di ciascun Consiglio, i competenti dipartimenti governativi trasmettono al Parlamento una lista di punti di cui si prevede l'esame (cosiddetta *annotated agenda*) corredata da una nota riassuntiva degli utili sviluppi della posizione della Gran Bretagna su ciascun punto. Sulla base di tale documentazione la commissione di controllo per gli affari europei valuta l'opportunità di invitare il ministro competente a riferire o di ascoltare funzionari o richiedere la presentazione di relazioni e documenti su particolare aspetti. Inoltre, con la trasmissione al Parlamento dei documenti comunitari, il Governo deve provvedere all'invio di un *memorandum* esplicativo (cosiddetto *explanatory memorandum*) che avvia formalmente il procedimento parlamentare. Analogamente, in Germania, il Governo federale è tenuto a trasmettere alla Commissione per gli affari europei del *Bundestag* l'ordine del giorno dei Consigli dei ministri europei illustrando, per ciascun punto all'ordine del giorno, il contenuto sostanziale ed il significato giuridico e politico oltre alla posizione ufficiale governativa ed ad un prospetto indicativo sui tempi previsti per la relativa trattazione. In tali paesi, inoltre, e in particolare in Gran Bretagna, è ormai

ampiamente diffuso ed utilizzato lo strumento procedurale della « riserva di esame parlamentare », che consente ai Parlamenti nazionali di orientare la posizione dei rispettivi Governi su determinate tematiche.

Quanto alle forme ed alle modalità di partecipazione regionale nel processo di formazione delle decisioni comunitarie, giova ricordare come la legislazione tedesca preveda — come più alto grado di partecipazione nelle materie di competenza esclusiva delle regioni — il meccanismo della « codecisione diretta » attraverso la presenza a Bruxelles di un rappresentante dei *Länder* con il rango di ministro e nominato dal *Bundesrat* al quale è affidata la conduzione delle trattative presso le sedi consultive della Commissione europea e del Consiglio e nelle sedute del Consiglio. L'attribuzione della qualifica di ministro è infatti richiesta come requisito essenziale dall'articolo 203 del Trattato istitutivo delle Comunità europee e per l'ordinamento tedesco — diversamente da quello italiano — può essere riferito anche a rappresentanti regionali. In Gran Bretagna, le forme e le modalità di partecipazione delle regioni — e, in particolare, della Scozia cui è attribuita una particolare autonomia in materie quali l'agricoltura, l'ambiente o la pesca — sono imperniate essenzialmente su meccanismi di raccordo tra Stato e regioni sia tramite la conclusione di appositi accordi tra esecutivo centrale ed esecutivi regionali sia demandando al ministro competente la promozione del previo concerto delle regioni per la generale riserva al Governo centrale nella conduzione della politica estera. Inoltre, in occasione di specifiche riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione in cui si discutano questioni di rilevante interesse locale la delegazione britannica comprende anche i responsabili del corrispondente *office* regionale del Governo. Nell'ordinamento spagnolo, infine, si prevede che — sulla base di quanto stabilito dall'Accordo sulla partecipazione interna delle Comunità autonome negli affari comunitari europei attraverso le conferenze settoriali — per le materie di

competenza esclusiva regionale lo Stato debba tenere conto in maniera determinante, in sede di negoziazione presso il Consiglio dell'Unione, della posizione comune raggiunta dalle regioni. Tuttavia, nel caso in cui l'orientamento concordato ed inizialmente sostenuto dallo Stato sia soggetto a variazioni improvvise in conseguenza del processo di negoziazione comunitaria in atto il Governo è tenuto — sempre che i tempi lo permettano — ad informare le regioni in sede di conferenza settoriale per il raggiungimento di una nuova posizione comune, dovendo comunque riferire nel caso in cui i tempi non abbiano consentito tale passaggio preventivo.

Di tutti questi elementi la Commissione ha pertanto tenuto conto nel corso dell'ampia ed approfondita istruttoria legislativa svolta nel corso dell'esame dei provvedimenti che ha portato all'elaborazione del testo unificato che si sottopone all'attenzione dell'Assemblea.

3. *Il contenuto dei progetti di legge ed il testo proposto dalla Commissione.*

Le modifiche alla legge La Pergola previste dai progetti di legge in esame investono principalmente tre profili: la partecipazione parlamentare e degli altri soggetti interessati alla cosiddetta fase « ascendente » della formazione del diritto comunitario; la previsione di nuove modalità per il recepimento del diritto comunitario nella cosiddetta fase « discendente »; la « procedimentalizzazione » della partecipazione delle regioni, degli enti locali e delle parti sociali a tutto il processo di integrazione del nostro ordinamento con quello dell'Unione europea.

3.1 *La fase ascendente.*

Per quanto riguarda il primo aspetto, ovvero la partecipazione parlamentare e degli altri soggetti interessati alla cosiddetta « fase ascendente », il testo unificato elaborato dalla Commissione prevede, pre-

liminariamente, che oltre alla trasmissione — già contemplata dalle disposizioni vigenti — dei progetti di atti normativi comunitari e di indirizzo e delle loro modificazioni, nonché dei progetti e atti relativi alle misure previste dai titoli V e VI del Trattato sull'Unione europea (rispettivamente politica estera e di sicurezza comune e cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale), siano trasmessi alle Camere, alle regioni ed agli enti locali anche i documenti di consultazione della Commissione europea quali i libri bianchi, libri verdi, e comunicazioni e sia assicurata un'informazione qualificata e tempestiva sui progetti e sugli atti trasmessi, curandone il costante aggiornamento. Tale previsione è volta ad integrare l'obbligo posto a carico del Governo — già contenuto nell'articolo 1-*bis* della legge La Pergola — di informare, al momento della trasmissione degli atti in questione, circa la data presunta della discussione degli atti comunitari e della loro adozione.

Accanto a tali previsioni, nell'ambito del lavoro svolto dal comitato ristretto, si è convenuto di introdurre una specifica procedura che consenta — sia al Parlamento sia alle regioni — di essere tempestivamente informati sulle proposte e sulle materie che risultano inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea. Tale meccanismo è completato dalla previsione in base alla quale il Governo, prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo, riferisce alle Camere, illustrando la posizione che il Governo intende assumere nonché, su loro richiesta, ai competenti organi parlamentari prima delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea. Infine, si prevede che entro quindici giorni dallo svolgimento di tali riunioni il Governo informi i competenti organi parlamentari sulle risultanze delle stesse. La procedura delineata, che ricalca quella già utilizzata con successo in alcuni paesi dell'Unione europea, quale in particolare la Danimarca, dovrebbe consentire di poter disporre delle informazioni necessarie nell'ambito di un quadro temporale di riferimento e di poter così inter-

venire tempestivamente in tale fase, evitando il rischio di dispersione della documentazione e delle informazioni.

Come già attualmente previsto dalla legge La Pergola si prevede che sui progetti e sugli atti comunitari e dell'Unione europea i competenti organi parlamentari possono formulare osservazioni ed adottare ogni opportuno atto di indirizzo al Governo (chiaramente, sulla base della disciplina recata dai regolamenti parlamentari). Tale previsione è stata inoltre rafforzata stabilendo che, su richiesta delle Commissioni parlamentari, il Governo trasmetta una relazione tecnica che dia conto dello stato dei negoziati, delle eventuali osservazioni espresse da soggetti già consultati nonché dell'impatto sull'ordinamento, sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese, come era stato previsto nella risoluzione Riccardo Conti n. 8-00006, approvata dalla XIV Commissione, e sulla scorta di un meccanismo ormai ampiamente utilizzato negli altri Parlamenti degli Stati membri. Si tratta, infatti, di informazioni di primaria importanza per poter disporre di un quadro informativo ampio e completo che consenta al Parlamento di elaborare osservazioni ed indirizzi tenendo conto di tutti gli elementi necessari.

Al tempo stesso, all'articolo 2, si prevede l'istituzione del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE) che è chiamato a svolgere un ruolo di vera e propria « cabina di regia e di monitoraggio » di tutte le fasi comunitarie, seguendo i *dossier* comunitari durante tutto l'*iter* del processo decisionale comunitario ed operando sulla base dei principi di efficienza e snellezza. L'istituzione di tale organismo — come precisato al comma 3 — non è comunque in nessun modo volta a sostituirsi ai compiti ed alle competenze attribuite alla Conferenza Stato-regioni per le materie di competenza regionale ma risponde solo alla necessità di assicurare forme di coordinamento più stringenti a livello governativo che evitino dispersioni e appesantimenti burocratici. Come si evidenziava anche nel documento

conclusivo della precitata indagine svolta nel corso della scorsa legislatura « il vero nodo da sciogliere per migliorare la partecipazione dell'Italia alla fase ascendente del processo normativo comunitario appare quello dell'individuazione di un centro governativo che sia in grado di coordinare le indicazioni di tutti gli attori interessati (Parlamento, amministrazioni centrali, amministrazioni locali, parti economiche e sociali), per arrivare a definire una posizione comune del sistema paese ».

Il testo unificato introduce altresì — come previsto da tutti e tre i progetti di legge — un istituto nuovo e di rilevante importanza nell'ordinamento italiano: la riserva di esame dei progetti di atti comunitari. Si tratta di un istituto noto in altre esperienze parlamentari che se ben utilizzato conferisce un significativo potere di indirizzo da parte dei Parlamenti nazionali. In particolare, il testo unificato prevede che qualora il Parlamento abbia avviato l'esame di un progetto di atto comunitario il Governo non possa procedere alle relative decisioni in sede comunitarie sino a che il Parlamento non ne abbia concluso l'esame. Ad ogni modo, sarà opportuno accompagnare tale previsione ad una maggiore sensibilità verso le tematiche comunitarie, con la consapevolezza dell'importanza che esse vanno sempre più assumendo anche rispetto alla legislazione nazionale. Come evidenziato anche dal Presidente Napolitano nel corso dell'audizione svolta nell'ambito dell'indagine conoscitiva, infatti, una volta stabilite garanzie e meccanismi procedurali, è in larga misura l'iniziativa del Parlamento a produrre il tempestivo « incontro e confronto » con il rappresentante del Governo ed è proprio tale capacità di stimolo a svolgere un ruolo fondamentale, come emerge dalle esperienze di altri paesi, quale in particolare la Gran Bretagna, dove è presente una vera e propria tradizione di *scrutiny*, termine che non significa controllo ma piuttosto esame penetrante dei provvedimenti in tempo utile per influenzare l'orientamento e la posizione che il Governo si propone di assumere in sede di Consiglio in tutte le fasi

del procedimento legislativo. Rispetto agli altri ordinamenti, inoltre, il testo prevede l'applicazione di tale strumento non solo nel caso di iniziativa parlamentare e su richiesta del Governo ma anche qualora uno o più regioni lo richiedano nell'ambito della Conferenza Stato-regioni, nelle materie di loro competenza. Si tratta pertanto di una disposizione di portata particolarmente innovativa che tiene conto in modo molto ampio della ripartizione di competenze delineata dal nuovo Titolo V della Costituzione.

Nell'ambito delle procedure individuate dal testo unificato il ruolo delle regioni è stato infatti definito in corrispondenza con quello parlamentare, sia per quanto riguarda le procedure di informazione, sia per le modalità di intervento, sia per l'applicazione dello strumento della riserva di esame. Al tempo stesso, nelle materie di competenza regionale, in considerazione dei poteri che la Costituzione attribuisce alle regioni nella fase ascendente e discendente del diritto comunitario, sono previsti meccanismi e modalità di intervento che consentono alle regioni ed alle province autonome di svolgere la propria attività sempre nel rispetto del principio dell'unitarietà della responsabilità dello Stato italiano di fronte alle decisioni comunitarie. Inoltre, come è stato evidenziato anche nel corso delle audizioni svolte, si è tenuto conto della tendenza, che sta emergendo sempre di più in seno alla Commissione europea, di fare un uso più ampio della possibilità offerta dall'articolo 228 del Trattato istitutivo delle Comunità europee di chiedere alla Corte di giustizia di condannare lo Stato inadempiente ad una precedente sentenza di condanna a pene pecuniarie molto consistenti e che, pertanto, come evidenziato anche dal ministro La Loggia nel corso dell'audizione svolta « non si può avallare l'impotenza dello Stato di fronte all'inadempienza di una regione ».

Il filo conduttore seguito nell'elaborazione del testo unificato è stato quindi quello di prevedere un contemperamento degli interessi nazionali, regionali e locali con quelli europei alla ricerca del giusto

punto di equilibrio. Lungo tale direzione sono state così delineate diverse articolazioni della disciplina del potere sostitutivo dello Stato nel caso di inadempienza e di mancato rispetto della normativa comunitaria da parte delle regioni, sulla base di quanto previsto dagli articoli 117, quinto comma e 120, secondo comma della Costituzione. Al tempo stesso, si è proceduto ad « istituzionalizzare » quel meccanismo dell'intervento « anticipato e cedevole » già adottato nelle precedenti leggi comunitarie e condiviso dalla più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato (in particolare, con il parere dell'Adunanza generale del 25 febbraio 2002, n. 2) e dalla dottrina dominante, estendendo tale previsione anche all'ipotesi di norme regolamentari statali — con la previsione del parere preventivo della Conferenza Stato-regioni — proprio per superare la situazione di stallo verificatasi negli ultimi anni che ha rappresentato una delle cause dei risultati non positivi registrati nello *scoreboard* di recepimento e di coordinare le diverse sfere normative che in tale ambito si vengono a sovrapporre.

Ad ogni modo, giova sottolineare come dal combinato disposto di quanto previsto dal presente testo unificato e dal precitato disegno di legge La Loggia emerge una disciplina ampia e articolata su diversi livelli in ordine al ruolo attribuito alle regioni ed alle province autonome, nelle materie di propria competenza, nell'ambito del sistema comunitario. Si tratta, in particolare, della disciplina relativa alla partecipazione delle regioni alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea nell'ambito delle delegazioni del Governo, alla possibilità di ricorrere alla Corte di giustizia avverso atti normativi comunitari che ledano gli interessi delle regioni e delle province autonome, alla definizione della posizione italiana nelle materie di competenza regionale tramite intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, alla possibilità di richiedere al Governo di apporre una riserva di esame, alla partecipazione di rappresentanti delle regioni ai tavoli di coordinamento nazionali per definire la

posizione italiana da sostenere d'intesa con i ministri competenti nonché alla partecipazione alle riunioni del CIACE per le materie che interessano le regioni.

Inoltre, giova ricordare come il comitato ristretto abbia convenuto sull'importanza di prevedere un esplicito coinvolgimento dei consigli regionali nella fase di informazione e trasmissione dei documenti comunitari alla stregua di quanto previsto per il Parlamento nazionale nonché, come evidenziato anche dai rappresentanti della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei consigli regionali e delle province autonome, di stabilire in tale contesto forme di cooperazione stabili tra Parlamento nazionale e consigli regionali.

Proprio per tenere conto di tali esigenze, mantenendo pur sempre la necessaria unitarietà delle procedure e degli interlocutori per il Governo, il testo unificato prevede che la Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome e la Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei consigli regionali e delle province autonome svolgano un ruolo di sintesi, di « cabina di compensazione » delle esigenze delle regioni nel loro complesso sia per quanto riguarda le procedure informative sia per la trasmissione di osservazioni e rilievi all'esecutivo.

Il testo unificato prevede inoltre forme e procedure di intervento degli enti locali nelle materie di loro competenza e di partecipazione del CNEL. In particolare, in ordine alla partecipazione degli enti locali alla fase ascendente del diritto comunitario, si stabilisce che a tali soggetti siano garantite adeguate forme di informazione sui progetti e sugli atti comunitari e che sui progetti di loro interesse gli enti locali trasmettano osservazioni al Governo e che possano richiedere che gli stessi siano sottoposti all'esame della Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Inoltre, si prevede la possibilità che alcuni esperti, da designare secondo modalità da stabilire in sede di Conferenza unificata, siano chiamati a partecipare a titolo consultivo ai singoli tavoli di coordinamento nazionali allo scopo di definire la posizione italiana da sostenere e che i presi-

denti delle associazioni rappresentativi degli enti locali prendano parte alle riunioni del CIACE.

Nell'ambito del testo unificato si è, infatti, cercato di individuare meccanismi che consentano, da una parte, agli enti locali di essere « compartecipi » nella fase ascendente del diritto comunitario in merito agli atti che investono gli ambiti di loro competenza definendo, al tempo stesso, una procedura snella ed efficace per la definizione della posizione italiana da assumere in sede comunitaria.

Infine, giova sottolineare come per rendere più efficaci le disposizioni relative alla partecipazione del Parlamento alla « fase ascendente » occorrerà altresì prevedere l'armonizzazione delle previsioni legislative con quelle contenute nel regolamento della Camera (soprattutto nel caso dell'introduzione della riserva di esame parlamentare), anche introducendo una previsione analoga a quella attualmente prevista dal regolamento del Senato al comma 5 dell'articolo 144, dove si contempla la facoltà per la Giunta di richiedere che il proprio parere — o le osservazioni e le proposte eventualmente espresse — siano trasmessi al Governo tramite la Presidenza del Senato qualora la Commissione competente non si sia pronunciata entro 15 giorni dalla trasmissione del parere. Tale previsione consentirebbe infatti di rendere edotto l'esecutivo dei rilievi espressi in sede parlamentare — anche se eventualmente della sola XIV Commissione — in modo da garantire comunque una partecipazione parlamentare nella fase di definizione delle politiche comunitarie.

Per quanto riguarda, infine, la relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea il testo unificato ne prevede integrazioni relativamente al contenuto richiedendo, in particolare, che in essa siano specificamente indicati anche i pareri, le osservazioni e gli atti di indirizzo delle Camere, nonché le osservazioni della Conferenza dei presidenti delle regioni e dei consigli regionali, in linea con quanto più volte evidenziato anche nell'ambito della XIV Commissione. Si prevede inoltre che debbano anche indicarsi

le iniziative assunte ed i provvedimenti conseguentemente adottati nonché l'elenco e le motivazioni dei ricorsi presentati presso la Corte di giustizia delle Comunità europee avverso decisioni del Consiglio o della Commissione delle Comunità europee. Tali modifiche sono volte a superare i rilievi più volte evidenziati nel corso del relativo esame, in ordine alla necessità che in tale documento sia posta un'attenzione prevalente alla fase ascendente del diritto comunitario e, quindi, agli atti ed alle politiche in corso di definizione nell'ambito dell'Unione — con particolare riferimento al seguito dato agli atti di indirizzo formulati dal Parlamento — nonché alla situazione del contenzioso in atto con un'indicazione puntuale delle procedure che interessano o che hanno interessato, per l'anno di riferimento, l'Italia. Diversamente, infatti, il rischio — più volte evidenziato — è quello che un'illustrazione a consuntivo delle attività svolte nell'ambito dell'Unione produca un documento in gran parte superato dai successivi eventi (considerata la discrasia temporale con cui viene esaminata dalle Camere soprattutto quando questo avviene in seconda lettura) e, quindi, di dubbia utilità per il Parlamento.

3.2 La fase discendente

Per quanto riguarda la fase discendente di recepimento della normativa comunitaria, la Commissione ha esaminato i progetti di legge tenendo conto della necessità di adeguare le vigenti disposizioni al dettato del nuovo Titolo V della Costituzione ma anche del fatto che, soprattutto grazie allo strumento della legge comunitaria annuale introdotto dalla legge n. 86 del 1989, il *gap* di recepimento delle direttive comunitarie da parte dell'Italia si è sensibilmente ridotto. Lo strumento della legge comunitaria ha infatti consentito di creare un ciclo continuo nell'ambito di una disciplina di carattere legislativo e parlamentare e di avere una regia complessiva della produzione normativa di attuazione della normativa comunitaria.

Tuttavia, nel corso della sua applicazione, sono emersi alcuni aspetti che po-

trebbero rendere necessari interventi sia di carattere normativo sia regolamentare al fine di rendere tale strumento ancor più rispondente alle sue finalità. Non può infatti non sottolinearsi come l'Italia si trovi tuttora al penultimo posto nella graduatoria per i casi di infrazione della legislazione del mercato interno. Inoltre, per quanto riguarda la situazione del contenzioso, vi è l'esigenza per il Parlamento — più volte evidenziata da questa Commissione — di poter disporre con cadenza periodica di informazioni organiche ed aggiornate sulle varie fasi delle procedure avviate e sugli interventi a tal fine assunti dal Governo italiano: solo in tale modo, infatti, sarebbe in grado di intervenire, per quanto di propria competenza, per sanare le situazioni di incompatibilità rilevate in sede comunitaria.

Fondamentale appare infatti — soprattutto per i vantaggi che ne derivano in termini di competitività per il nostro paese — riuscire ad individuare meccanismi rapidi ed efficienti sia nella definizione della posizione italiana da sostenere in sede comunitaria sia nella fase di attuazione e di recepimento della normativa comunitaria cercando di evitare in tutti i modi che il nuovo riparto di competenze comporti un aggravio rispetto alla situazione attuale e facendo invece in modo di individuare meccanismi efficaci di coordinamento tra tutte le amministrazioni interessate.

Quanto al nuovo articolo 117 della Costituzione esso prevede, com'è noto, che lo Stato e le regioni esercitano la potestà legislativa « nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali » stabilendo altresì che rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato « la competenza in merito ai rapporti con l'Unione europea » mentre è inserita nella competenza legislativa concorrente la materia relativa ai « rapporti con l'Unione europea delle regioni ». Al contempo, si prevede che le regioni e le province autonome, nelle materie di loro competenza, provvedono all'attuazione degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge

dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

Con il testo unificato in esame si prevede quindi, da una parte ad apportare talune modifiche alla disciplina legislativa della fase discendente (contenuto della legge comunitaria, procedure urgenti per l'adeguamento degli obblighi comunitari, attuazione regolamentare ed amministrativa delle direttive comunitari) e, dall'altra, ad adeguare il contenuto dell'articolo 9 della legge n. 86 del 1989 che reca la attuale disciplina dell'attuazione delle direttive da parte delle regioni e le province autonome, nelle materie di competenza concorrente ed esclusiva.

Quanto al primo aspetto, nel testo unificato si prevede una razionalizzazione del contenuto della legge comunitaria annuale definendo una sorta di « contenuto proprio », alla stregua di quanto avviene per la legge finanziaria, così da circoscrivere l'intervento normativo di tale legge e fornire un'adeguata base normativa di riferimento per l'ammissibilità degli emendamenti che risulti conforme presso i due rami del Parlamento.

Nel testo si introduce altresì una procedura di urgenza per l'adeguamento dell'ordinamento ad obblighi comunitari, attivabile al di fuori delle procedure della legge comunitaria annuale nel caso di scadenze che risultino anteriori alla data presunta di entrata in vigore della legge comunitaria annuale. Occorre tuttavia sottolineare come l'applicazione di tale procedura — che potremmo definire come « legge comunitaria complementare » — dovrà essere prevista per i soli casi di assoluta ed indifferibile urgenza rimanendo in ogni caso la legge comunitaria lo strumento cardine per il recepimento e l'adeguamento agli obblighi comunitari.

Tale procedura dovrà infatti consentire di superare eventuali ritardi nella fase attuativa senza che questo dia però luogo ad una frammentazione della procedura vigente per la trasposizione delle direttive comunitarie il cui elemento principale è proprio quello dell'omogeneità e dell'unitarietà della disciplina.

Come già evidenziato in precedenza, nel testo unificato si disciplina poi l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 117, quinto comma, della Costituzione. La disposizione prevede un intervento suppletivo anticipato e cedevole da parte dello Stato, in caso di inerzia delle regioni nell'attuazione delle direttive: le disposizioni aventi ad oggetto le materie rimesse alla competenza legislativa — concorrente o residuale generale — delle regioni o delle province autonome si applicano, per le regioni e le province autonome nelle quali non sia ancora in vigore la prima normativa di attuazione, a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l'attuazione della normativa comunitaria e fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione adottata da ciascuna regione e provincia autonoma. Tale previsione viene in tale modo istituzionalizzata ed estesa anche ai casi di attuazione regolamentare da parte dello Stato, richiedendo, in tal caso, che sugli schemi si esprima la Conferenza Stato-regioni.

Il testo unificato prevede, inoltre, la convocazione ogni sei mesi, anche su richiesta delle regioni e delle province autonome, della sessione comunitaria della Conferenza Stato-regioni nonché, almeno una volta all'anno o anche su richiesta degli enti locali interessati, di una sessione speciale della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di rispettivo interesse. È previsto inoltre che il Governo informi le Camere e la Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano sui risultati emersi durante tale sessione.

Infine, una particolare attenzione è stata altresì posta con riferimento al ruolo attribuito alle regioni a statuto speciale prevedendo che resta comunque fermo quanto previsto nei rispettivi statuti speciali e nelle relative norme di attuazione per quanto riguarda la disciplina e le modalità di attuazione della normativa comunitaria. Difficilmente percorribile è invece apparsa la possibilità di introdurre, ricorrendo ad una fonte diversa dall'ordinaria legge dello

Stato, specifiche (e differenziate) forme di partecipazione alla formazione degli atti ed agli organi comunitari per le regioni a statuto speciale e le province autonome. Dagli statuti speciali, infatti, non emerge la previsione di forme particolari di autonomia direttamente collegabili alla « fase ascendente » degli atti normativi comunitari; le attribuzioni costituzionali in materia appaiono pertanto riconducibili, così come per tutte le regioni, al quinto comma dell'articolo 117 della Costituzione, la cui formulazione testuale (« Le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano »), include espressamente gli enti territoriali ad autonomia speciale e in tale comma la definizione delle norme di procedura (e le modalità di esercizio del potere sostitutivo) sono rimesse a una legge dello Stato.

4. *I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva.*

Sul testo unificato elaborato dalla XIV Commissione sono stati espressi i pareri di competenza da parte delle Commissioni I (Affari costituzionali), II (Giustizia), III (Affari esteri) e V (Bilancio) i cui rilievi sono stati recepiti dalla Commissione nel corso dell'esame svolto in sede referente. Sul testo unificato si è altresì espressa la Commissione parlamentare per le questioni regionali formulando un parere con osservazioni che la XIV Commissione ha in parte recepito e, in altra parte, si è riservata di approfondirne maggiormente i contenuti ai fini dell'esame in Assemblea.

Tutte le Commissioni hanno, in ogni modo, espresso una valutazione favorevole sul testo unificato elaborato dalla Commissione.

Si è inoltre ritenuto opportuno richiedere — si sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 4, del regolamento — che anche il Comitato per la legislazione esaminasse il testo unificato, in considerazione dell'importanza della materia trattata e della necessità di pervenire alla definizione di un testo quanto più possibile organico e ben elaborato. Le osservazioni del Comitato hanno infatti rappresentato preziose rac-

comandazioni di cui la Commissione ha ampiamente tenuto conto nel seguito dell'esame in sede referente. Si è invece convenuto sulla necessità di procedere ad ulteriori approfondimenti su alcune delle questioni evidenziate dal Comitato in vista dell'esame in aula proprio per consentirne un recepimento quanto più possibile approfondito e ragionato. In particolare, la condizione formulata dal Comitato riguarda la necessità di chiarire se la disposizione di cui al comma 1, dell'articolo 2 del testo unificato — che prevede che il Comitato per gli affari comunitari (CIA-CE) sia presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal ministro per le politiche comunitarie — sia volta ad assegnare contestualmente la titolarità dello stesso potere a due distinti soggetti. Al riguardo si segnala che tale previsione è in realtà in linea con la normativa vigente in materia di politiche comunitarie e dell'Unione europea che vede in capo al Presidente del Consiglio o al ministro per le politiche comunitarie la titolarità della materia. Giova in particolare richiamare sia l'attuale formulazione dell'articolo 1-bis della legge 9 marzo 1989, n. 86, che attribuisce al « Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro competente per le politiche comunitarie » il compito di trasmettere gli atti comunitari al Parlamento ed alle regioni, sia quanto previsto dall'articolo 4 della legge 16 aprile 1987, n. 183 (cosiddetta legge Fabbri) che — in analogia con la disposizione del testo unificato relativa al CIACE — prevede l'istituzione un comitato consultivo « presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato per il coordinamento delle politiche comunitarie ». In considerazioni di tali ragioni si è pertanto convenuto di mantenere l'attuale formulazione del comma 1 dell'articolo 2.

5. Considerazioni conclusive

Ritengo doveroso, in conclusione, ricordare come il testo che si sottopone all'Assemblea sia il frutto del lavoro intenso svolto in questi mesi dalla XIV Commis-

sione che ha visto tutti i gruppi partecipi in maniera attiva e propositiva in un clima di serena collaborazione. L'obiettivo comune è infatti quello di rafforzare la capacità del nostro paese di partecipare in maniera efficace nell'ambito del processo decisionale dell'Unione europea con interventi che siano il risultato di una sintesi delle esigenze di tutti i soggetti istituzionali coinvolti. Ciò nella convinzione che solo in tale modo sarà possibile pervenire ad un effettivo incremento del livello di efficienza e di compartecipazione rispetto alle politiche dell'Unione europea — che sempre più sono destinate ad assumere un ruolo di primo piano — e, soprattutto, ad un concreto aumento della democraticità delle decisioni assunte in tale sede.

A tal fine è stata particolarmente utile la lunga esperienza maturata su queste tematiche con il lavoro quotidiano svolto presso la Commissione politiche dell'Unione europea. Il lavoro di aggiornamento della legge La Pergola dovrà infatti anche servire a definire in modo più puntuale il ruolo e le funzioni della XIV Commissione che ha, nello stesso tempo, una competenza di carattere generale ed una finalità di carattere specialistico che poi è quella di seguire con continuità il processo di integrazione europea. Certamente i piani normativi sui quali agire sono diversi: legge, da una parte, e regolamento della Camera, dall'altra. Tuttavia non vi è dubbio che quanto più saranno definiti con precisione ed efficacia gli strumenti normativi per consentire la partecipazione del Parlamento al processo di decisione comunitario, tanto maggiore sarà l'urgenza di affinare gli strumenti parlamentari per indirizzare, seguire e attuare tali decisioni. L'esempio più evidente sarà rappresentato sia dall'attuazione da dare al meccanismo della riserva parlamentare sia — una volta approvato il nuovo trattato costituzionale europeo — alla procedura di « allerta precoce » delineata in questi mesi dalla Convenzione europea: come è già avvenuto per il passato le decisioni legislative possono spingere verso procedure e metodi parlamentari che ne completino il disegno e, anzi,

risultino ad esso complementari. L'invito è quindi quello di rivedere, per il futuro, la ripartizione di competenze tra la III Commissione (Affari esteri e comunitari) e la XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) nel senso di prevedere in capo a quest'ultima — in maniera più omogenea ed organica — tutte le competenze che attengono agli affari comunitari ed alle relazioni tra gli Stati membri e con le istituzioni europee.

L'auspicio è che si possa procedere alla riforma della legge n. 86 del 1989 secondo principi di semplicità e di coordinamento evitando quindi i rischi di sovrapposizioni e di moltiplicazione dei procedimenti. Dobbiamo avere strumenti agili e chiari in grado di favorire la partecipazione responsabile ai processi comunitari, sia nella fase ascendente che discendente; nel contempo dobbiamo creare le condizioni per avere un quadro di comando complessivo dei procedimenti per evitare il rischio della loro dispersione e della pratica impossibilità di un loro controllo. La finalità principale è quella di consentire un effettivo e concreto coinvolgimento di tutti i soggetti coinvolti — pur sempre nella consapevolezza che la responsabilità finale è in capo allo Stato — coniugato alla necessità di assicurare una capacità incisiva e tempestiva di rappresentazione degli interessi e delle esigenze nazionali in sede comunitaria, così valorizzando efficacemente la competitività del sistema Italia: fondamentale sarà il raggiungimento di un punto di equilibrio tra queste esigenze.

In tal senso, nel ribadire una valutazione positiva sul testo in esame, se ne auspica una rapida approvazione da parte della Camera.

TESTO INTEGRALE DELL'INTERVENTO DEL DEPUTATO RICCARDO CONTI IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI DEL TESTO UNIFICATO DEI PROGETTI DI LEGGE NN. 3071-3123-3310

RICCARDO CONTI. Signor Presidente, colleghi, signor ministro, ritengo giusto sottolineare, in apertura del mio breve

intervento, l'intenso lavoro svolto nel corso degli ultimi mesi dai componenti della XIV Commissione, con il significativo contributo dato dal presidente Stucchi e dal ministro per le politiche comunitarie onorevole Rocco Buttiglione. Abbiamo collaborato tutti insieme in maniera propositiva e sinergica al fine di arrivare all'elaborazione del testo unificato oggi all'esame di questa Assemblea.

Lo scopo che ci si è posti sin dall'inizio con la riforma della legge La Pergola è stato quello di definire una nuova cornice normativa relativa, da una parte, alla partecipazione del Parlamento, delle regioni, degli enti locali e delle parti sociali al processo decisionale dell'Unione europea e, dall'altra, alla fase di recepimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza del nostro paese all'Unione.

Come è stato infatti rilevato negli ultimi anni e anche in seguito all'indagine conoscitiva — svolta dalla XIV Commissione nella scorsa legislatura — in merito alla questione della qualità e dei modelli di recepimento delle direttive comunitarie è stata insindacabilmente riconosciuta la necessità di apportare modifiche a tale legge soprattutto in seguito all'emergere di difficoltà incontrate nell'esame delle diverse leggi comunitarie annuali. Uno strumento, la legge La Pergola, troppo spesso utilizzato come corsia preferenziale per la discussione di materie ed argomenti solo in parte riconducibili con l'obiettivo dell'adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello comunitario, con le conseguenze inevitabili in ordine alla tempestività del recepimento delle direttive.

Inoltre la sempre più crescente esigenza di partecipazione anche del Parlamento e delle regioni alla formazione delle decisioni assunte in sede comunitaria (nella cosiddetta fase ascendente) hanno mostrato la necessità di creare nuovi strumenti e nuove procedure in assenza delle quali si è dovuto fare ricorso in passato a procedimenti complessi ma non pienamente in linea con l'obiettivo finale.

Ed è proprio in questo quadro che si colloca il proficuo dibattito che si è svolto in seno al Comitato ristretto in questi mesi

e che ha portato all'elaborazione del testo unificato in esame. Le modifiche introdotte alla legge La Pergola riguardano principalmente tre aspetti: la partecipazione parlamentare e degli altri soggetti interessati alla cosiddetta fase « ascendente » della formazione del diritto comunitario; la previsione di nuove modalità per il recepimento del diritto comunitario nella cosiddetta fase « discendente »; l'elaborazione di specifiche procedure per la partecipazione delle regioni, degli enti locali e delle parti sociali a tutto il processo di integrazione del nostro ordinamento con quello dell'Unione europea.

Se mi è consentito, intendo oggi soffermarmi in particolare sul primo profilo, ovvero quello riguardante la partecipazione parlamentare e degli altri soggetti interessati alla cosiddetta fase « ascendente »: il provvedimento elaborato dalla Commissione stabilisce, in via preliminare, che oltre alla trasmissione — già prevista dalle norme vigenti — dei progetti di atti normativi comunitari e di indirizzo e delle loro modifiche, e dei progetti e atti relativi alle misure previste dai titoli Ve VI del Trattato sull'Unione europea (rispettivamente politica estera e di sicurezza comune e cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale), siano trasmessi alle Camere, alle regioni ed agli enti locali anche i documenti di consultazione della Commissione europea quali i libri bianchi, libri verdi, e comunicazioni e sia assicurata un'informazione qualificata e tempestiva sui progetti e sugli atti trasmessi, curandone il costante aggiornamento. Questa previsione è volta per lo più a rafforzare l'obbligo posto a carico del Governo — già contenuto nell'articolo 1-bis della legge La Pergola — di informare, al momento della trasmissione degli atti in questione, circa la data presunta della discussione degli atti comunitari e della loro successiva adozione. Inoltre, sempre nell'ambito del lavoro svolto dal Comitato ristretto, si è deciso altresì di introdurre una specifica procedura che permetta — sia al Parlamento sia alle regioni — di essere tempestivamente aggiornati sulle proposte e sulle materie che risultano

inserirle all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea. Si è ribadito, come peraltro già previsto dalla legge La Pergola, che sui progetti e sugli atti comunitari e dell'Unione europea i competenti organi parlamentari possono formulare osservazioni ed adottare ogni opportuno atto di indirizzo al Governo (chiaramente, sulla base della disciplina recata dai regolamenti parlamentari). Questa previsione è stata inoltre rafforzata stabilendo che, su richiesta delle Commissioni parlamentari, il Governo possa trasmettere una relazione tecnica che dia conto dello stato dei negoziati, delle eventuali osservazioni espresse da soggetti già consultati, nonché dell'impatto sull'ordinamento statale, sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese, facendo seguito ad atti di indirizzo già approvati dalla XIV Commissione.

Desidero inoltre ricordare che nel testo unificato in esame sono stati previsti l'istituzione del Comitato per gli affari comunitari europei (CIACE) che rappresenta una vera e propria « cabina di regia e di monitoraggio » di tutte le fasi comunitarie, e che si pone il compito di seguire i *dossier* comunitari durante tutto l'iter del processo decisionale comunitario e la riserva di esame dei progetti di atti comunitari, un istituto nuovo e di rilevante importanza per il nostro ordinamento.

Tale istituto già noto in altre esperienze parlamentari, se ben utilizzato costituisce un forte potere di indirizzo da parte dei Parlamenti nazionali, poiché stabilisce che, laddove il Parlamento abbia avviato l'esame di un progetto di atto comunitario il Governo, non possa procedere alle relative decisioni in sede comunitaria sino a che il Parlamento stesso non ne abbia concluso l'esame.

Mi sembra opportuno sottolineare che il *fil rouge* seguito nell'elaborazione di questo testo è stato soprattutto quello di prevedere un contemperamento degli interessi nazionali, regionali e locali con quelli europei alla ricerca del giusto punto di equilibrio.

Per concludere, intenderei sottolineare — come peraltro evidenziato dal ministro Rocco Buttiglione — che è quanto mai necessario e urgente far presto e passare ad una rapida approvazione di questo provvedimento, poiché fra l'altro aver spostato alcune competenze in materia di recepimento della normativa comunitaria alle regioni e il fatto che queste non siano ancora adeguatamente attrezzate a far fronte ai nuovi compiti sta facendo perdere posizioni al nostro paese in questo campo. È anche qui che si gioca la competitività del sistema Italia: un nostro ulteriore ritardo nella partecipazione al processo normativo comunitario darebbe luogo al rischio di non poter far valere per tempo i nostri interessi.

ERRATA CORRIGE

Nel resoconto stenografico della seduta del 19 giugno 2003:

nell'intervento dell'onorevole Meduri, a pagina 19, seconda colonna, ventitree-

sima riga, le parole: « ma è pregiudiziale » devono intendersi sostituite dalle parole: « mai pregiudiziale, »;

nell'intervento dell'onorevole Lucidi, a pagina 53, seconda colonna, all'ottava riga la parola « otto » si intende soppressa; dalla nona alla tredicesima riga le parole: « Questo esempio, evidentemente, non regge quando parliamo di uomini; tuttavia, ciò è quanto si sta facendo con il personale che si sta spostando da una sede all'altra » si intendono sostituite con le parole: « Figuriamoci se questo metodo può reggere quando parliamo di uomini. Eppure, ciò è quanto si sta facendo con il personale, ».

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa alle 23,40.

Stabilimenti Tipografici
Carlo Colombo S.p.A.

€ 2,27

Stampato su carta riciclata ecologica



14STA0003280