

Doc. XVI
n. 2

RELAZIONE

DELLA GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

(RELATORE BESOSTRI)

SU

ATTIVITÀ E COMPETENZE DELLA GIUNTA

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 27 GIUGNO 1997

*a conclusione di una procedura d'esame della materia, svolta,
ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento, nelle
sedute del 21 e 29 maggio 1997*

ONOREVOLI SENATORI. — La Giunta per gli affari delle Comunità europee ha avviato già nelle precedenti legislature una riflessione sull'esigenza di un adeguamento del Regolamento del Senato al fine di rendere più efficaci le procedure di collegamento con l'Unione europea. Tale esigenza si ravvisa sia in ordine all'adempimento degli obblighi derivanti per l'Italia dall'appartenenza all'Unione europea, sia in relazione alla partecipazione del Parlamento al procedimento normativo comunitario.

L'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e l'esame del disegno di legge comunitaria

Con la legge 9 marzo 1989, n. 86, in analogia con la sessione di bilancio, si instaurava il sistema della legge comunitaria annuale senza tuttavia garantire tempi certi per l'esame del suddetto provvedimento da parte del Parlamento, a differenza di quanto avviene per i Documenti di bilancio.

Le situazioni di incertezza giuridica derivanti dal mancato o tardivo recepimento delle direttive comunitarie sono tanto più gravi se si considera la giurisprudenza interna e comunitaria che sancisce la prevalenza del diritto comunitario, tenendo conto, fra l'altro, della sentenza della Corte Costituzionale n. 170 dell'8 giugno 1984, che ha stabilito che le norme interne incompatibili con norme comunitarie vanno immediatamente disapplicate dal giudice nazionale, e dalla sentenza della Corte di giustizia della Comunità del 5 aprile 1979, sugli effetti prodotti da direttive non recepite. Al riguardo è opportuno rilevare che la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 22 giugno 1989 stabilisce che la norma-

tiva comunitaria deve essere applicata dalla Pubblica Amministrazione anche se in contrasto con normative interne. Una sostanziale equiparazione delle direttive ai regolamenti, purchè di contenuto sufficientemente dettagliato e qualora il termine della conformazione sia scaduto, viene riconosciuta dalle sentenze della Corte Costituzionale n. 389 del 1989 e n. 168 del 1991. Tale questione non è più oggetto di discussione nè per la giurisdizione amministrativa, con la sentenza della quarta Sezione del Consiglio di Stato del 18 gennaio 1996, n. 54, nè per quella contabile, con la decisione della Corte dei Conti n. 107 del 1° agosto 1995, nè, infine, per la giurisdizione ordinaria, con la sentenza della prima sezione civile della Cassazione n. 3693 del 18 aprile 1994.

Benchè la diretta applicabilità della direttiva valga «limitatamente alle disposizioni che non lascino alcuno spazio alla discrezionalità» (cfr. Cassazione civile, sezione prima, citata) e quando contenga «precetti compiuti e non condizionati» (cfr. Corte dei Conti sezione contr. Stato, 4 agosto 1994, n. 56) ovvero quando la normativa comunitaria risulti costituita da regole puntuali che non richiedano la mediazione della normativa nazionale di recepimento (cfr. Consiglio di Stato, sezione quinta, 31 luglio 1991, n. 1074), si pone comunque il problema di dare certezza ai cittadini ed agli altri soggetti giuridici in merito alla norma applicabile ed alla decorrenza degli effetti giuridici che essa produce. La trasposizione e l'applicazione di una direttiva richiedono vari passaggi che vanno oltre la tempestività o meno con la quale il Parlamento approva il disegno di legge comunitaria: l'emanazione dei decreti legislativi delegati dalla legge comunitaria, l'emanazione dei regolamenti previsti dalla stessa legge e l'emanazione

dei decreti ministeriali autorizzati direttamente dalla legge comunitaria oppure necessari per dare esecuzione ai citati regolamenti e decreti legislativi. Cionondimeno il Parlamento è chiamato a svolgere una fondamentale funzione normativa, per tutti quegli aspetti disciplinati dalla legge comunitaria annuale, e di controllo sul Governo, affinché esso rispetti i tempi previsti dal suddetto procedimento.

Al riguardo, già nella scorsa legislatura, nel corso dell'indagine svolta dalla Giunta sull'attuazione del Trattato di Maastricht e le prospettive di sviluppo dell'Unione europea, il sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica con delega per il coordinamento delle politiche dell'Unione europea, Ratti, ebbe modo di richiamare l'attenzione sulle vicende che avevano caratterizzato l'*iter* del disegno di legge comunitaria. A tale proposito il Sottosegretario rilevava come un esempio da imitare la Camera dei deputati, dove si riscontrava l'opportuna attribuzione della competenza per l'esame del provvedimento alla Commissione speciale per le politiche comunitarie, a differenza del Senato dove, tenuto conto del carico di lavoro che già grava sulla 1^a Commissione permanente, veniva sottolineata l'inopportunità di mantenere l'attribuzione di tale competenza alla suddetta Commissione aggravandone ulteriormente l'attività. Di tal che si rende necessario imprimere maggiore efficacia al procedimento di approvazione della legge comunitaria annuale modificando il Regolamento nel senso di assicurare tempi certi per lo svolgimento di tale procedimento, rafforzando l'analogia con la sessione di bilancio ed arrivando a configurare una sorta di «sessione comunitaria». Si rende altresì necessario risolvere nel senso già anticipato dalla Camera la discrepanza esistente tra la presenza di un organismo specializzato per gli affari comunitari quale la Giunta, che, tuttavia, non è competente per l'esame del disegno di legge comunitaria, il quale viene invece assegnato ad una Commissione che è già assorbita da numerose altre competen-

ze e che, pertanto, non può dedicare a tale delicato provvedimento la priorità che gli andrebbe riconosciuta.

Al riguardo non si tratta solamente di prevedere tempi certi per l'esame del disegno di legge comunitaria ma di assicurare una omogeneità di indirizzo nell'esecuzione degli obblighi comunitari individuando un unico organismo di riferimento sia per l'esame del suddetto provvedimento - che costituisce lo strumento privilegiato per l'adempimento degli obblighi comunitari - sia per il monitoraggio di tutti gli altri provvedimenti recanti l'attuazione di disposizioni comunitarie, per il controllo dei profili di compatibilità comunitaria degli altri disegni di legge e per l'esame delle relazioni del Governo sull'argomento, materie che attualmente vedono attribuita una competenza primaria alla Giunta per gli affari delle Comunità europee.

Il riconoscimento dell'importanza del sindacato sui profili di compatibilità comunitaria delle iniziative legislative, infine, non sarebbe plausibile senza l'attribuzione alla Giunta di una funzione di «filtro» analoga a quella già riconosciuta alla 1^a, alla 5^a e, per certi versi, alla 2^a Commissione permanente, conferendo ai suoi pareri carattere vincolante, in caso di esame in sede redigente o deliberante da parte delle Commissioni di merito, e obbligatorio, per quanto concerne anche gli emendamenti ed i testi unici.

La partecipazione del Parlamento al procedimento normativo comunitario

A fronte di una crescente produzione normativa dell'Unione europea e della citata giurisprudenza interna e comunitaria nel senso della prevalenza e della diretta applicabilità della norma comunitaria, si rende necessaria una maggiore attenzione da parte del legislatore per la cosiddetta «fase ascendente» del processo normativo comunitario. L'alternativa alla partecipazione a tale fase, come è stato già rilevato dalla Giunta nella

relazione sul programma della Presidenza olandese e la connessa relazione del Governo (Doc. LXXXVII, n. 2-A) «implica la rinuncia ad esercitare un controllo sulle modalità con le quali vengono concretamente regolati una serie di interessi specifici in un numero crescente di settori, con il risultato che in tali settori il ruolo del legislatore nazionale viene circoscritto ad aspetti di dettaglio quali la verifica del rispetto dei termini di attuazione e la disciplina degli aspetti sanzionatori».

Secondo taluni studi, nel campo del diritto economico e commerciale almeno l'ottanta per cento della produzione normativa è destinato a diventare di fonte comunitaria. L'Italia, peraltro, acconsente ad una progressiva limitazione di sovranità a condizione di reciprocità, ai sensi dell'articolo 11 della Costituzione, nella prospettiva dello sviluppo dell'integrazione europea. La cessione di porzioni di sovranità, tuttavia, non si accompagna talora ad un proporzionale trasferimento di competenze dai Parlamenti nazionali al Parlamento europeo. Gli stessi risultati che sembrano emergere dalla Conferenza intergovernativa non vedono affermarsi il principio della progressiva estensione dei poteri di codecisione del Parlamento europeo a tutte le materie del pilastro comunitario, disciplinate con provvedimenti normativi la cui decisione finale continua a restare, spesso, nelle mani del Consiglio. Tale processo rischia di alimentare quel cosiddetto «deficit democratico» che viene riscontrato in taluni momenti della vita dell'Unione europea.

Altri Parlamenti, tra cui quelli dei Paesi di più recente adesione, più sensibili al tema della cessione di quote di sovranità, ma anche quelli di Paesi fondatori, quali la Germania e la Francia, hanno affrontato il problema dotando le rispettive Commissioni per gli affari europei di forti poteri di indirizzo nei confronti dei rispettivi Governi, che partecipano al procedimento normativo comunitario quali membri del Consiglio.

A tale riguardo è opportuno considerare che l'articolo 144 del Regolamento del Se-

nato già riconosce alle Commissioni permanenti ed alla Giunta la facoltà di approvare atti di indirizzo destinati al Governo in relazione alla discussione di progetti di atti comunitari, in applicazione dell'articolo 9 della legge 16 aprile 1987, n. 183. È significativo, tuttavia, che nonostante la fondamentale importanza dello strumento offerto dall'articolo 144 del Regolamento, esso non è stato mai utilizzato dalla maggior parte delle Commissioni permanenti ovvero è stato attivato da alcune di esse con estrema rarità, nonostante l'incalzare di provvedimenti comunitari che hanno radicalmente mutato il quadro normativo in settori di importanza vitale per l'Italia quali, solo per citarne alcuni esempi, le telecomunicazioni, il sistema creditizio, gli appalti pubblici, i fondi strutturali, il riconoscimento dei diplomi, la sicurezza dei lavoratori e la politica agricola comune.

L'analisi dell'esperienza svolta in altri Parlamenti mostra in maniera costante come l'attenzione delle Commissioni permanenti sia quasi esclusivamente assorbita dall'attività ordinaria: esame dei provvedimenti legislativi e attività di controllo e indirizzo sulle scelte di politica interna del Governo. Nonostante il fatto che per un esame efficace dei progetti di atti comunitari sia preziosa l'esperienza della Commissione competente per settore, la cui attenzione deve essere pertanto sensibilizzata con ulteriori specifiche iniziative, la casistica dimostra che, tendenzialmente, solo un organismo specializzato per gli affari comunitari possiede una dimestichezza sufficiente con le procedure comunitarie per poter svolgere un monitoraggio adeguato sull'*iter* dei progetti di atti normativi dell'Unione europea.

L'esperienza dell'altro ramo del Parlamento, per altro verso, a raffronto con l'esperienza della Giunta del Senato, dimostra che l'attività di indirizzo sulla fase formativa del diritto comunitario viene ritenuta di secondaria importanza fintanto che provenga da un organismo di carattere speciale

– qual è la Giunta e quale era la Commissione speciale per le politiche comunitarie della Camera prima della riforma del 1° agosto 1996 – giacchè, di fatto, la specializzazione viene letta come un *minus* rispetto all'attività «ordinaria» delle altre Commissioni del Parlamento. Il riconoscimento alla Commissione competente per gli affari dell'Unione europea dello *status* di Commissione permanente ha un valore simbolico che, nella misura in cui comporta una partecipazione ed un ruolo diversi, diviene un valore pratico. Questo salto di qualità è riscontrabile in ciò che è avvenuto alla Camera dopo la citata riforma dell'agosto 1996, che ha visto la trasformazione della suddetta Commissione speciale in Commissione XIV, «Politiche dell'Unione europea», la quale ha avviato un lavoro estremamente approfondito sui progetti di atti di diritto comunitario derivato.

La trasformazione della Giunta in Commissione permanente comporterebbe altresì un altro risultato pratico: la designazione di senatori componenti a titolo pieno di tale organismo e non più di senatori appartenenti ad altre Commissioni che, nonostante la loro volontà, possono prestare la loro attività in seno all'organismo competente per gli affari comunitari solamente a titolo residuale, pregiudicando in questo modo la funzionalità e le capacità operative di tale organismo.

Peraltro, in occasione della citata indagine svolta dalla Giunta nella precedente legislatura, il Ministro per le riforme istituzionali, Motzo, dato il tipo di penetrazione dell'ordinamento sovranazionale nell'ambito dei diritti nazionali, rilevava una inadeguata elaborazione di linee direttive da parte delle Assemblee parlamentari in ordine alla cosiddetta fase ascendente delle politiche comunitarie, la quale si riflette in una mancanza o insufficienza di istruzioni per coloro che sono chiamati a svolgere i suddetti negoziati.

Le proposte di modifica del Regolamento del Senato presentate dopo le novelle regolamentari del 17 e 30 novembre 1988

Già nella X legislatura, nel Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva svolta dalla Giunta sulla partecipazione dell'Italia alle fasi formativa ed applicativa del diritto comunitario (*Doc. XVII*, n. 15), nonostante le funzioni della Giunta fossero state appena rafforzate con le modifiche del Regolamento approvate il 17 e 30 novembre 1988, si rilevava l'esigenza di una più adeguata organizzazione del lavoro parlamentare in relazione al recepimento ed alla partecipazione alla fase formativa del diritto comunitario. Già da allora la Giunta proponeva, tra l'altro, l'istituzione di una sessione parlamentare annuale dedicata all'esame della legge comunitaria, il cui esame in sede referente avrebbe dovuto essere svolto dalla Giunta; l'attribuzione alla propria competenza, previo parere delle Commissioni di merito, degli schemi dei decreti delegati concernenti l'attuazione di norme comunitarie e di progetti di atti normativi comunitari; il parere obbligatorio e vincolante della Giunta per l'approvazione dei disegni di legge approvati in sede redigente e deliberante connessi a profili di compatibilità comunitaria; il parere obbligatorio su testi unificati e su emendamenti; la possibilità di partecipazione ai lavori delle Commissioni permanenti e della Giunta di parlamentari europei anche non italiani e la riserva settimanale di parte di una seduta dell'Assemblea alla trattazione di interrogazioni e interpellanze concernenti le questioni comunitarie.

Nelle successive legislature il tema della modifica del Regolamento venne ripreso, da ultimo, con le proposte presentate dai senatori Maffini ed altri (*Doc. II*, n. 19) e dai senatori Coviello ed altri (*Doc. II*, n. 20) nella XII legislatura, le quali prevedevano entrambe la trasformazione della Giunta in «14^a Commissione permanente, Unione eu-

ropea», l'istituzione di una apposita sessione parlamentare dedicata all'esame del disegno di legge comunitaria, con modalità e termini analoghi a quelli previsti per l'esame dei documenti di bilancio e con l'attribuzione della competenza primaria per l'esame del suddetto provvedimento alla Commissione per l'Unione europea, e l'attribuzione ai pareri della Commissione per l'Unione europea degli stessi effetti prodotti dai pareri della 1^a e della 5^a Commissione nel caso di provvedimenti assegnati ad altre Commissioni in sede redigente o deliberante.

All'inizio dell'attuale legislatura è stata presentata da alcuni degli stessi proponenti una proposta di modificazione del Regolamento di contenuto analogo a quello della proposta di cui al *Doc. II*, n. 20, della XII legislatura (*Doc. II*, n. 3). Tale proposta, che vede tra i firmatari due ex presidenti della Giunta, i senatori Coviello e Zecchino, nonché altri componenti della Giunta nella scorsa legislatura, si richiama alle indagini svolte dalla Giunta nella X e nella XII legislatura, all'esperienza svolta in altri Parlamenti ed all'esigenza di trasformare in senso democratico il procedimento di formazione della volontà dello Stato italiano nelle sedi comunitarie. In particolare, secondo i proponenti del citato Documento, si renderebbe necessario vincolare il Governo ad attenersi agli indirizzi parlamentari nella definizione dei processi decisionali. La relazione che accompagna tali proposte di modifica del Regolamento sottolinea altresì l'esigenza di attribuire alla Commissione competente per gli affari comunitari l'esame in sede referente della legge comunitaria, senza però comprimere le competenze delle Commissioni di merito, per assicurare che tale strumento legislativo risponda alla sua specifica finalità di raccordo e coerenza tra livelli normativi diversi e che, pertanto, deve essere gestito complessivamente ed unitariamente «evitando che spinte ed interessi settoriali facciano al contrario prevalere interventi non coerenti con il parametro comunitario».

Il *Doc. II*, n. 3, propone altresì l'assegnazione alla 14^a Commissione permanente degli emendamenti che possono presentare problemi di compatibilità con il diritto comunitario, riconosce a tale Commissione la facoltà di procedere ad audizioni di membri, rappresentanti e funzionari delle istituzioni dell'Unione europea nonché dei membri italiani, i membri degli Uffici di Presidenza, delle Commissioni e dei Gruppi parlamentari del Parlamento europeo e prevede infine l'assegnazione a tale Commissione delle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee per esprimere il proprio avviso su eventuali iniziative ed adempimenti conseguenti.

Si rileva, infine, come l'esigenza di trasformare in XIV Commissione permanente la Commissione speciale per le politiche comunitarie sia stata riconosciuta dalla Camera dei deputati all'inizio dell'attuale legislatura, procedendo in tal senso lo scorso 1^o agosto 1996, prevedendo peraltro che fino al primo rinnovo delle Commissioni non si applichi il divieto per i deputati di far parte di più di una Commissione, di cui al comma 3 dell'articolo 19 del Regolamento.

Conclusioni

Lo scopo della presente relazione è quello di sensibilizzare l'Assemblea nei confronti dell'esigenza di un rapido adeguamento del Regolamento rispetto alle finalità che sono state esposte, tenendo conto del paradosso offerto dal Senato, che è stato una delle prime Assemblee a costituire un organismo specializzato per gli affari comunitari e che, tuttavia, si trova oggi ad essere una delle Camere che più tardivamente recepisce nel suo Regolamento quelle trasformazioni in atto che caratterizzano il processo di integrazione del Continente, ivi compresa la costituzione dell'Unione europea, istituzione di cui non vi è menzione nel Regolamento del Senato.

Nel corso dell'esame che la Giunta ha svolto su tale materia di competenza è stata

tuttavia sottolineata l'esigenza di non limitare tale adeguamento ad un esclusivo riconoscimento di un ruolo più incisivo per la Giunta e tanto meno ad un tentativo della Giunta di accrescere le proprie competenze a danno di altre Commissioni. Si tratta invece di non indugiare ulteriormente su un più generale adeguamento del Senato, in tutte le sue articolazioni, a tali nuove esigenze.

Per tali motivi la Giunta invita l'Assemblea ad esaminare con la massima tempestività, dopo il vaglio della Giunta per il Regolamento, le proposte indicate dal docu-

mento II, n. 3, che costituisce un'ottima base di lavoro. Per gli stessi motivi la Giunta auspica, infine, che le suddette proposte siano integrate con ulteriori proposte di modifica, da presentare nelle sedi opportune, concernenti il riconoscimento della facoltà per tutte le Commissioni permanenti di invitare, previa intesa con il Presidente del Senato, rappresentanti italiani al Parlamento europeo ovvero componenti della Commissione europea o rappresentanti di altre Istituzioni dell'Unione europea a fornire informazioni su materie di loro competenza.

