

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. II

n. 20

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO

d'iniziativa dei senatori COVIELLO, ZECCHINO, BAGNOLI, BALDELLI, BRIENZA, CAMPO, CUFFARO, DEGAUDENZ, BRATINA, DUJANY, ROMOLI

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 22 DICEMBRE 1995

Modifica degli articoli 22, 23, 40, 100, 47, 142 e 144
del Regolamento del Senato

ONOREVOLI SENATORI. - La riforma del novembre 1988 aveva indotto il Senato a dotarsi di strumenti più incisivi per seguire il processo decisionale comunitario, anche nella prospettiva di quello che sembrava - allora - il traguardo più ambizioso, rappresentato dalla realizzazione del mercato interno. Da allora, la Giunta non ha cessato di svolgere una propria riflessione sul rendimento dei nuovi strumenti che il Regolamento le aveva riconosciuti dedicando anche a questo aspetto largo spazio nel corso dell'indagine conoscitiva che, durante la X legislatura, è stata condotta sulla questione della partecipazione italiana alla fase di formazione e di attuazione del diritto comunitario. In quell'occasione, anzi, la Giunta

aveva ritenuto che alle esigenze derivanti dallo straordinario infittirsi delle relazioni comunitarie e dalla loro profonda trasformazione qualitativa non fossero più adeguati i soli compiti di alta consulenza alle Commissioni permanenti che tuttora le competono. Il documento finale varato dalla Giunta (Doc. XVII, n. 15, X legislatura) aveva indicato alcune direttrici lungo le quali avrebbe dovuto muoversi una futura riforma del Regolamento.

Alcune di quelle conclusioni si ritrovano nella nostra proposta di modifica del Regolamento:

a) istituzione di una sessione parlamentare annuale dedicata all'esame della

«legge comunitaria» per assegnare tempi certi al varo del relativo disegno di legge;

b) attribuzione in sede referente alla competenza della Giunta del disegno di «legge comunitaria» annuale;

c) parere obbligatorio e vincolante della Giunta per l'approvazione di disegni di legge esaminati in sede redigente e deliberante che comportino profili di compatibilità comunitaria;

d) parere obbligatorio della Giunta su testi unificati dei disegni di legge e su emendamenti anche presentati in Assemblea per gli aspetti di compatibilità comunitaria.

Queste considerazioni riguardano solo un versante delle competenze di questo organo parlamentare, precisamente il suo ruolo di punto di snodo fra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale nella fase di applicazione del diritto comunitario, ma vi è anche l'altro versante della presenza parlamentare nel processo di decisione europeo.

È utile in primo luogo ricordare come la riforma della disciplina regolamentare relativa alla Giunta nasceva da un'esigenza generale di maggiore valorizzazione in ambito parlamentare della materia comunitaria, ma non aveva potuto tener conto degli strumenti e delle procedure introdotte dalla legge 9 marzo 1989, n. 86, cosiddetta legge La Pergola. Legge il cui obiettivo fondamentale era consistito nella razionalizzazione delle procedure di adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario (legge comunitaria annuale) e nella parlamentarizzazione dei procedimenti relativi alla partecipazione dello Stato italiano alla formazione delle decisioni, politiche e legislative, delle istituzioni comunitarie.

Questi obiettivi non solo hanno conservato intatta la loro attualità ma sono ormai divenuti impellenti: con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, infatti, competenze e poteri delle istituzioni comunitarie sono diventati assai più ampi ed incisivi e, dunque, occorre disporre di strumenti parlamentari di controllo e di indirizzo penetranti ed efficaci se non si vuole che al raf-

forzamento della Comunità corrisponda un forte indebolimento dei poteri parlamentari e, dunque, un ulteriore appannamento dei caratteri democratici dell'Unione europea.

Non a caso molti dei principali Stati europei hanno adeguato proprio in questo senso i rispettivi ordinamenti: dopo il Regno Unito e la Danimarca, la cui partecipazione alle istituzioni comunitarie è stata tradizionalmente caratterizzata da un penetrante potere di indirizzo e controllo dei Parlamenti, anche la Spagna, la Francia e soprattutto la Germania hanno accompagnato la ratifica del Trattato di Maastricht con norme costituzionali intese a garantire la partecipazione del Parlamento (e, nel caso della Germania, attraverso di esso dei Länder) alla formazione della volontà dello Stato nelle sedi comunitarie.

Riteniamo perciò che il tema dell'adattamento dei nostri strumenti istituzionali al nuovo quadro di competenze e di poteri che a livello europeo ha disegnato il Trattato di Maastricht vada urgentemente ripreso: si tratta ovviamente da una parte di perseguire l'obiettivo prioritario di un rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo; ma dall'altra parte, sul piano interno, è urgente introdurre i correttivi necessari ad evitare che la cessione di sovranità in favore delle istituzioni comunitarie coincida con una drastica riduzione dei poteri parlamentari di indirizzo e controllo.

Legge comunitaria

La proposta di riforma che si propone intende sopprimere l'organo di consulenza che è attualmente la Giunta, per trasformarla in una Commissione a pieno titolo, la Commissione Unione europea, e farne la sede fisiologica per l'esame della «legge comunitaria» annuale. In Parlamento l'iter di questo importante strumento di adeguamento non ha trovato una sua soddisfacente soluzione: i tempi sono stati troppo lunghi - da qui la nostra richiesta di una sessione comunitaria - e, soprattutto, è emersa la difficoltà di conciliare le caratteristiche di provvedimento *omnibus* della

«legge comunitaria» con la specifica tecnica dei singoli articoli in essa contenuti e, quindi, di salvaguardare la competenza generale dell'organo parlamentare cui è affidato l'esame referente senza però comprimere le competenze delle Commissioni di merito. Il procedimento seguito in questi anni ha tuttavia prodotto il risultato di rompere l'unitarietà del testo.

Per superare simili inconvenienti pare necessario ricondurre ad un unico soggetto la gestione parlamentare del testo: diversamente, la «legge comunitaria» rischia di divenire un ulteriore strumento per veicolare, senza adeguata consapevolezza delle sedi parlamentari e senza la necessaria trasparenza, interessi economici e burocratici. Dovrebbe quindi essere affermata la pienezza di poteri referenti della Commissione sottolineando che la «legge comunitaria», si configura come uno strumento legislativo caratterizzato da una specifica finalità di raccordo e coerenza tra livelli normativi diversi e che, dunque, essa deve essere complessivamente ed unitariamente gestita evitando che spinte ed interessi settoriali facciano al contrario prevalere interventi non coerenti con il parametro comunitario.

Se non si ritenesse possibile una simile revisione regolamentare sarebbe allora forse più opportuno ripensare radicalmente l'opportunità di conservare nell'ordinamento uno strumento normativo quale quello della «legge comunitaria» che se in questi anni ha senza dubbio consentito di recuperare i gravissimi ritardi che l'Italia aveva accumulato nei confronti dell'obbligo di adeguamento dell'ordinamento interno alla normativa comunitaria, potrebbe però risultare superata nella prospettiva di una produzione normativa della Comunità che, grazie anche all'applicazione del principio di sussidiarietà, fosse quantitativamente più contenuta ma qualitativamente selezionata. In tal caso si potrebbe procedere al recepimento delle direttive con legge distinte per ciascun settore: tutti i disegni di delega di recepimento dovrebbero però essere discussi e approvati dal Parlamento in un'unica sessione parlamentare sulla base di norme procedurali che, come per la

«legge comunitaria», garantiscano i tempi dell'iter parlamentare onde evitare la formazione di nuovo arretrato.

Funzione di indirizzo e controllo

Attraverso gli strumenti previsti dagli articoli 142 e seguenti la Giunta avrebbe dovuto realizzare la partecipazione del Parlamento alla fase di definizione dell'iniziativa politica e legislativa comunitaria per garantire, almeno in sede di formazione della volontà statale, la democratizzazione del processo decisionale consentendo al Parlamento di concorrere con il Governo alla valutazione della opportunità e dei contenuti dei singoli atti. Occorre riconoscere che il coinvolgimento parlamentare alla fase ascendente è stato ancora scarso. Questo deludente risultato può essere ricondotto, a noi pare, a tre principali ordini di motivazioni: la prima sta nella mancata costruzione di un efficiente circuito informativo che consenta la tempestiva informazione del Parlamento circa l'agenda della Commissione e del Consiglio e ancor prima, nella assoluta assenza di informazione sull'attività degli innumerevoli comitati tecnici il cui lavoro istruttorio e di redazione dei testi che verranno poi sottoposti agli organi di governo della Comunità è però decisivo e condizionante di ogni decisione successiva. La seconda ragione è probabilmente rintracciabile nella ancora scarsa percezione che (salvo alcuni specifici e tradizionali settori quali l'agricoltura) il Parlamento ha circa il reale impatto economico, sociale e, quindi, politico dell'attività che si svolge in sede comunitaria. La terza ragione fa senza dubbio capo alla mancanza di una piena partecipazione della Giunta al procedimento legislativo. Questo fattore ha certamente concorso al progressivo impoverimento anche della funzione consultiva su disegni di legge. Così come la non vincolatività dei pareri ha indotto un fenomeno di disimpegno dall'attività consultiva.

Inoltre, la mancanza di disposizioni che disciplinino il procedimento di formazione della volontà dello Stato italiano nelle sedi

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

comunitarie vincolando il Governo ad attenersi agli indirizzi parlamentari ha assecondato la tendenza, storicamente consolidata, ad una gestione burocratica dei processi de-

cisionali nella Comunità, tendenza che implica una naturale resistenza ad una trasformazione in senso democratico di tali processi decisionali.

**PROPOSTA DI MODIFICAZIONE
DEL REGOLAMENTO****Art. 1.**

1. All'articolo 22 è aggiunto, in fine, il seguente capoverso:

«14^a - Unione europea».

Art. 2.

1. L'articolo 23 è soppresso.

2. All'articolo 34, comma 3, le parole «23,» sono soppresse.

Art. 3.

1. All'articolo 40 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Sono assegnati per il parere alla 14^a Commissione permanente, i disegni di legge deferiti ad altre Commissioni che possono presentare problemi di compatibilità con il diritto comunitario o che debbano, comunque, essere notificati alla Commissione delle Comunità europee.»;

b) al comma 6, dopo le parole: «presente articolo» sono inserite le seguenti: «, nonchè il parere contrario della 14^a Commissione permanente nelle ipotesi di cui al comma 1».

2. All'articolo 100, dopo il comma 7, è inserito il seguente:

«7-bis. Gli emendamenti che possono presentare problemi di compatibilità con il diritto comunitario sono trasmessi, appena presentati, alla 14^a Commissione permanente, che si esprime con la procedura di cui al comma 7».

Art. 4.

1. All'articolo 47, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«La 14^a Commissione permanente può inoltre procedere ad audizioni di membri, rappresentanti o funzionari delle Istituzioni dell'Unione europea».

Art. 5.

1. La rubrica del capo XVIII, è sostituita dalla seguente:

«Delle procedure di collegamento con l'Unione europea e con organismi internazionali».

2. All'articolo 142 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è abrogato;

b) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. La 14^a Commissione permanente può sempre ascoltare i membri italiani del Parlamento europeo e i membri degli uffici di presidenza del Parlamento stesso, delle Commissioni e dei Gruppi parlamentari in esso costituiti.»;

c) al comma 3, le parole: «sulle Comunità e» sono sostituite dalle seguenti: «sull'Unione europea e, acquisito il parere delle Commissioni competenti per materia.».

Art. 6.

1. Dopo l'articolo 144 sono inseriti i seguenti:

«Art. 144-bis. - (Assegnazione del disegno di legge recante disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria annuale). - 1. Alla 14^a Commissione permanente è assegnato il disegno di legge recante disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'apparte-

nenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria annuale. Si applicano i commi 9, 10 e 12 dell'articolo 126.

Art. 144-ter. - *(Esame delle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee)*. -
1. Le sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee sono inviate alla 14^a Commissione permanente.

2. Entro il termine di trenta giorni la Commissione esamina la questione con l'intervento di un rappresentante del Governo.

3. La Commissione esprime in un documento finale il proprio avviso sulla necessità di iniziative e adempimenti da parte delle autorità nazionali, indicandone i criteri informativi.

4. Il Presidente del Senato annuncia il documento all'Assemblea e lo trasmette al Presidente del Consiglio dei ministri, dandone notizia al Presidente della Camera dei deputati.

5. Se all'ordine del giorno della Commissione si trovi già un disegno di legge sull'argomento, o questo sia presentato nel frattempo, l'esame dovrà essere congiunto e non si applicano in tal caso i commi 3 e 4».

Art. 7.

1. Agli articoli 34, comma 3, 142, comma 3, 143 e 144 le parole: «Giunta per gli affari delle Comunità europee», sono sostituite con le altre: «14^a Commissione permanente».

Art. 8.

1. La Presidenza del Senato procede alla nuova pubblicazione del Regolamento, con nuova numerazione degli articoli e dei commi.

