

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

## **‘Prima lettura’ del Parlamento per le modifiche alla legge “La Pergola”: una nuova cornice normativa per definire la partecipazione del “sistema Italia” nelle politiche UE?**

di Piero Gambale

SOMMARIO: 1. L’iter procedurale di approvazione; 2. Genesi e finalità sostanziali delle modifiche alla legge “La Pergola”; 3. Il contenuto del testo unificato di modifica alla legge “La Pergola”: in particolare, la disciplina della fase “ascendente”; 4. La fase “discendente”: crescente tipizzazione della legge comunitaria e possibili nuovi modelli legislativi attuativi del diritto comunitario, nell’ambito del rafforzamento del potere normativo delle regioni e del Governo. 5. Considerazioni conclusive.

### **1. L’iter procedurale di approvazione.**

La Camera dei Deputati ha approvato in prima lettura<sup>1</sup>, nella seduta del 3 luglio 2003, il testo unificato (A.C.3071) dei progetti di legge: 1) Stucchi ed altri (A.C.3071), 2) d’iniziativa del Governo (A.C.3123) e 3) Bova ed altri (A.C.3310), recante “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”.

Al voto dell’Assemblea si è giunti dopo un ampio lavoro in sede referente presso la XIV Commissione, corredato dall’apporto consultivo delle Commissioni I (Affari costituzionali), II (Giustizia), III (Affari esteri) e V (Bilancio), nonché da quello, per i profili di competenza, della Commissione parlamentare per le questioni regionali e del Comitato per la legislazione; momenti altresì salienti di tale lavoro istruttorio sono stati la costituzione di un Comitato ristretto in seno alla XIV Commissione per l’elaborazione del testo unificato e lo svolgimento di una indagine conoscitiva (svoltasi dal 16 gennaio al 5 marzo del 2003), nel corso della quale sono stati auditi, presso la XIV Commissione, i diversi soggetti

---

<sup>1</sup> Dopo l’approvazione in prima lettura alla Camera, il provvedimento è stato assegnato al Senato in data 9 luglio 2003 (A.S. 2386).

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

coinvolti, a vario titolo, nel processo di definizione/attuazione del diritto comunitario nel nostro ordinamento<sup>2</sup>.

## 2. Premesse e finalità sostanziali delle modifiche alla legge “La Pergola”.

Nell'apportare le modifiche normative che, senza alcuna pretesa di esaustività, si esamineranno in questo breve scritto, l'intervento del legislatore è stato guidato dalla precipua finalità di definire, pur muovendo dal riconoscimento del ruolo centrale avuto, in più di dieci anni di prassi applicativa, dai contenuti della legge “La Pergola” rispetto alla definizione/attuazione delle politiche e della normativa comunitarie, una nuova cornice normativa relativa, da una parte, alla partecipazione del Parlamento, delle regioni, degli enti locali e degli altri soggetti (parti sociali) al processo decisionale dell'UE (fase cosiddetta “ascendente”) e dall'altra alla fase di recepimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (fase c.d. “discendente”).

Le premesse di natura sostanziale alla base di tale intervento paiono essenzialmente rinvenirsi in un duplice ordine di esigenze: *a)* adeguare la normativa in questione alle modifiche introdotte dalla legge di riforma del Titolo V

---

<sup>2</sup> 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 (19 febbraio 2003); Ministro per gli affari regionali, Enrico La Loggia (5 marzo 2003); Rappresentante permanente dell'Italia presso l'Unione europea, Umberto Vattani (20 febbraio 2003); rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome (16 gennaio 2003) e della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome (11 febbraio 2003); rappresentanti di UPI, ANCI, UNCEM (29 gennaio 2003).

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

della Costituzione ( legge n. 3/2001)<sup>3</sup> che hanno inciso per più di un profilo su principi, regole e procedure inerenti l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea<sup>4</sup> (si pensi agli articoli 117, commi 1°, 2°, 3°, 5° e 9° e 120, 2° comma) e che sono state successivamente implementate, con particolare riferimento alla cosiddetta fase "ascendente", dall'approvazione del cosiddetto "disegno di legge La Loggia" (legge n.131/2003)<sup>5</sup>; b) tentare di porre la disciplina oggetto dell'intervento legislativo in sintonia con gli esiti del processo di riforma delle istituzioni dell'Unione europea avviato con la Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea di Nizza del novembre 2000, reso concreto dai lavori della Convenzione per la riforma dei Trattati<sup>6</sup> e conclusosi, almeno sul piano del lavoro "convenzionale" con la proposta del futuro trattato costituzionale europeo presentata al Consiglio europeo di Salonicco del 20-21 giugno 2003.

<sup>3</sup> Una utile ricostruzione della vicenda parlamentare che ha portato all'approvazione della legge costituzionale n.3 del 2001 è in G. RIZZONI, *La riforma del sistema delle autonomie nella XIII legislatura*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. GROPPPI e M. OLIVETTI, I ed, 2001, pp. 23 e ss.

<sup>4</sup> Una efficace disamina delle norme contenute nel nuovo titolo V della Costituzione relativamente ai rapporti dello Stato e delle regioni con l'ordinamento comunitario e con quello internazionale è in T. GROPPPI, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, cit., pp.133 e ss., dove l'autrice evidenzia, tra l'altro, come l'attenzione del legislatore al fenomeno dell'integrazione europea rappresenti "un'assoluta novità, collocata, per via del mancato raccordo tra la riforma del Titolo V stessa e le modifiche alle altre parti della Costituzione, in posizione del tutto peculiare".

<sup>5</sup> Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n.132 del 10 giugno 2003. Più in generale, può essere utile consultare, in merito alle iniziative normative riguardanti il titolo V della Costituzione il sito dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), sezione *Materiali* e, nello specifico, il *Dossier di documentazione e approfondimento sulle recenti iniziative relative al Titolo V della Costituzione*, (al cui interno si trovano due contributi specificamente dedicati all'iter seguito dal ddl La Loggia di A. MAGRO, *Approvato il disegno di legge per l'adeguamento dell'ordinamento repubblicano alle modifiche del Titolo V della Costituzione (c.d. progetto La Loggia)* e *E' legge l'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione*, nei quali si ricorda, tra l'altro, la stretta interconnessione tra il provvedimento che modifica la "La Pergola" ed il disegno di legge La Loggia. Sul punto si veda anche B. CARAVITA DI TORITTO, *Stato, regioni e autonomie fra attuazione e riforma del Titolo V*, in *Osservatorio sul federalismo e i processi di governo*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). V. *infra*, n.11.

<sup>6</sup> Per una esaustiva "panoramica" sulle conclusioni dei lavori dei gruppi di studio costituiti all'interno della Convenzione, v. R. DICKMANN, *La Convenzione europea per l'avvenire dell'Europa, le conclusioni dei gruppi di lavoro ed il progetto di Costituzione europea (Appunti)*, in *Osservatorio sul federalismo e i processi di governo*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). In dottrina, per un primo commento, v. i contributi, fra gli altri, di G. AMATO,

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

Alla luce di tali premesse e considerata la finalità dianzi richiamata, l'intervento del legislatore si è essenzialmente tradotto in una duplice attività: da un lato, infatti, si sono adeguati ed integrati strumenti e modalità d'azione già a disposizione di tutti i soggetti coinvolti nel processo di definizione e di attuazione del diritto comunitario; dall'altro, si sono previsti nuovi istituti, alcuni dei quali, come si vedrà, (in particolare, l'istituto della riserva di esame parlamentare e regionale) particolarmente gravidi di implicazioni.

### **3. Il contenuto del testo unificato di modifica alla legge "La Pergola": in particolare, la disciplina della fase "ascendente".**

Venendo al contenuto concreto delle modifiche apportate alla legge "La Pergola", esse investono in primo luogo la cosiddetta fase "ascendente" del diritto comunitario, disciplinando sul piano procedimentale la partecipazione del Parlamento e degli altri soggetti (regioni, enti locali e parti sociali) in tale fase.

In particolare, fissate all'articolo 1 le finalità della legge riassumibili in primo luogo nella formazione della "posizione italiana" nella fase di predisposizione degli atti comunitari, e, quindi, nell'adempimento degli obblighi che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea<sup>7</sup>, l'articolo 2 prevede "al fine di concordare le linee politiche del Governo" nell'ambito del processo decisionale comunitario, l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE).

---

A.MANZELLA e A. REPOSO, in *Quaderni costituzionali*, n.3/2002, p.479 e ss, nonché F. SORRENTINO, *La nascita della Costituzione europea: un'istantanea*, su [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

<sup>7</sup> Adempimento che, come ricorda la legge, deve avvenire "sulla base dei principi di sussidiarietà, proporzionalità, efficienza, trasparenza e partecipazione democratica".

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

Tale comitato, che si avvale per la preparazione delle proprie riunioni di un comitato tecnico permanente (comma 4)<sup>8</sup>, presenta una composizione a “geometria variabile”, nel senso che, al fianco di ministri espressamente richiamati nella legge<sup>9</sup>, ne fanno parte anche i ministri competenti nelle materie oggetto dei provvedimenti all’ordine del giorno della riunione dello stesso comitato (comma 1).

Quanto alle funzioni, tale comitato si configura quale una sorta di “cabina di regia” governativa chiamata a coordinare, nel rispetto delle competenze attribuite dalla Costituzione e dalla legge agli altri soggetti (Parlamento, Consiglio dei Ministri e Conferenza Stato-regioni) in materia comunitaria<sup>10</sup> le indicazioni di tutti i soggetti interessati al fine di definire una posizione comune del “sistema Paese”.

L’istituzione del CIACE e del relativo comitato tecnico sembrano dunque confermare una centralità del Governo nell’ambito delle relazioni comunitarie<sup>11</sup>; tuttavia, essa non pare direttamente collegabile alla logica di funzionamento di sistemi politico-istituzionali nei quali la preminenza dell’esecutivo sul legislativo è

---

<sup>8</sup> La cui composizione è ad elevata qualificazione tecnica, trattandosi di “direttori generali o di alti funzionari con qualificata specializzazione in materia, designati dalle amministrazioni del Governo e, per le materie di competenza delle regioni e delle province autonome, dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, secondo i criteri dalla medesima stabiliti”.

<sup>9</sup> Particolarmente significativa, al riguardo, tra le partecipazioni “necessarie”, espressamente menzionate, quella del ministro per gli affari regionali, oltre a quella del ministro degli affari esteri. Per quanto riguarda la presidenza del Comitato, può essere utile richiamare il parere reso dal Comitato per la legislazione, ai sensi dell’articolo 16- bis, comma 4, sotto il profilo dell’efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente, nel quale si evidenziava la necessità di chiarire se la norma fosse volta ad assegnare la titolarità dello stesso potere a due distinti soggetti (Presidente del Consiglio o Ministro per le politiche comunitarie)

<sup>10</sup> Si veda, in tal senso, oltre al comma 3 dell’articolo 2, il comma 2 dello stesso articolo che stabilisce che “alle riunioni del CIACE possono chiedere di partecipare, quando si trattano questioni che interessano anche le regioni e le province autonome, il presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano (...) e, per gli ambiti di competenza degli enti locali, i presidenti delle associazioni rappresentative degli enti locali”.

<sup>11</sup> L’affermazione degli organi del potere esecutivo degli Stati membri nelle relazioni comunitarie è stata il naturale portato della struttura del processo decisionale comunitario, imperniata sul Consiglio; in tal senso cfr. M.CARTABIA e J.H.H. WEILER, *L’Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, p. 141 e ss.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

un dato costante (come accade per la Francia ed il Regno Unito)<sup>12</sup> quanto, invece, si mostra funzionale ad un sistema definibile come “poli-centrico” delle autonomie<sup>13</sup> il quale, mentre richiede un necessario rafforzamento delle modalità di partecipazione delle articolazioni territoriali dello Stato alle decisioni di formazione degli atti comunitari, deve altresì mantenere una “regia centrale” di tale processo, sia pure al solo fine di coordinamento, come prevede la legge in esame, delle diverse posizioni in gioco.

Si amplia quindi progressivamente lo spettro di azione dei soggetti coinvolti nel processo di definizione degli atti comunitari attraverso le cosiddette modalità indirette di partecipazione<sup>14</sup>, (che vedono cioè le regioni e gli enti locali partecipare alla formazione di decisioni dello Stato in ambito comunitario), sia ribadendo il ruolo e le funzioni del sistema delle Conferenze in “sessione comunitaria”<sup>15</sup> sia

---

<sup>12</sup> In tal senso, A. DONA', *L'uropeizzazione del sistema di governo: il caso della legge comunitaria*, in *L'uropeizzazione dell'Italia*, a cura di S. FABBRINI, Roma, 2003, pp. 36 e ss., la quale ricorda l'importanza delle funzioni di supporto svolte da strutture ad elevata qualificazione tecnica (segretariati) rispetto alle tematiche comunitarie nei confronti degli organi dell'esecutivo in quei paesi.

<sup>13</sup> In tal senso, M. OLIVETTI, *Lo Stato poli-centrico delle autonomie (art.114, 1° comma)*, in *La Repubblica*, cit., pp. 37 e ss.

<sup>14</sup> Cfr. T. GROPPI, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in *La Repubblica*, cit., p. 135.

<sup>15</sup> Vengono infatti tenute ferme dalla legge in esame (articoli 17 e 18) le “sessioni comunitarie” della Conferenza Stato-regioni (almeno ogni sei mesi) e della Conferenza Stato-città ed autonomie locali (almeno una volta all'anno). Sull'argomento cfr. N. SIGNORI, *Le regioni nella formazione ed attuazione delle norme comunitarie*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, 2001, p.282 e ss. Nella stessa ottica deve essere letto l'articolo 5 della legge La Loggia (*Attuazione dell'articolo 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle regioni in materia comunitaria*) secondo cui “ le regioni e le province autonome concorrono direttamente, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari, partecipando, sia pure nelle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e della Commissione europei, sulla base di un accordo rispetto alle modalità stabilito in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni. Nelle materie di competenza esclusiva il capo delegazione è designato d'intesa con le regioni”. Deve essere infine fatto un accenno allo schema di disegno di legge costituzionale recante “Nuove modifiche al Titolo V, parte seconda della Costituzione”, approvato dal Consiglio dei ministri l'11 aprile 2003, nel quale si afferma testualmente che “ le regioni e le province autonome partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e 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”.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

attraverso la possibile presenza nel CIACE dei rappresentanti degli enti di cui è costituita, ai sensi dell'articolo 114, comma 1, la Repubblica<sup>16</sup>.

Sempre con riferimento alla fase "ascendente", sono stati poi ampliati gli obblighi di informazione del Governo nei confronti dei soggetti coinvolti nella fase di formazione degli atti comunitari - Parlamento, articolazioni territoriali dello Stato e parti sociali - , in modo da porre meglio questi ultimi nelle condizioni di "dire la loro" in tale fase<sup>17</sup>. Da un lato, infatti, è stato ampliato, sotto il profilo oggettivo, il novero dei documenti che il Governo è tenuto a trasmettere alle Camere, alle regioni e agli enti locali, ricomprendendovi anche i documenti di consultazione della Commissione (libri bianchi e verdi: articolo 3, comma 2)<sup>18</sup>; dall'altro, al fine di soddisfare tempestivamente il "fabbisogno" informativo dei soggetti coinvolti nel procedimento di definizione della posizione del "sistema Paese" si è introdotta una specifica procedura attraverso la quale il Governo rende edotti Parlamento e regioni della "situazione comunitaria" sia prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dei ministri dell'Unione europea, sia successivamente, ovvero quindici giorni dopo lo svolgimento delle stesse (articoli 3 e 5).

---

<sup>16</sup> Occorre tuttavia, in tale quadro, dar conto del fatto che le regioni hanno evidenziato il ruolo preminente della Giunta rispetto al Consiglio nella predisposizione quanto nell'attuazione dei programmi comunitari. In tal senso v., da ultimo, il *Rapporto 2002 sullo stato della legislazione*, Camera dei Deputati, 2003, Roma, p.260, dove la richiesta di maggior coinvolgimento da parte dei consigli regionali è stata anche esplicitata attraverso una serie di proposte avanzate nella seduta dell'11 febbraio 2003 nell'ambito dell'audizione ricordata *supra*.

<sup>17</sup> Una importante "base" informativa che qui si richiama soltanto in nota è la "Relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea" che il Governo presenta al Parlamento e che qui è stata integrata nei contenuti (si veda l'articolo 15) in modo da farne un documento in grado di offrire uno "spaccato" degli atti e delle politiche in corso di definizione nell'ambito dell'Unione europea.

<sup>18</sup> Che l'informazione delle Camere dovesse "abbracciare" una serie più ampia di atti era già stato previsto nella legge di ratifica del trattato di Amsterdam, la n.209 del 1998.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

Non si tratta, come è ovvio, di uno scambio unilaterale di informazioni, potendo sia gli organi parlamentari<sup>19</sup> sia quelli regionali<sup>20</sup> formulare osservazioni; inoltre i primi possono adottare atti di indirizzo<sup>21</sup> e richiedere al Governo – e questa rappresenta una novità – una relazione tecnica<sup>22</sup> relativa ai progetti e agli atti di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 3, nella quale si dia conto, fra gli altri profili, anche dell'impatto della normativa in questione sull'ordinamento, sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese (articolo 3, comma 7)<sup>23</sup>.

Finalizzata al rafforzamento e ad una conseguente rivalutazione del ruolo del Parlamento<sup>24</sup>, nonché delle posizioni degli altri soggetti coinvolti nella fase di elaborazione delle norme comunitarie, è la previsione di un istituto nuovo nell'ordinamento italiano, ovvero la riserva di esame dei progetti di atti comunitari<sup>25</sup>. Ai sensi dell'articolo 4, comma 1, qualora il Parlamento abbia

<sup>19</sup> Come già previsto dalla legge "La Pergola", in combinato con le disposizioni regolamentari di Camera – precisamente il capo XXVIII (articoli 125-127) - e Senato - (articoli 142-144).

<sup>20</sup> In tal senso vedasi l'articolo 5, comma 3.

<sup>21</sup> Analizza la prassi dei lavori parlamentari sotto il profilo dell'espressione di indirizzi ed orientamenti da parte del Parlamento in materia comunitaria, evidenziando una "sottoutilizzazione" degli istituti regolamentari preordinati all'approvazione di atti di indirizzo su progetti di atti comunitari", D. GIROTTO, *Parlamenti e diritto comunitario: gli atti parlamentari di indirizzo politico in Italia e in Francia*, in *Quad.cost.* n.3/2002, p. 591.

<sup>22</sup> Sul fatto che la definizione di nuovi strumenti, che obbligano il Governo a fornire quelle informazioni delle quali è naturalmente in possesso, sia legato in qualche modo all'ampliamento del peso del Governo nel procedimento legislativo parlamentare, sia pure a più fasi, quale quello comunitario, v. N. LUPO, *La "motivazione" delle leggi alla luce del nuovo titolo V Cost.*, in [www.parlamentiregionali.it](http://www.parlamentiregionali.it) il quale parla di "arricchimento, per il tramite di apposite relazioni (corsivo nostro), del corredo motivazionale degli atti normativi in Italia negli ultimi anni".

<sup>23</sup> Affronta tali questioni, occupandosi in particolare della Relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), dal punto di vista della consultazione delle autonomie sociali nell'ambito dei procedimenti normativi, G. SAVINI, *Strumenti e procedure di consultazione nei procedimenti normativi*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2°-3° trimestre, 2002, p. 82.

<sup>24</sup> Cfr., in tal senso, A. MANZELLA, *Il Parlamento federatore*, in *Quad.cost.*, n.1/2002, p.45 e ss., dove l'autore evidenzia come la definizione di procedure presso i parlamenti nazionali per il controllo dell'attività comunitaria rappresenti una risposta di questi ultimi alla sfida di "parlamentarizzazione" delle nuove dimensioni del potere.

<sup>25</sup> L'introduzione di questo istituto, sia pure con una diversa denominazione, - si parlava in quel caso di pregiudiziale parlamentare - aveva già formato oggetto di un atto di indirizzo presentato nella XIII legislatura, la risoluzione Ruberti, A.C. n.6-00125. Ne richiama le vicende D. GIROTTO, *Parlamenti e diritto comunitario*, cit., p.590, nota 45 e ss.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

avviato l'esame di progetti o atti comunitari contemplati dall'articolo 3, commi 1 e 2, il Governo può procedere alle attività di propria competenza per la formazione dei relativi atti comunitari "soltanto a conclusione di tale esame e comunque decorso il termine di venti giorni di cui al comma 3 dello stesso articolo".

La riserva di esame parlamentare può inoltre essere apposta, su iniziativa diretta del Governo, anche "in casi di particolare importanza politica, economica e sociale" (comma 2), nonché, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, "qualora lo richieda la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano" su un progetto di atto normativo riguardante una materia attribuita alla competenza legislativa delle regioni e delle province autonome (comma 4).

Tali previsioni dovrebbero dunque rafforzare sensibilmente i poteri di indirizzo del Parlamento nei confronti del Governo in materia comunitaria<sup>26</sup>, pur necessitando con ogni probabilità, l'intervento del legislatore, di adeguamenti delle norme regolamentari che nei due rami del Parlamento<sup>27</sup> disciplinano la partecipazione parlamentare al procedimento di formazione della normativa comunitaria, ma anche quelli di condizionamento degli altri soggetti componenti il "sistema Paese" nei riguardi della formazione delle decisioni comunitarie, superando definitivamente l'idea che la materia comunitaria sia esclusivamente inclusa in una sorta di riserva di competenza governativa.

Paradigmatico al riguardo deve essere ritenuto il fatto che il ruolo delle regioni sia stato definito dal legislatore in corrispondenza con quello parlamentare

---

<sup>26</sup> In tal senso può essere paradigmatica l'esperienza danese; ne parla A. DONA', *L'uropeizzazione del sistema di governo*, cit., pp.38-39.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

sia per quanto riguarda le procedure di informazione, sia per le modalità di intervento, sia, infine, per l'applicazione dello strumento della riserva di esame; tuttavia, non può non rilevarsi, come, ove si escluda il coinvolgimento degli organi rappresentativi delle regioni realizzato per il tramite degli obblighi informativi da parte del Governo nei confronti dei primi, gli esecutivi di tali enti finiscano per "pesare" di più rispetto ai consigli regionali nella fase di predisposizione degli atti comunitari, segnatamente laddove la riserva di esame è azionabile su un progetto di atto normativo riguardante una materia attribuita alla competenza legislativa delle regioni esclusivamente su richiesta della Conferenza permanente Stato-regioni.

Per quanto attiene infine alle modalità di partecipazione degli enti locali (articolo 6) e delle parti sociali (articolo 7) alla fase "ascendente", esse, anche per consentire un'agile definizione della posizione italiana, risultano meno articolate e penetranti rispetto a quelle previste per il Parlamento e le regioni.

In definitiva, per quanto concerne la cosiddetta fase "ascendente", sembra definirsi meglio una diversa prospettiva, non esauribile esclusivamente nella configurazione e nel conseguente esercizio di una funzione di indirizzo/controllo sull'attuazione della posizione italiana in ambito comunitario discussa e decisa prevalentemente nell'ambito del potere esecutivo, quanto invece volta, attraverso il combinato disposto delle previsioni legislative introdotte dalla riforma del Titolo V, dal disegno di legge La Loggia e dal testo in esame, a definire in modo "concertativo" la posizione del "sistema Paese" al termine di un concorso paritario

---

<sup>27</sup> Si ipotizza al riguardo, nella relazione che accompagna il provvedimento che si commenta, un'armonizzazione delle discipline regolamentari dei due rami del Parlamento in tema di esame di atti comunitari, magari sul modello descritto dall'articolo 144, comma 5 r.S.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

del Parlamento, delle regioni e degli altri soggetti, con il coordinamento finale del Governo.

Gli istituti, in parte nuovi ed in parte rivisti, attraverso i quali si realizza questo concorso paritario sono in definitiva il CIACE, nella sua possibile composizione allargata agli enti esponenziali delle articolazioni territoriali dello Stato, la riserva parlamentare d'esame attivabile anche su iniziativa delle regioni, il ruolo delle "sessioni comunitarie" nell'ambito del sistema delle Conferenze, sino all'ipotesi della partecipazione dei rappresentanti delle regioni e delle province autonome ai tavoli di coordinamento nazionali previsti, ai sensi dell'articolo 5, comma 7, del testo di modifica della legge "La Pergola"<sup>28</sup>.

Tali meccanismi paiono dunque atteggiarsi, in ultima analisi quali altrettanti elementi di "tenuta" di un sistema che, dopo la riforma del Titolo V, è sempre più policentrico e che ha ormai nell'articolo 114, comma 1, della Costituzione, la sua carta di identità<sup>29</sup>; sotto il profilo funzionale l'insieme di tali istituti dovrebbe contribuire a "rinforzare" la partecipazione del "sistema Italia" nella fase di decisione delle politiche comunitarie, procurando benefici effetti anche sulla fase "discendente", nella quale si cerca spesso di rimediare a quelle lacune che una compartecipazione attiva "a monte" consentirebbe di ridurre drasticamente.

**4. La fase "discendente": crescente tipizzazione della legge comunitaria annuale e possibili nuovi modelli legislativi attuativi del diritto comunitario, nell'ambito del complessivo rafforzamento del potere normativo delle regioni e del Governo.**

---

<sup>28</sup> Per gli enti locali vi partecipano anche esperti designati da questi ultimi, come recita l'articolo 6, comma 2 del progetto di legge in esame.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

Per quanto attiene alla fase del recepimento della normativa comunitaria<sup>30</sup>, l'intervento del legislatore prosegue su una linea di razionalizzazione delle procedure volte a garantire l'adeguamento del diritto interno a quello comunitario, procedure sostanzialmente, anche se non esclusivamente, incentrate sulla creazione di uno strumento *ad hoc*: la legge comunitaria annuale, prevista dagli articoli 1 e 2 della legge "La Pergola"<sup>31</sup>.

Si tratta di uno strumento essenzialmente previsto per perseguire un duplice ordine di obiettivi: garantire, da un lato, un tempestivo adempimento degli obblighi assunti dall'Italia di fronte alle istituzioni comunitarie e, dall'altro, coinvolgere maggiormente il Parlamento nel procedimento normativo di attuazione del diritto comunitario.

A questi se ne sono progressivamente aggiunti degli altri<sup>32</sup>, nonostante la prassi attuativa avesse mostrato come soltanto il primo dei due obiettivi potesse dirsi raggiunto<sup>33</sup>, mentre per quanto concerne gli altri si è resa necessaria sempre

---

<sup>29</sup> Come ricorda M. OLIVETTI, *La Repubblica*, cit., p.40

<sup>30</sup> Fase che, come ricorda M. MIDIRI, *Governo, Parlamento, salute dei bambini: diritto comunitario mutante e recepimento con regolamento autorizzato*, in *Riv.ital.dir.pubb.com.*, 2001, p.305, pone due ordini di questioni e più precisamente di assetto delle fonti, da un lato, e di equilibrio istituzionale fra soggetti pubblici, dall'altro.

<sup>31</sup> Sull'argomento, fra gli altri, si veda, V. GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*, Napoli, 1994, p.468 e ss. il quale descrive la legge comunitaria annuale quale vera e propria "pietra angolare" del sistema di adeguamento dell'ordinamento comunitario a quello interno; ancora sul tema P. CARETTI, *La nuova disciplina della partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e delle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, dettata dalla l.n.86 del 1989 alla prova: la prima "legge comunitaria" (legge 29 dicembre 1990, n.428)*, che ne evidenzia la non esaustività rispetto alle esigenze attuative del diritto comunitario, in *Riv. ital. dir. pubbl.comun.* p.341, 1991, nonché A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1992, p.257 che sottolinea come essa "inneschi procedimenti a cascata"; A. CELOTTO, *Legge comunitaria*, in *Enc.giur.*, 1995, pp.3 e ss.

<sup>32</sup> In tal senso, v. N. LUPO, *Il riordino normativo nelle leggi comunitarie, tra buone intenzioni ed occasioni mancate*, in *Riv. Ital.dir.pubbl.comun.*, 1998, pp.963 ess.

<sup>33</sup> Cfr. A. MENCARELLI, *Riflessioni sulla legge comunitaria come legge organica in senso materiale*, in *Il Parlamento repubblicano*, Milano, 1999, pp.277 e ss., nonché A. DONA', in *L'uropeizzazione dell'Italia*, cit., p. 45 e s.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

più una serie di ulteriori “aggiustamenti”, che le modifiche qui considerate in parte apportano.

In particolare, si è cercato, nel disegno di legge in esame, di “tipizzare” maggiormente il contenuto ‘regolativo’ della legge comunitaria rispetto all’assetto delle fonti competenti nell’attuazione del diritto comunitario (articolo 9), in modo da fornire un’adeguata base normativa di riferimento per l’ammissibilità degli emendamenti nel corso dell’esame parlamentare e scongiurare conseguentemente il rischio che quest’ultimo – ed in tal senso è auspicabile il superamento anche di una diversità di disciplina presente nei due rami del Parlamento – trasformi il provvedimento in questione in una sorta di “*omnibus*”, come la dottrina aveva paventato sin dalla sua introduzione nel sistema delle fonti<sup>34</sup>.

Con riferimento specifico ai contenuti, la legge in esame, oltre a ribadire l’utilizzo dell’adempimento diretto delle normative comunitarie da parte di disposizioni della legge comunitaria - comma 1, lett. *a*) e *b*) - conferma il ricorso allo strumento della delegazione legislativa (comma 1, lett. *c*)) che, nell’ambito del procedimento di adeguamento dell’ordinamento interno a quello comunitario, rimane componente rilevante<sup>35</sup>.

Accanto ai contenuti del testo unificato in esame che prevedono modalità di adempimento rispetto al diritto comunitario fondate su atti di rango primario e che si sono brevemente richiamate, si conferma altresì, all’articolo 11, l’attuazione in via regolamentare, se così dispone la legge comunitaria, delle normative

<sup>34</sup> In tal senso, E. CANNIZZARO, *La legge comunitaria per il 1990 e il ddl 1991*, in *Foro it.*, 1991, IV, 337 e ss.

<sup>35</sup> E’ sufficiente, al riguardo, pensare che il cinquanta per cento dei decreti legislativi complessivamente adottati dall’inizio della XIV legislatura concerne l’attuazione di leggi comunitarie. L’importanza del fenomeno si può evincere altresì dai dati riportati, con particolare riferimento alla legge 30 luglio 2002, n.180, approvata pochi mesi dopo la legge comunitaria per il 2001 (legge 1°marzo 2002, n.39), nel *Rapporto 2002 sullo stato della legislazione*, cit., pp.141 e ss.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

comunitarie “nelle materie di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, già disciplinate con legge, ma non coperte da riserva assoluta di legge”.

Tra i contenuti tipici della legge comunitaria permane dunque la previsione dell'autorizzazione al Governo ad attuare in via regolamentare le direttive comunitarie, secondo un modello – quello dell'allegato C - che nella prassi ha registrato l'utilizzo di tutti gli strumenti previsti dall'articolo 17 della legge n.400 del 1988. Deve al riguardo segnalarsi, con particolare riferimento all'utilizzo dei regolamenti cosiddetti di delegificazione (previsti in via generale dall'art.17, comma 2, della legge 400/88), il definitivo allontanamento, confermato dalla disposizione in esame, dal modello di delegificazione ‘comunitario’ originariamente previsto nella legge “La Pergola” (articoli 3 e 4)<sup>36</sup> attraverso un processo di osmosi<sup>37</sup> che ha progressivamente sovrapposto, fino a realizzare un modello unico con le caratteristiche ex articolo 17, c.2, legge 400/1988 le due fattispecie, segnando, anche attraverso questa via, un rafforzamento del potere normativo del Governo<sup>38</sup>.

In ogni caso il numero delle direttive da attuarsi in via regolamentare è progressivamente diminuito fino a scomparire nelle due ultime leggi comunitarie<sup>39</sup>; tale restringimento dell'ambito di azione della potestà regolamentare dello Stato si

---

<sup>36</sup> Modello che la dottrina ha ritenuto a “guida parlamentare”, proprio per sottolinearne il carattere particolarmente garantistico nei confronti dell'organo parlamentare. In tal senso i tratti della disciplina più significativi sono indicati da P. CARETTI, *La nuova disciplina*, cit., p. 341 e s. Più in generale sul fenomeno della delegificazione, su tutti, G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino 1995, pp.20 e ss, e G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)* Torino 1996, pp.5 e ss.

<sup>37</sup> Cfr. in tal senso S. NICCOLAI, *Delegificazione e principio di competenza*, Padova, 2001, pp. 4 e ss.

<sup>38</sup> Paradigmatico del fenomeno che si richiama è la previsione solo eventuale, ovvero se così dispone la legge comunitaria, del parere delle commissioni parlamentari sugli schemi dei regolamenti Sia consentito richiamare P. GAMBALE e G. SAVINI, *Note minime sull'evoluzione della legislazione delegata nella recente prassi*, in [www.Ammministrazione in cammino.luiss.it](http://www.Ammministrazione in cammino.luiss.it)

<sup>39</sup> V. *Rapporto 2002 sullo stato della legislazione*, cit., pp.165-166.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

pone, fra l'altro, in significativa connessione con il nuovo articolo 117 della Costituzione che, al sesto comma<sup>40</sup>, conferisce potestà regolamentare alle regioni in tutte le materie a legislazione concorrente. In quest'ottica, il permanere di un modello governativo di attuazione regolamentare del diritto comunitario, anche in forma permanente<sup>41</sup> (articolo 12) dovrebbe registrare un ambito di applicazione meno vasto per non apparire in contraddizione con quanto previsto nella riforma del Titolo V della Costituzione.

Sempre alla finalità di assicurare un tempestivo adeguamento dell'ordinamento interno a quello comunitario, si prevede poi una sorta di legge comunitaria "complementare", rappresentata dalla possibilità per il Governo di proporre, ai sensi dell'articolo 10, "l'adozione di provvedimenti, anche urgenti necessari a fronte di atti normativi e di sentenze degli organi giurisdizionali della UE che comportano obblighi statali di adeguamento, solo qualora la scadenza risulti anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge comunitaria relativa all'anno in corso". Il comma 3 prevede poi che l'iniziativa governativa "qualora gli obblighi di adeguamento ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario riguardino materie di competenza legislativa o amministrativa delle regioni, debba essere sottoposta anche all'esame della Conferenza Stato-regioni".

Una crescente tipizzazione del contenuto proprio della legge comunitaria e l'introduzione di procedure di adeguamento in qualche modo complementari

---

<sup>40</sup> In dottrina, per una efficace analisi che evidenzia la natura "bifacciale" della norma in questione, attributiva del potere regolamentare fra le varie articolazioni dello Stato, da un lato, e fondamento costituzionale del potere normativo del Governo, dall'altro v. N. LUPPO, *La potestà regolamentare regionale (art. 117, 6° comma)*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 101 e s.

<sup>41</sup> Un modello di delegificazione permanente, attraverso una sorta di principio di trascinarsi, utilizzato per recepire le direttive intervenute *medio tempore* attraverso decreti legislativi, è evidenziato in dottrina da M. MIDIRI, *Governo, Parlamento, salute dei bambini: diritto comunitario mutante e recepimento con regolamento autorizzato*, in *Riv. Ital.dir.pubbl.comunitario*, 2001, p. 315 e s. Critico G. GAJA, *Sulla delegificazione per attuare direttive comunitarie*, in *Riv.dir.it*, 1989, I, p. 64.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

rispetto a quest'ultima (come nel caso della procedura d'urgenza descritta dall'articolo 10) potrebbero portare a ritenere che la centralità di quest'ultimo strumento, e conseguentemente del Parlamento, rispetto alle esigenze attuative del diritto comunitario sia in via di progressivo affievolimento, ove si pensi ai compiti del Governo e, soprattutto, alle funzioni delle regioni in materia di attuazione delle normative comunitarie.

Nella fase "discendente", per evidenti ragioni legate alla necessità di assicurare un tempestivo adeguamento dell'ordinamento interno a quello comunitario, si tende a valorizzare, oltre a conservare come si è detta la previsione di un'attuazione sul piano generale in via regolamentare da parte del Governo, l'insieme degli apporti dell'esecutivo sia in chiave emergenziale (si pensi sempre all'articolo 10 del provvedimento in esame) sia in chiave più propriamente sostitutiva (articolo 11, comma 8), istituzionalizzando quel processo di razionalizzazione nell'esercizio del potere sostitutivo evidenziato di fatto nelle due ultime leggi comunitarie (leggi 39/2002 e 14/2003), processo che ha rimarcato la natura sostitutiva ed il carattere cedevole della disciplina posta in via sostitutiva<sup>42</sup>.

Per quanto concerne l'attuazione del diritto comunitario da parte delle regioni si registra, considerato il rovesciamento del principio di attribuzione delle competenze legislative, un massiccio coinvolgimento delle stesse sul piano legislativo ed amministrativo relativo agli atti di programmazione previsti dalla stessa normativa comunitaria<sup>43</sup>. Sul piano legislativo, dal momento che i settori di intervento dell'Unione europea coincidono in larghissima parte con le materie attribuite alla nuova competenza regionale di tipo concorrente e di tipo residuale,

<sup>42</sup> In dottrina, E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in *La Repubblica*, cit., p.183 e s.

<sup>43</sup> Come si evince diffusamente dal *Rapporto 2002 sullo stato della legislazione*, cit., p.266

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

può ben comprendersi quanto sia rilevante il ruolo delle regioni nella cosiddetta fase “discendente”. Appare quindi particolarmente macchinosa, in relazione ai tempi e alle capacità decisionali dei consigli regionali, un’attività di recepimento prevalentemente fondata sulla legge regionale. Dinanzi al rischio che ciò possa determinare una certa “passività” da parte delle regioni cui far fronte esclusivamente con l'esercizio di poteri sostitutivi da parte del Governo, seppur attraverso norme cedevoli, si è aperta una riflessione più ampia sulla necessità di introdurre specifici strumenti legislativi di recepimento della normativa comunitaria negli ordinamenti regionali<sup>44</sup>.

Particolarmente interessante appare la proposta di prevedere, alla luce delle recenti modifiche al titolo V della Costituzione, una legge comunitaria regionale il cui compito precipuo sarebbe quello di provvedere all'attuazione di tutte le direttive che rientrano nelle materie di competenza regionale e che siano coperte da riserva di legge<sup>45</sup>, armonizzando, da un lato, l’assetto delle fonti regionali coinvolte nel processo di adeguamento del diritto comunitario e, dall’altro, ponendosi tale legge in sintonia con la natura di legge a competenza generale ormai propria della legge regionale<sup>46</sup>.

## 5. Considerazioni conclusive.

Dopo la riforma del titolo V della Costituzione e la recente approvazione della normativa conseguente ad essa, si imponeva dunque obbligatoriamente una riforma della disciplina prevista nella legge “La Pergola”.

---

<sup>44</sup> Riflessione che ha registrato un punto fermo nell’ordine del giorno approvato in Conferenza dei Presidenti delle regioni il 31 ottobre 2002.

<sup>45</sup> Si veda R. DE LISO, *Una proposta: la legge comunitaria regionale*, in *Osservatorio sul federalismo* su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), che ne elenca in modo schematico anche i possibili contenuti di tale atto.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

Tale percorso riformatore ha seguito in sostanza un duplice indirizzo quasi obbligato: sul piano della partecipazione alla fase di predisposizione degli atti normativi comunitari, si è cercato di definire, disciplinandone gli aspetti procedurali, un percorso teso a costruire una posizione del “sistema paese” che passasse per il coinvolgimento di tutti i soggetti che costituiscono quella che ormai si tende a definire quale Repubblica delle autonomie.

Pur trattandosi di un sistema che merita qualche perfezionamento, e segnatamente un maggior coinvolgimento dei consigli regionali in tale fase, gli istituti previsti, e in particolare quello della riserva di esame, sembrano mirare ad una valorizzazione della fase “ascendente”, vista come frutto di una concertazione paritaria di tutti i soggetti coinvolti nel processo di definizione della normativa comunitaria.

Conseguentemente, si è cercato di rendere la fase “discendente” particolarmente sensibile alle esigenze di rapido adeguamento del diritto interno, investendo in modo particolare le regioni ed, in subordine, il Governo delle competenze attuative, nella consapevolezza che la normativa interna attuativa non ponga particolari problemi nel momento in cui quella comunitaria, dalla quale trae oramai origine buona parte della legislazione nazionale, sia frutto di una concertazione che veda coinvolti tutti i soggetti costitutivi della Repubblica.

---

<sup>46</sup> In tal senso M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., pp.87-88.

# **Amministrazioneincammino**

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

---