

La prima applicazione della legge n. 11 del 2005: la legge comunitaria 2005

di Cristina Naso

1. Il 18 gennaio 2006 il Senato ha approvato in via definitiva la legge comunitaria 2005, legge 25 febbraio 2006, n. 29. Si tratta della prima legge comunitaria presentata dal Ministro per il coordinamento delle Politiche Comunitarie sulla base della cd. «Legge Buttiglione», legge 4 febbraio 2005, n. 11 (al disegno di legge di iniziativa dell'ex Ministro delle politiche comunitarie sono stati abbinati nel corso dei lavori parlamentari anche le proposte di legge dell'On. Stucchi e dell'On. Bova), che ha abrogato e sostituito la legge «La Pergola», legge 9 marzo 1989 n. 86¹. La legge n. 11 del 2005, non ha comunque alterato nella sua sostanza il sistema della legge comunitaria annuale, in base al quale ogni anno il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le politiche comunitarie, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con il Ministro per gli affari regionali, presenta entro il 31 gennaio alle camere un disegno di legge recante «disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee». Si tratta, in particolare, di prevedere la delega per il Governo a recepire con decreti legislativi gli atti normativi comunitari (soprattutto direttive, ma non solo) e di modificare quelle leggi in

¹ La legge «Buttiglione» ha inteso rafforzare, rispetto alla legge «La Pergola», la partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario sia nella fase di formazione che in quella di attuazione. Le innovazioni in merito alla fase ascendente attengono principalmente ai seguenti profili: un maggiore coinvolgimento del Parlamento nazionale nei processi decisionali europei attraverso un sistematico inoltro dei documenti agli organi parlamentari competenti e l'introduzione della riserva di esame parlamentare sui progetti di atti comunitari, che il Governo può apporre in sede di Consiglio dei Ministri dell'UE; 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, anche in relazione alle modifiche apportate al Titolo V della Costituzione dalla legge costituzionale n. 3/2001; l'istituzione del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), nell'ambito del quale si concordano le linee politiche del Governo ai fini della formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea. In relazione alla fase discendente, la nuova legge prevede: che il tempestivo adattamento del nostro ordinamento al diritto comunitario possa essere assicurato anche mediante l'attribuzione al Presidente del Consiglio o al Ministro per le politiche comunitarie della facoltà di proporre al Consiglio dei ministri l'adozione dei provvedimenti, anche urgenti, necessari al fine di dare attuazione ad atti normativi e sentenze degli organi comunitari, nel caso in cui la cadenza di questi ultimi risulti anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge comunitaria relativa all'anno in corso.; la ridefinizione delle modalità di attuazione delle direttive in via regolamentare e amministrativa, circoscrivendo tale possibilità alle sole materie di potestà statale esclusiva; le regioni, nelle materie di propria competenza, possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie; la disciplina dei poteri sostitutivi statali e nello specifico si prevede che possono essere adottati atti normativi statali nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome al fine di porre rimedio all'inerzia di tali enti.

contrasto con sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee o sotto procedura d'infrazione ex art. 226 del Trattato che istituisce la Comunità Europea (TCE)².

2. La legge comunitaria 2005 conferma sostanzialmente l'impianto delle leggi comunitarie precedenti ed è composta di 26 articoli. Il Capo I (artt. 1-8) riguarda le disposizioni generali per l'adempimento degli obblighi comunitari (come ad esempio le norme relative ai principi e ai criteri di delega, alla disciplina sanzionatoria e agli oneri finanziari). Anche la Legge comunitaria 2005 conferma all'art. 1 il periodo di durata della delega di 18 mesi, anziché di 12, per recepire le direttive indicate negli allegati A e B³. I 6 mesi in più, se da un lato dovrebbero evitare la decadenza della delega relativa a direttive il cui recepimento risulti più complesso, dall'altro rischiano di allungare eccessivamente i tempi di recepimento anche laddove non occorra. Può, infatti, accadere che il termine di scadenza della delega previsto nella legge comunitaria annuale sia più lungo del termine previsto nella direttiva per la sua trasposizione⁴. Molte amministrazioni italiane tendono a regolare la propria attività di lavoro più sulle scadenze previste dalla legge comunitaria che su quelle indicate nella direttiva dando luogo ad inevitabili ritardi.

Al fine di porre rimedio a questa prassi, il Legislatore ha previsto al comma 8 dell'art. 1 che, nel caso in cui una o più deleghe risulti ancora esercitata trascorsi quattro mesi dal termine previsto dalla direttiva per la sua attuazione, il Ministro per le Politiche Comunitarie «trasmette alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica una relazione che dia conto dei motivi adottati dai Ministri con competenza istituzionale prevalente per la materia a giustificazione del ritardo». Molti dei ritardi sono comunque dovuti al fatto che le Amministrazioni competenti iniziano a preparare gli schemi di decreto legislativo soltanto

² Secondo l'art. 226 del TCE «la Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù del presente trattato, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di giustizia».

³ La differenza tra gli allegati A e B consiste nel fatto che gli schemi dei decreti legislativi recanti attuazione delle direttive comprese nell'elenco di cui all'allegato B, nonché, qualora sia previsto il ricorso a sanzioni penali, quelli relativi all'attuazione delle direttive elencate nell'allegato A, sono trasmessi, dopo l'acquisizione degli altri pareri previsti dalla legge, alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica perché su di essi sia espresso il parere dei competenti organi parlamentari.

⁴ Ad esempio, la direttiva 2004/108 che all'articolo 16 stabilisce che il recepimento debba avvenire entro il 20 gennaio 2007 mentre, secondo la legge comunitaria, l'Amministrazione italiana ha tempo per adottare la legislazione di recepimento fino al luglio 2007..

quando la Legge comunitaria annuale è in vigore e non subito dopo l'entrata in vigore della direttiva da recepire (il che renderebbe più celere il processo di trasposizione, visto che le Camere lavorano per 10/12 mesi sul disegno di Legge comunitaria prima di approvarlo). I lavori di recepimento, in realtà, potrebbero iniziare ancor prima, già nella fase di approvazione della direttiva (ad esempio attraverso una scrupolosa e sistematica verifica dell'impatto tecnico-normativo delle adottande disposizioni comunitarie sull'ordinamento giuridico italiano).

A questo si aggiunga che l'iter di approvazione degli schemi di decreto legislativo da parte del Consiglio dei Ministri può durare anche più di un anno (coordinamento tra le Amministrazioni presso i tavoli del Dipartimento per le Politiche Comunitarie, «approvazione preliminare» del Consiglio dei Ministri, esame dello schema da parte della Conferenza Stato-Regioni –se competente- e delle commissioni parlamentari interessate, nuovo coordinamento presso il Dipartimento per le Politiche Comunitarie ed «approvazione definitiva» del Consiglio dei Ministri) e si capisce per quale motivo l'Italia sia al terzultimo posto nel tasso di trasposizione di direttive (si veda l'Internal Market Scoreboard della Commissione europea del gennaio 2006) con 60 direttive non recepite. Ad ogni modo, l'impianto complessivo della legge comunitaria annuale semplifica e rende più lineare il processo di trasposizione delle direttive, evitando la redazione di singoli disegni di legge per il recepimento di tutte le direttive. Occorre tuttavia un maggiore sforzo da parte delle Amministrazioni competenti sulla presentazione degli schemi di decreto legislativo affinché la redazione di questi ultimi sia più celere e inizi (ove possibile) già nella fase ascendente.

3. Nel Capo II (artt. 9-26) sono presenti disposizioni particolari di adempimento e criteri specifici di delega. Alcune disposizioni sono volte a superare procedure d'infrazione, già avviate dalla Commissione. Tra queste si ricordano le procedure di infrazione in materia di rifiuti, riconoscimento di titoli, certificazione di apparecchiature radio, prodotti fitosanitari, assistenza a terra negli aeroporti, libera circolazione e diritto di soggiorno, protezione delle galline ovaiole, parità di trattamento nelle forze armate, circolazione di autoveicoli di cittadini residenti all'estero. Vi sono inoltre altre disposizioni dirette al recupero di aiuti di

stato illegittimi (proroga della Tremonti-bis per gli investimenti nelle zone alluvionate, incentivi per la partecipazione a ferie all'estero).

4. L'art. 22 contiene invece criteri di delega più dettagliati per la direttiva 2005/60/CE⁵; si tratta di norme antiriciclaggio e antiterrorismo volte a rafforzare e ad inserire in un quadro europeo la lotta al finanziamento di attività illecite e del terrorismo. Tra le oltre 40 direttive contenute negli allegati della legge comunitaria, si segnalano la direttiva 98/44/CE del 6 luglio 1998 sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche e la direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque non ancora recepite in Italia nonostante siano entrate in vigore rispettivamente 8 e 6 anni fa. Vi è inoltre la direttiva 2005/36/CE del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali che semplifica il precedente e complicato quadro normativo europeo (composto da 15 direttive) e costituisce un importante passo per la realizzazione di un mercato europeo dei servizi più integrato e competitivo.

5. Il Senato ha confermato infine l'eliminazione, da parte della Camera (l'11 gennaio 2005), dell'art. 20 dell'originario disegno di legge comunitaria 2005. Tale articolo, in attuazione della direttiva 2000/36, prevedeva la soppressione della possibilità di definire, in etichetta, "cioccolato puro" soltanto quello prodotto con burro di cacao (e non quello prodotto con altri grassi vegetali). Sul punto la Commissione aveva avviato una procedura d'infrazione ex art. 226 del TCE, contestando l'introduzione da parte del legislatore italiano di etichettature tese a differenziare il cioccolato prodotto con burro di cacao da quello prodotto con altri grassi vegetali; per risolvere tale procedura il Ministro per le politiche comunitarie aveva inserito l'articolo in argomento. La soppressione *tout court* da parte delle Camere di tale articolo, senza la proposizione di una formulazione alternativa che soddisfi almeno in

⁵ La direttiva 2005/60/CE è «relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, e previsione di modalità operative per eseguire le misure di congelamento di fondi e risorse economiche stabilite dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, dai regolamenti (CE) n. 2580/2001 e n. 881/2002 nonché dai regolamenti comunitari emanati ai sensi degli articoli 60 e 301 del Trattato istitutivo della Comunità europea per il contrasto del finanziamento del terrorismo e dell'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale».

parte le richieste della Commissione, lascia al momento la procedura d'infrazione senza possibilità di soluzione⁶.

6. In conclusione, si può, anzitutto, osservare che la struttura ed il contenuto della legge comunitaria del 2005 risultano solo parzialmente diversi rispetto alle leggi comunitarie precedenti; la legge n. 11 del 2005 ha sensibilmente ampliato i contenuti della legge comunitaria in modo da adeguarli alle nuove esigenze derivanti, soprattutto, dalla riforma del titolo V della Costituzione. Ciononostante, all'interno della nuova legge comunitaria mancano tutta una serie di disposizioni previste dall'articolo 9 della legge n. 11 del 2005, tra le quali si possono menzionare quelle occorrenti per dare esecuzione ai trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea, o ancora quelle che individuano i principi fondamentali per le regioni e le province autonome ai fini dell'attuazione di atti comunitari nelle materie di competenza concorrente.

L'impianto generale della legge comunitaria del 2005, conferma, inoltre, le luci e le ombre del sistema della legge comunitaria annuale inaugurato nel 1989 (un sistema teoricamente funzionante ma che necessita di essere applicato con maggior rigore dalle Amministrazioni interessate). In futuro, un più ampio coinvolgimento del Parlamento italiano nella fase ascendente potrebbe assicurare una maggiore rapidità ed efficacia nella fase discendente, consentendo una adozione più veloce della legge comunitaria annuale e, di conseguenza, un più tempestivo esercizio delle deleghe al Governo in essa contenute.

⁶ Il Senato ha confermato anche la soppressione dell'art. 28 che prevedeva l'eliminazione di norme restrittive a tutela degli animali da pelliccia.