

IL MODELLO ITALIANO DI PARTECIPAZIONE ALLA COMUNITÀ EUROPEA NELL'ESPERIENZA DEL PARLAMENTO

di Mirella CASSARINO (*)

1. La legge 9 marzo 1989, n. 86 (c.d. «legge La Pergola») ha delineato un modello che convoglia in un provvedimento legislativo periodico e tendenzialmente esecutivo tutte le disposizioni necessarie per dare attuazione agli obblighi comunitari venuti a scadenza nell'anno precedente.

Al Governo è assegnato il compito di predisporre annualmente il relativo disegno di legge entro tempi definiti ed al Parlamento compete l'esame e l'approvazione entro tempi solo parzialmente definiti (solo la fase di esame presso le commissioni della Camera deve avvenire entro tempi predeterminati).

La legge La Pergola ha sagomato un sistema di decisione legislativa che si basa sull'esigenza di assicurare snellezza e certezza alla fase di attuazione degli obblighi comunitari, offrendo al legislatore la scelta fra diversi strumenti, che vanno dall'attuazione diretta con norma di legge (o con abrogazione esplicita di norme in contrasto con quelle comunitarie), al conferimento di delega legislativa al Governo, alla delegificazione per materie precedentemente regolate con legge ma non coperte da riserva di legge.

L'accuratezza con cui viene disciplinata l'ipotesi della delegificazione denota che la legge La Pergola individua tale strumento come quello da prediligere, avendo di mira un sistema istituzionale in cui il Parlamento disponga in ordine alle materie per le quali operare la delegificazione, sciolga le opzioni contenute nelle direttive, detti il regime sanzionatorio, individui le competenze amministrative, ovvero, in alternativa, operi tale intervento esaminando

(*) Consigliere Capo Ufficio Servizio Studi della Camera dei deputati.

gli schemi di decreti delegati che saranno, in tal caso, sottoposti al parere delle commissioni parlamentari.

Il contenuto del disegno di legge dovrebbe, in sostanza, rispecchiare la capacità del Governo di dar vita ad una forte azione di programmazione e di coordinamento dei diversi settori dell'esecutivo in relazione ai provvedimenti di attuazione degli obblighi comunitari. Lo schema dei diversi strumenti d'attuazione dovrebbe essere sagomato sulla conoscenza da parte dell'esecutivo del complesso delle situazioni giuridiche coinvolte nel processo di attuazione e sullo stato di elaborazione di tale provvedimento attuativo.

Solo l'esecutivo, infatti, che partecipa a tutte le fasi di formazione della norma comunitaria è in grado — o almeno dovrebbe — di valutare quali siano tutte le implicazioni giuridiche e amministrative dell'attuazione della norma comunitaria nell'ordinamento nazionale.

Solo l'esecutivo può ricostruire il quadro delle competenze da richiamare per l'attuazione della norma comunitaria.

Solo l'esecutivo è in grado di valutare, — fin dal momento in cui la decisione comunitaria si forma e giunge a maturazione e, dunque, ben prima che scadano i termini per la sua attuazione e che si arrivi alla sessione di esame della legge comunitaria — se la materia su cui incide la direttiva è tale da richiedere l'intervento del legislatore diretto ovvero di delega, per fattispecie di elevata difficoltà tecnica, o se si possa ricondurre nell'area della delegificazione.

In sostanza, la legge La Pergola costituisce un modello d'attuazione che presuppone una forte capacità dell'esecutivo di controllare con piena consapevolezza sia il processo di formazione della normativa comunitaria sia il conseguente processo d'attuazione.

A questo interlocutore «forte» il modello affianca un Parlamento che si orienta con sicurezza tra i diversi strumenti eleggibili, pur se il criterio della scelta resta un punto di oscurità non risolta, probabilmente non casuale.

Il Parlamento avrebbe, pertanto, dovuto corrispondere alle indicazioni della legge La Pergola con un proprio «modello» di esame degli atti comunitari.

2. Ad un anno di distanza dall'entrata in vigore della legge, la Camera dei deputati ha modificato il suo Regolamento (novelle del 18 luglio 1990), per adeguare il suo assetto istituzionale ed i suoi

meccanismi procedurali alle decisioni legislative precedentemente assunte in tema di esame di atti comunitari.

Il punto qualificante e realmente innovatore della riforma regolamentare del luglio 1980 è costituito dall'istituzione di un organismo permanente (la commissione speciale per le politiche comunitarie), dotato dei poteri propri delle commissioni parlamentari, salvo che di quello legislativo, non essendo competente ad approvare leggi.

La commissione è denominata «speciale» perché possono farne parte deputati appartenenti ad altre commissioni, non valendo per la sua composizione la norma generale sull'incompatibilità. Tale peculiarità, che da un lato sottolinea e valorizza il carattere trasversale ed intersettoriale delle competenze della commissione, ne limita, in maniera talora stringente, la propria capacità autorganizzatoria per i vincoli posti dalla contemporaneità dei lavori delle altre commissioni.

Si può ipotizzare anche che si sia volutamente dato vita ad un organo con natura e poteri meno incisivi rispetto a quelli delle commissioni di merito, per non fare ombra all'ampiezza delle competenze di queste ultime.

Se tale assunto fosse reale, si fonderebbe su una valutazione minimizzatrice delle problematiche cui l'istituzione di questo organo della Camera intendeva dare risposta, confermando, in definitiva, un'impostazione delle politiche comunitarie che si muove più sul piano della superficiale adesione ideologica agli ideali europeisti che su quello del fattivo intervento politico per una concreta integrazione ed armonizzazione con le realtà dei partners comunitari.

Questa tesi sembra suffragata anche dalla configurazione di questo organo come «versione minore» delle tredici commissioni permanenti ed in particolare, delle tre commissioni con forte potere consultivo (affari costituzionali, bilancio e lavoro pubblico e privato), con le quali ultime condivide sostanzialmente la natura di «commissione filtro» ma non l'incisività della formazione, dal momento che non viene riconosciuto alla sua attività consultiva un valore vincolante e, quindi, produttore di effetti ostativi sull'*iter* dei progetti di legge.

La «debolezza» dei poteri consultivi della commissione speciale finisce per attenuare anche l'interesse e l'intensità dell'attività svolta in questa sede: a bilancio del suo primo anno e mezzo di vita,

corrispondente all'ultimo scorcio della X legislatura, la commissione sembra non aver individuato nella funzione consultiva la sua sede fondamentale di lavoro e non avere colto le pur numerose occasioni di espressione di pareri su progetti di legge per focalizzare i principi ed i criteri su cui innestare le proprie pronunce, che dovrebbero farne il garante della compatibilità della normativa nazionale con quella comunitaria (intesa come complesso delle norme e dei principi generali desumibili dai trattati, dagli atti normativi e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia).

Il giudizio sulla «compatibilità con la normativa comunitaria» racchiude una duplicità di profili: il primo è costituito dalla puntuale ed analitica verifica della congruità del disegno normativo prospettato dal Governo (con la legge comunitaria, soprattutto, ma anche con disposizioni dislocate in differenti testi normativi) per adeguare l'ordinamento interno a quello comunitario vigente, mediante l'introduzione, la modifica o l'abrogazione di disposizioni non compatibili con quelle comunitarie; il secondo afferisce alla più astratta e generale considerazione della coerenza delle decisioni normative (che sono, innanzitutto, scelte politiche) che vengono assunte in Parlamento rispetto a quelle che sottendono alla normativa comunitaria, ai principi generali cui si ispira e rispetto, altresì, alle linee di tendenza ed agli orientamenti prevalenti sul terreno dell'integrazione e dell'armonizzazione delle legislazioni settoriali.

Pietra di paragone e, al contempo, obiettivo di politica istituzionale della funzione consultiva è tendere alla conformità ed all'armonizzazione con le valutazioni che, sul medesimo ordine di questioni, sono effettuate dalla commissione esecutiva in sede appellante (nella sua veste di custode e controllore del rispetto dei Trattati da parte degli Stati membri) e della Corte di giustizia in sede giudicante (quale supremo magistrato delle controversie fra Stati membri e commissione sulla conformità agli obblighi comunitari).

In sostanza, per la commissione speciale si tratta di avere di mira l'obiettivo di contenere la conflittualità tra lo Stato italiano e la commissione CEE e di utilizzare a tal fine l'imponente apparato giurisprudenziale consolidato dalla Corte di Lussemburgo per trarne in via interpretativa i criteri ispiratori del proprio «parere di compatibilità», allo scopo di scongiurare, prevenendole, scelte normative difformi o in contrasto con lo spirito o la lettera dell'ordinamento comunitario.

Ma se si pone mente al fatto che nell'assetto istituzionale della comunità europea gli interlocutori della commissione e della Corte di giustizia sono i Governi nazionali e non certo i Parlamenti, si arguisce come tale dialettica si rifletta poi all'interno degli Stati membri con diverso articolarsi dell'onda d'urto in relazione al diverso atteggiarsi dei rapporti e dei poteri tra gli organi istituzionali degli Stati membri.

Si comprende bene, quindi, come sia agevole per il Governo francese gestire i rapporti con gli organi comunitari e controllare modi e tempi dell'adeguamento del diritto interno a quello comunitario, dato il rilevante potere legislativo ed il consistente tasso di delegificazione che contraddistinguono il sistema politico di quel Paese.

Ben diversa situazione si registra nel Regno Unito, dove peraltro la pervasività dei poteri del Parlamento non intralcia l'adeguamento al diritto comunitario, che si configura anzi in termini più compiuti e rapidi della maggioranza degli altri partners europei, ma si risolve in un appesantimento del contraddittorio Governo-Parlamento, trasferito nella fase preventiva alla conclusione dei negoziati sugli atti normativi comunitari. Nella fase che noi usualmente chiamiamo «ascendente» e nella quale la maggioranza dei Parlamenti nazionali — compreso quello italiano — non gioca ruoli significativi, il Parlamento inglese ingaggia uno stringente negoziato con il suo Governo sulle proposte di direttive e di regolamenti che destano particolare interesse e conclude con indirizzi vincolanti cui il Governo è tenuto ad attenersi nei colloqui di Bruxelles, per garantire il Parlamento inglese che nessun accordo sarà stipulato se non sia confacente agli interessi ed alla volontà dell'istanza democratica di quel Paese.

Nella realtà italiana l'impatto istituzionale delle norme comunitarie differisce da quello fotografato nelle due nazioni di cui si è detto.

3. In primo luogo, il nostro sistema politico non contempla né una forte e riconosciuta autonomia dell'esecutivo nel dare ingresso nell'ordinamento interno alle direttive ed altri atti normativi comunitari, né un solido e costante potere di indirizzo e di controllo del Parlamento nei confronti delle responsabilità negoziali del Governo in sede CEE.

Il panorama italiano presenta uno iato consistente fra le due

istituzioni Governo-Parlamento nelle fasi che precedono la formazione del diritto comunitario ed un evidente squilibrio fra esecutivo e legislativo nel confronto che si instaura in sede di recepimento degli atti comunitari nel diritto nazionale.

Se della fase ascendente si conoscono bene l'emarginazione del Parlamento ed il ruolo egemonico svolto dal Governo, meno evidenti appaiono le carenze e le incongruità della posizione del governo italiano nelle sedi comunitarie.

Carenze si riscontrano, e si pagano, a livello di istruttoria tecnico-amministrativa in vista dei negoziati sui diversi «dossier» comunitari, per i quali si richiede un'accurata ed esaustiva conoscenza del quadro normativo ed amministrativo di riferimento, delle specificità connesse al nostro tessuto economico-sociale e culturale, dell'impatto e della realizzabilità delle ipotesi normative che la commissione CEE sottopone al confronto negoziale.

Affrontare le riunioni di Bruxelles con lo stile «dilettantistico» che per solito caratterizza le delegazioni tecniche italiane significa perdere inevitabilmente tutte le partite significative ed opporre deboli resistenze o porgere rassegnate adesioni al prevalere di tesi e di posizioni funzionali agli interessi di altri partners, i quali difendono il loro punto di vista con una determinazione che rasenta la rigidità, ma che è sostenibile in quanto proviene da interlocutori di indubitabile credibilità ed affidabilità superiori a quelle riconosciute all'Italia.

Incongruità si evidenziano nell'incapacità di dar vita ad un modello politico-amministrativo per il governo della frammentazione delle competenze, per la *reductio ad unum* delle responsabilità e della linea politica, per l'individuazione dei centri di interpretazione delle decisioni e della gestione delle loro ricadute interne.

Il modello creato dalla legge Fabbri (legge 16 aprile 1987 n. 183) con l'istituzione del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie non si è mostrato idoneo a rispondere all'esigenza di governo avvertita sempre più pressantemente dagli addetti ai lavori e sconta, anche per le non ambiziose competenze connesse con la preparazione del disegno di legge comunitaria, con la sua attuazione e, in generale, con il monitoraggio sullo stato di adeguamento del diritto interno a quello comunitario, l'inadeguatezza di un principio organizzativo quale il «coordinamento» la cui

ambiguità è sufficiente a sottrarre incisività e capacità di successo a qualsiasi intervento di razionalizzazione in questo campo.

In una situazione politico-amministrativa di tale precarietà, le fila del discorso a livello comunitario continuano ad essere saldamente mantenute dalla nostra diplomazia che rimane la vera e sola protagonista della dialettica comunitaria, pur dovendosi necessariamente avvalere di supporti tecnici provenienti dalle pubbliche amministrazioni di settore.

Nel gioco negoziale agiscono poi, con grande disinvoltura e pervasività, i gruppi di interesse, la cui voce entra, senza pregiudizi o formalità, nelle stanze della commissione esecutiva, fin dal prefigurarsi delle ipotesi normative, costituendone, a volte, perfino la spinta propulsiva.

La grande, e completa, autonomia istituzionale della commissione ed il suo essere svincolata da qualsiasi vincolo di rapporto fiduciario nei confronti del Parlamento europeo investono aspetti che non sono oggetto di riflessione in questa nota, ma rappresentano certamente condizioni che favoriscono il libero e spregiudicato agire delle lobbies, cui peraltro, non si contrappone, ed è questo l'elemento di maggiore delicatezza, un atteggiamento del nostro esecutivo che manifesti sicurezza e determinazione nel sostenere le proprie posizioni, almeno in misura pari a quella mostrata dagli altri undici governi.

I rappresentanti del nostro esecutivo, burocrati o politici che siano, sono quasi sempre posti nelle condizioni di dover comparire sul tavolo negoziale senza la necessaria investitura da parte dell'autorità competente (se si tratta di burocrate), ovvero senza la competenza a riassumere e rappresentare esaustivamente posizioni che risolvono la polverizzazione delle competenze e degli interessi in gioco (in questo secondo caso, si tratta dei rappresentanti politici).

L'incertezza, le esigenze di mediazione e di ambiguità, la labilità del mandato appannano anche il più determinato negoziatore ed, è gioco forza affidare la partita ai professionisti del negoziato, cioè ai diplomatici, nei quali la salvezza della forma prevale sulla considerazione della sostanza.

Il versante parlamentare degli affari comunitari è stato preso in considerazione dalle leggi Fabbri e La Pergola e dai Regolamenti parlamentari con soluzioni che segnalano la via da percorrere ma necessitano di una serie di condizioni di attuazione, parte delle

quali esperibili nell'ambito dell'assetto politico-istituzionale vigente, altre che presuppongono, invece, un cambiamento radicale che, a mio parere, costituirà il non evitabile portato dell'Unione europea.

4. La legge Fabbri mira a risolvere in modo organico tutte le questioni connesse con l'appartenenza dell'Italia alla CEE. Tralasciando un'analisi di dettaglio, che esula dall'attuazione di questa nota, appaiono particolarmente significative le disposizioni degli articoli 9 e 10 che, impegnando il Governo a comunicare agli organi del potere legislativo (Parlamento, Regioni e Province autonome) gli atti normativi comunitari (direttive e raccomandazioni) ed i progetti di tali atti (in questo caso, sono compresi anche i regolamenti), pongono in essere un circuito informativo che, se corredato anche dalla relazione governativa sullo stato di conformità (art. 10, co. 2°), dovrebbe porre il Parlamento (e gli altri soggetti destinatari) in grado di esercitare funzioni di indirizzo e di controllo (sull'elaborazione dei progetti di atti normativi) e di orientare le decisioni legislative in modo coerente e coordinato con le norme comunitarie da recepire.

Per questa seconda fattispecie, non sono contemplati i regolamenti proprio perché, trattandosi di atti di portata generale, obbligatori e direttamente applicabili, non si dà luogo ad alcun intervento legislativo, salvo che non si renda necessaria un'abrogazione di norme contrastanti ovvero una definizione di disposizioni attuative.

Su queste disposizioni è caduto un velo di sostanziale disattenzione e, pur avendosi una parziale applicazione formale (limitata alla comunicazione degli atti e progetti, comunitari, ma senza il corredo della relazione sullo stato di conformità), il Parlamento non ha messo in opera comportamenti conseguenti, lasciando largamente inapplicate le norme procedurali che, fin dai Regolamenti del 1971, consentivano l'attivazione di determinati strumenti procedurali, con l'esclusione della risoluzione in commissione, per affrontare le problematiche connesse con le politiche comunitarie.

Si è generalmente attribuito questo fenomeno alla mancanza di un centro di raccordo Governo-Parlamento che fungesse da impulso e anche alla debolezza di una strumentazione procedurale che impediva di incidere sulle posizioni del Governo con il voto di risoluzioni.

Pur riconoscendo la validità di queste analisi, riterrei più verosimile porre attenzione al fatto che l'interesse del Parlamento per le questioni comunitarie è rimasto ristretto negli ambiti di discussione e di elaborazione della politica estera, senza attirare, pertanto, l'interesse del legislatore convinto che occuparsi di direttive e regolamenti comunitari fosse cosa diversa dalla legislazione nazionale.

L'intervento della legge La Pergola, che ha creato la legge comunitaria, e le modifiche dei Regolamenti parlamentari, soprattutto di quello della Camera (artt. 125, 126, 126-*bis*, 126-*ter* e 127) hanno modificato radicalmente questo stato di cose e sono state il reale grimaldello che ha scardinato la convinzione da tempo radicata della estraneità degli affari comunitari rispetto al lavoro del legislatore nazionale.

Nella parte conclusiva della X legislatura le commissioni della Camera hanno cominciato ad attivare le procedure di esame dei progetti di atti normativi comunitari previste negli articoli 126-*bis* e 127 del Regolamento.

Si segnala, in particolare, l'esame da parte della commissione agricoltura delle proposte di Regolamenti CEE attuativi della PAC (politica agricola comunitaria).

L'avvio della XI legislatura ha visto la ripresa di tale attività da parte della commissione agricoltura, seguita dalla commissione lavoro che ha attivato la procedura *ex art.* 127 per l'esame di alcune proposte di direttive in materia sociale.

La legge comunitaria, con il suo fardello imponente di direttive da recepire, inadempimenti da superare, censure comunitarie da evitare, sentenze di condanna da eseguire, ha finalmente posto sotto gli occhi del Parlamento un oggetto che, se non è nuovo, ne ha tuttavia l'aspetto, perché è visto sotto una nuova veste, vale a dire la rivelazione che la normativa comunitaria non è altro che normativa nazionale, che il recepimento del diritto comunitario impegna il legislatore a rendersi conto che il diritto italiano non solo va modificato in maniera conseguente, ma che esso è già stato modificato e non da un Parlamento (fosse pure quello europeo) ma da un negoziato intergovernativo, che è, poi, un negoziato fra burocrati e diplomatici, con l'interazione dei gruppi di interesse.

5. Questa presa di coscienza è stata la reazione della Camera al corposo convoglio della prima legge comunitaria, il cui transito

nelle aule parlamentari (più meditato al Senato, che l'ha esaminata in prima lettura, piuttosto che alla Camera, travolta dalla pressione dei termini contenuti di esame in commissione e dallo scadere del semestre italiano di presidenza della comunità europea) è stato simile alla forza d'urto di una valanga — una sorta di legge finanziaria *omnibus* di qualche anno fa — che nessuno è in grado di governare salvo tentare di sfruttarne l'abbrivio agganciandovi qualche minore (o anche enorme) soluzione normativa, approfittando della tendenza a non ostacolare l'approvazione della legge, anzi a favorirla, connotandola in guisa di «atto dovuto».

La vicenda dei decreti attuativi delle deleghe contenute nella prima legge comunitaria si è conclusa faticosamente *in limine* ai termini di scadenza della delega; essa ha posto ulteriormente in luce l'aggravarsi dello squilibrio tra Governo e Parlamento nel sistema dei rapporti con la comunità, confermando l'ipotesi che la legge comunitaria abbia colto senz'altro il suo obiettivo. Esso, tuttavia, non era quello di offrire al Parlamento uno strumento per affrontare in modo organico la materia comunitaria, né di porlo al centro dei rapporti con la comunità, bensì quello di costituire l'occasione per il Governo di saldare le decisioni normative già assunte da protagonista in sede comunitaria sulla ratifica del Parlamento, formalmente autore della decisione, di fatto compreso nell'esame di norme che modificano incisivamente le legislazioni di settore, senza poter essere significativamente emendate, se non in relazione alle opzioni lasciate dalle direttive comunitarie.

La diluizione delle fasi di esame della norme fra *iter* della norma delegante e parere sulla norma delegata (nel caso di parere sugli schemi di decreti legislativi) contribuisce a comprimere gli spazi di decisione del Parlamento, anche per la genericità ed ellitticità che connotano talora i criteri di delega delineati nel disegno di legge (sintomo, a volte, di insufficiente istruttoria nell'elaborazione del quadro giuridico necessario per l'attuazione degli obblighi comunitari; segnale, altre volte, di non risolta opzione politica).

Il modello procedurale individuato per l'espressione del parere sugli schemi dei decreti ha prodotto una sostanziale irrilevanza dell'avviso parlamentare. Si è delineato, infatti, uno schema di pareri concorrenti attribuiti alle competenti commissioni di merito delle due Camere ed ai due organi specializzati negli affari comu-

nitari (la giunta per gli affari europei del Senato e la commissione speciale per le politiche comunitarie della Camera).

Le quattro commissioni coinvolte si esprimono, pur nell'ambito delle rispettive competenze, con piena autonomia di giudizio, talché ove ne provenga una combinazione di pareri non conciliabili, il Governo si ritiene svincolato dall'obbligo di tenerne conto e non modifica in senso corrispondente il testo del decreto.

Episodi di mancata osservanza dei pareri si sono verificati, peraltro, anche in assenza di situazioni di contrasto tra le pronunce delle commissioni, suscitando nelle commissioni parlamentari una condizione demotivante nei confronti di questa attività consultiva.

L'assunto che il reale obiettivo della legge La Pergola fosse quello di affrancare il Governo da una condizione di stillicidio delle norme di adeguamento le cui sorti erano affidate all'imprevedibilità ed aleatorietà degli *iter* parlamentari, è dimostrato anche dalla considerazione che una delle più significative innovazioni del nuovo modello di attuazione del direttivo è costituita dal ricorso allo strumento della delegificazione.

Il sistema della legge La Pergola delinea un modello di delegificazione «guidata», la cui attuazione è disciplinata in maniera molto dettagliata ed accurata, simile, per molti aspetti, al processo di delegazione.

Va, peraltro, detto che il legislatore non si è avvalso di questo modello ed ha privilegiato il ricorso alla delegazione vera e propria, che ha posto in luce, peraltro, la labilità e l'incertezza dell'esecutivo nel predisporre i criteri di delega e la successiva difficoltà a mettere a punto i decreti delegati.

La scarsa attenzione dedicata alla delegificazione si è risolta, comunque, nella scelta di avvalersene solo per materie di elevata tecnicità e peculiarità settoriale, ma senza l'osservanza dei vincoli procedurali che la legge La Pergola aveva posto a tutela di un corretto uso di tale strumento.

La seconda legge comunitaria si presentava, nel disegno di legge predisposto dal Governo, con un'impostazione che privilegiava largamente lo strumento della delega, accanto alle disposizioni di attuazione diretta (che spesso, però, si limitano a dettare disposizioni per la successiva attuazione in via amministrativa) ed allo strumento della delegificazione, utilizzato per una quota minore del complesso di direttive da recepire e senza il corredo delle garanzie previste dal modello della legge La Pergola.

Il passaggio nelle aule parlamentari ha determinato, oltre all'infoltimento delle direttive recepite, l'introduzione di norme (in particolare, nel settore fiscale) che, cogliendo l'occasione dell'attuazione data a direttive comunitarie, dettano disposizioni non necessariamente richieste da quelle di attuazione della direttiva, le quali, peraltro, conservano la materia di norme-delega.

Ci si riferisce alle disposizioni in materia di regime fiscale delle funzioni e cessioni societarie, per le quali le norme-delega regolamentano i rapporti tra società di Stati membri, mentre le norme di legge dispongono in materia di rapporti tra società nazionali. Ne consegue che, mentre le norme delega diverranno operanti solo all'atto dell'entrata in vigore dei relativi decreti delegati (cioè, dopo un anno), le disposizioni interne entreranno in vigore contemporaneamente alla legge comunitaria che le contiene.

Anche per altra materia, sempre fiscale (credito al consumo), il Parlamento ha scelto la strada dell'attuazione diretta, sostituendo disposizioni di legge alle norme di delega del disegno di legge.

In altri casi il Parlamento ha integrato o modificato in maniera significativa i criteri di delega proposti dal disegno di legge, utilizzando i margini di discrezionalità offerti dalla direttiva.

Particolarmente significative appaiono le scelte in materia di legislazione societaria, di giurisdizione sui ricorsi in materia di appalti, di marchio d'impresa, di legislazione bancaria.

Si può osservare che la legge comunitaria, se, da una parte, pone il Parlamento di fronte alla necessità di aderire a scelte che lo travalicano, dall'altra costituisce, tuttavia, una spinta forte a concludere percorsi decisionali ed a stringere la mediazione non risolta verso soluzioni che, comunque, non possono essere ulteriormente rinviate.

In tal modo, questa legge periodica e imponente diventa non solo impervia per la complessità e la rilevanza delle materie coinvolte e dei nodi da sciogliere, non solo pesante per la compressione che arreca allo spazio di approfondimento e di valutazione delle Camere, ma anche risoltrice di *impasse* troppo a lungo protrattesi e, forse, foriera di strappi e di forzature che, a volte, le forze politiche stesse si augurano di subire per sottrarsi alla vischiosità di pressioni ed interazioni che paralizzano gli sbocchi decisionali.

6. Questo bilancio dell'esperienza delle due prime leggi comunitarie, unito alle convinzioni maturate attraverso l'attività co-

noscitiva svolta dalla commissione speciale, sembra indicare al Parlamento la via dello sviluppo della funzione di indirizzo e di controllo sull'operato del Governo nella «fase ascendente» per seguire, orientare — e farsene orientare a sua volta — gli sviluppi della normativa comunitaria, ben sapendo, ormai, che essa si fonda e si radica nella normativa nazionale in modi inestricabili.

Non sembra, infatti, ipotizzabile né percorribile un recupero di egemonia nell'area della decisione normativa che, a livello comunitario ha per protagonista l'esecutivo, pur tra le sue tante incertezze ed inadeguatezze.

E sempre più importante, indilazionabile e decisivo appare un mutamento della qualità del ruolo giocato dall'Italia in seno alla Comunità europea, giocato finora sul terreno dell'europeismo di maniera, esternato generosamente nelle dichiarazioni ufficiali e nelle posizioni politiche, ma non accompagnato da comportamenti coerenti sul piano legislativo ed amministrativo e, soprattutto, vissuto con atteggiamenti di vittimistica e rinunciataria adesione a scelte cui, poi, il Paese è chiamato, gioco forza, ad adeguarsi, piuttosto che con una consapevole e matura assunzione di responsabilità in ordine alle soluzioni che insieme agli altri partners si concorre a definire, non prima di averne severamente valutato e soppesato l'impatto nella realtà interna.

Che a questo mutamento di atteggiamento l'Italia arrivi in futuro è cosa altamente auspicabile, ma non compatibile, certamente, con l'attuale quadro politico-istituzionale caratterizzato dall'alta frammentazione dei gruppi politici e dall'accesa contrapposizione ideologica, cui fanno da contrappunto lo scarso margine di manovra dell'esecutivo e la ridotta capacità decisionale del Parlamento, non proporzionata alla mole di lavoro che quotidianamente si elabora nelle sue Aule.

Sarà, probabilmente, il motore dello stesso processo di Unione europea che, con i vincoli posti a se stessi dai Dodici, sta già producendo — e ancora di più accelererà la sua spinta in futuro — una pressione incontenibile verso l'armonizzazione delle regole della vita economica, sociale, produttiva e, quindi, poi anche politica dei popoli che abitano nell'area europea e passerà verso una convergenza di assetti politico-istituzionali che, se vorranno sostenere l'impatto della libera economia di mercato e della concorrenza con i sistemi economico-produttivi più solidi ed affermati,

non tarderanno a riformarsi in base a moduli di funzionamento non dissimili da quelli operanti nei Paesi leader dell'Unione europea.

Sarà questa la fonte ispiratrice delle nostre riforme istituzionali, della nostra politica economica, delle nostre riconversioni produttive; se così non sarà l'Italia giocherà una partita estremamente rischiosa non solo per il suo posto nell'Europa unita, ma per la sua stessa unità nazionale.

Febbraio 1992.