

## LE TRASFORMAZIONI DELLE LEGGI COMUNITARIE ALLA LUCE DELL'APPROVAZIONE DELLA L. N. 52/1996 (LEGGE COMUNITARIA PER IL 1994)

di *Roberto Mastroianni*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La legge comunitaria per il 1994. Profili generali. – 3. Gli strumenti previsti per l'attuazione. – 4. Il ruolo delle regioni nell'attuazione delle direttive comunitarie.

### 1. *Premessa*

L'ordinamento italiano prevede, come è noto, un meccanismo *sui generis* volto ad assicurare un tempestivo e sistematico adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Si tratta dell'emanazione della *legge comunitaria* annuale, provvedimento di natura generale introdotto dalla l. 9 marzo 1989, n. 86 (c.d. legge *La Pergola*<sup>1</sup>) allo scopo di raggiungere due obiettivi fondamentali: da una parte, porre in essere le disposizioni necessarie al fine di attuare la normativa comunitaria non direttamente applicabile; dall'altra, abrogare o modificare le norme vigenti in contrasto con le disposizioni del trattato e degli atti derivati<sup>2</sup>.

Con la pubblicazione in *Suppl. ord. G.U.* 10 febbraio 1996, n. 34 ha visto

---

<sup>1</sup> Per un commento generale alla l. n. 86 cfr. TIZZANO, *Note introduttive alla «legge La Pergola»*, in *Foro it.*, 1989, IV, 314 ss.; SALVATORE, *Nuove norme sull'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto comunitario*, in *Dir. com. scambi internaz.*, 1989, 432 ss.; GUIZZI, *La legge La Pergola n. 86/89: una impostazione nuova del circuito decisionale ed operativo Italia-Comunità*, in *Riv. dir. eur.*, 1990, 4 ss., ed il commento a più voci (BORRONI-CLERICI-MARZANATI-MAZZONI HONORATI-STANSFIELD-VIVIANI SCHLEIN) pubblicato in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1991, 523 ss.

<sup>2</sup> Cfr. art. 3, l. 9 marzo 1989, n. 86.

finalmente la luce la *legge comunitaria per il 1994* (l. 6 febbraio 1996, n. 52)<sup>3</sup>. Si tratta della quarta applicazione del meccanismo ora ricordato. Precedentemente erano state approvate le leggi: 29 dicembre 1990, n. 428 (legge comunitaria per il 1990)<sup>4</sup>, 19 febbraio 1992, n. 142 (legge comunitaria per il 1991)<sup>5</sup>; 22 febbraio 1994, n. 146 (legge comunitaria per il 1993)<sup>6</sup>. Un meccanismo analogo a quello previsto dall'art. 2, l. n. 86 è infine riscontrabile nella l. 19 dicembre 1992, n. 489, pur non formalmente denominata legge comunitaria per il 1992.

È evidente che l'approvazione della nuova legge comunitaria avviene molto al di là dei tempi previsti a regime dalla l. n. 86. Il grave ritardo è stato causato certo dalle tormentate vicende della legislatura; certo dal mancato rispetto dei termini assegnati all'esecutivo nell'art. 2; ma anche da un lungo braccio di ferro tra i due rami del Parlamento rispetto al contenuto stesso della legge da approvare, che ha causato una *navetta* conclusasi soltanto dopo più di un anno dalla presentazione del disegno di legge governativo (15 gennaio 1995, ma l'articolato si leggeva sulle pagine dei quotidiani già nel novembre 1994). Si pensi, per tutti, alle polemiche causate, per i problemi di coordinamento con le competenze esercitate da organismi già operanti come il Dipartimento delle dogane, dalla proposta di istituire un Nucleo speciale della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi comunitarie<sup>7</sup>. Le difficoltà relative a singole disposizioni hanno finito col coinvolgere nel ritardo anche altre (la grande maggioranza) per le quali invece il consenso politico si era da tempo consolidato. Ciò conferma i dubbi già espressi rispetto alla at-

---

<sup>3</sup> Per un primo commento alla legge comunitaria per il 1994 cfr. LUPO, *La legge comunitaria annuale: uno strumento da ripensare?*, in *Gazzetta Giuridica, Giuffrè Italia Oggi*, n. 20/96, 2 ss.

<sup>4</sup> In *Suppl. ord. G.U.* 12 gennaio 1991, n. 10. V. i commenti di CARETTI, *La nuova disciplina della partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e delle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, dettato dalla l. n. 86/1989 alla prova: la prima legge comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1991, 331 ss.; CANNIZZARO, *La legge comunitaria per il 1990 e il disegno di legge per il 1991*, in *Foro it.*, 1991, IV, 337 ss.

<sup>5</sup> In *Suppl. ord. G.U.* 20 febbraio 1992, n. 42. Sul relativo disegno di legge cfr. ADINOLFI, *Il disegno di legge comunitaria per il 1991: un meccanismo ormai a regime?*, in *Riv. dir. internaz.*, 1991, 100 ss.

<sup>6</sup> In *Suppl. ord. G.U.* 4 marzo 1994, n. 52. Cfr. per un commento MASTROIANNI, *La legge comunitaria per il 1993*, in *Foro it.*, 1994, IV, 350 ss.; DE ROSE, *La legge comunitaria annuale dall'inizio al 1993: un omnibus spesso in ritardo ma che ci avvicina all'Europa*, in *Cons. Stato*, 1994, II, 85 ss.

<sup>7</sup> Cfr. ora l'art. 55, l. n. 52. Cfr. sul punto MASTROIANNI, *Osservazioni in merito alla individuazione delle autorità competenti per la repressione delle frodi comunitarie*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1995, 1473 ss.; DI MIRCO, *Frodi comunitarie ed istituzione del Nucleo Speciale della Guardia di Finanza: brevi note a margine dell'art. 55 della legge comunitaria*, in *Rass. dir. doganale*, 1996, 7 ss.

tuale utilità di un meccanismo che, se pure inteso allo scopo di evitare ritardi nell'attuazione di obblighi comunitari, rischia, paradossalmente, di causarne degli altri<sup>8</sup>, considerati anche i tempi necessari per l'emanazione dei decreti o dei regolamenti nei casi in cui la legge comunitaria prescelga per l'attuazione i meccanismi della delega al governo o della delegificazione<sup>9</sup>. In media, come nel caso del decreto n. 157/1995 emanato in attuazione della direttiva n. 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi<sup>10</sup>, il lasso di tempo intercorrente tra l'emanazione della legge comunitaria e l'intervento dell'esecutivo non è inferiore a sei mesi; ma è dato riscontrare ritardi anche più rilevanti, come nel caso dei dd.lgs. 14 agosto 1996, nn. 493 e 494, emanati in attuazione della delega conferita nella legge comunitaria per il 1993, i cui termini erano stati differiti dall'art. 6, c. 3<sup>o</sup>, legge comunitaria per il 1994<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Nel lavoro precedente cit. in nt. 6 abbiamo infatti tentato di individuare delle soluzioni differenti, utilizzabili pur mantenendo il modello di cui alla l. n. 86, ed incentrate sulla scelta di attribuire alla legge comunitaria (la cui scadenza annuale potrebbe anche essere rivista) un ruolo, per così dire, residuale e di chiusura, mentre gli interventi attuativi più urgenti potrebbero essere affidati a disposizioni *ad hoc*, eventualmente concepite in maniera da accorpate in differenti disegni di legge la disciplina di materie omogenee. Questa soluzione appare a maggior ragione giustificata dal fatto che l'intervento normativo delle istituzioni comunitarie, oltre a ridursi considerevolmente in termini quantitativi, tende a concentrarsi di recente in un'opera di aggiornamento di direttive preesistenti: si pensi, per tutte, alle materie dell'ambiente, delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo. Va aggiunto che è dato riscontrare nella prassi l'utilizzazione di fonti diverse rispetto al sistema previsto dalla l. n. 86/1989. Si pensi al meccanismo, peraltro di dubbia conformità ai precetti costituzionali, di delega ai Ministri competenti previsto dall'art. 229 del nuovo codice della strada (utilizzato ad esempio per l'attuazione delle direttive nn. 96/20 della Commissione e 96/27 del Consiglio); o all'applicazione dell'art. 20, l. n. 183/1987 (decreto 26 giugno 1996 per l'attuazione delle direttive nn. 95/37 e 96/7 della Commissione relative agli additivi nell'alimentazione degli animali); ovvero ancora ai casi, apparentemente bizzarri ma giustificabili nell'ottica prima considerata della tempestività dell'intervento attuativo e dell'accorpamento per materie, in cui si è ritenuto semplicemente di utilizzare al di fuori della legge comunitaria i meccanismi previsti dalla l. n. 86/1989 per recepire le direttive in scadenza, come nel caso del d.l. 28 agosto 1996, n. 444 («Disposizioni urgenti per l'esercizio dell'attività radiotelevisiva»), ove «in applicazione dell'art. 4, par. 1, l. 9 marzo 1989, n. 86», si concede al Governo l'autorizzazione ad adottare i regolamenti per l'attuazione di fondamentali direttive in materia di telecomunicazioni.

<sup>9</sup> Va aggiunto che i ritardi dell'esecutivo sono ancora meno comprensibili se si pensa al ruolo pregnante che l'amministrazione ricopre nella elaborazione del contenuto della legge comunitaria. Cfr. sul punto CANNIZZARO, *op. cit.*, 348 ss.

<sup>10</sup> Cfr. RIGHI, *Prime note sul decreto di attuazione della direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1995, 875 ss.

<sup>11</sup> Tempi lunghi sono a volte riscontrabili anche per l'emanazione dei regolamenti governativi in caso di applicazione del meccanismo di delegificazione di cui all'art. 4, l. n. 86. È ad esempio il caso del d.p.r. 24 luglio 1996, n. 459, contenente il regolamento di attuazione delle di-

I tempi lunghi dell'intervento complessivo, assieme alla drastica riduzione del numero delle direttive approvate dalle istituzioni comunitarie negli ultimissimi anni, consigliano un ripensamento sulla necessità di ricorrere allo strumento della legge *La Pergola*. Per molte delle direttive per le quali la legge comunitaria per il 1994 prevede un intervento attuativo diretto, una delega al governo o l'autorizzazione all'intervento tramite regolamento, è da tempo scaduto il termine assegnato agli Stati per il recepimento, con le note, non trascurabili conseguenze in termini di responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario<sup>12</sup>.

In termini più generali – pur formulando un giudizio complessivamente positivo sui risultati raggiunti per aver contribuito a sanare una situazione di ritardo nell'attuazione delle direttive che appariva irrimediabile – va ribadito che l'esperienza delle leggi comunitarie finora approvate denuncia un vizio di fondo del sistema generale previsto dalla l. n. 86: quello di aver dato priorità, per così dire, alla patologia dell'inadempimento, trascurando in qualche modo l'ulteriore aspetto della *prevenzione* di situazioni di violazione della normativa comunitaria.

Già l'art. 15, l. n. 86 aveva provveduto ad abrogare la norma della l. n. 183/1987 che prevedeva un obbligo di trasmissione alla Commissione delle Comunità europee dei disegni di legge di attuazione delle direttive CEE e delle raccomandazioni CECA<sup>13</sup>. Seppure limitato alle fonti ora citate, il meccanismo in questione certamente inquadrabile nel sistema di cooperazione di cui all'art. 5 del Trattato, avrebbe invece potuto contribuire ad evitare si-

---

rettive del Consiglio nn. 83/392/CEE, 91/368/CEE, 93/44/CEE e 93/68/CEE concernenti il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di macchine. L'autorizzazione al governo era contenuta nella legge comunitaria per il 1993.

<sup>12</sup> È noto infatti che, in presenza di determinate condizioni individuate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, gli Stati membri sono chiamati a rispondere del danno causati ai singoli per la mancata attuazione delle direttive nei termini prescritti. Sugli sviluppi recenti in materia cfr. da ultimo, CATALANO, *Responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario: atto secondo*, in *Foro it.*, 1996, IV, 321 ss.; CARTEI, *La Corte di Giustizia e la responsabilità dello Stato per violazione di norme comunitarie: una nuova pronuncia*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1996, 733 ss.

<sup>13</sup> Non mi sembra che questo meccanismo di prevenzione possa provocare problemi di rispetto della sovranità statale, trattandosi di attività normativa comunque vincolata nel fine (recepimento della norma comunitaria) ma anche nei contenuti, considerato che la maggior parte delle direttive contiene una disciplina dettagliata della materia di cui si occupano. Si tratterebbe soltanto di anticipare un'attività di vigilanza che la Commissione è comunque chiamata ad effettuare rispetto alla versione definitiva della norma di attuazione. Ovviamente, va ricordato a scanso di equivoci che la posizione assunta dalla Commissione rispetto ai testo dei disegni di legge non è di per sé determinante per l'individuazione di una violazione, così come non lo è quella assunta dalla Commissione nella procedura di infrazione.

tuazioni di inadempimento che appaiono invece rivestire, a fronte della riduzione dell'attività normativa e della intensificazione della attività di controllo, una progressiva rilevanza nelle procedure di infrazione che vedono protagonista lo Stato italiano. La notifica dell'attuazione alla Commissione non esclude evidentemente che il testo delle norme di recepimento possa includere disposizioni incompatibili con la direttiva stessa. Si spiega così l'apparente paradosso della presenza di dati che, da una parte, vedono ora l'Italia ai primi posti nella classifica relativa alla percentuale delle direttive le cui misure di recepimento sono state notificate alla Commissione, e dall'altra indicano come il nostro Paese sia ancora, anche se in maniera meno netta rispetto al passato, al primo posto per il numero di procedimenti di infrazione in corso<sup>14</sup>.

È chiaro che una situazione del genere comporta dei seri pregiudizi a carico dei destinatari delle norme contenute nelle direttive (in genere, i privati), i quali si trovano a non avere a disposizione meccanismi di tutela adeguati per far fronte a situazioni di violazione del diritto comunitario diversi dal rispetto del termine previsto per l'attuazione delle direttive. In definitiva, sembra che l'interesse che ha animato il legislatore nella emanazione della l. n. 86 sia stato principalmente quello di ricostruire il rapporto Stato-Comunità, per recuperare una credibilità europea che si andava perdendo, mentre una minore considerazione hanno avuto altri aspetti, tra i quali *in primis* la tutela dei privati rispetto alle conseguenze giuridiche dell'inadempimento.

Dunque, mantenendo sullo sfondo queste osservazioni di ordine generale, le prossime pagine saranno dedicate ad un primo commento alla nuova legge comunitaria; alla luce dei dati in tal modo riscontrati, tenteremo nel corso della trattazione di valutare se e in quale misura l'esperienza delle successive leggi comunitarie abbia comportato una trasformazione del modello concepito dalla legge *La Pergola*.

## 2. La legge comunitaria per il 1994. Profili generali

Uno sguardo alla struttura generale della nuova legge comunitaria per il 1994 rivela una sostanziale uniformità rispetto alla precedente.

Più in particolare, il titolo I, concernente le *disposizioni generali sui procedimenti per l'adempimento degli obblighi comunitari*, contiene previsioni si-

---

<sup>14</sup> Cfr. la *Dodicesima relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario*, pubblicata dalla Commissione il 7 giugno 1995 (COM (95) 500 def.).

mili a quelli della l. 22 febbraio 1994, n. 146. Rispetto alla disposizioni generali sulla delega per l'attuazione delle direttive comunitarie, l'art. 1, legge comunitaria per il 1994 riprende dalla l. n. 146 anche gli aspetti propriamente procedurali relativi sia all'intervento dell'esecutivo, sia all'intervento delle commissioni parlamentari competenti nei casi in cui il loro parere sia richiesto dalla legge comunitaria (direttive elencate nell'allegato B). Per quest'ultimo aspetto, va segnalato che la nuova legge comunitaria introduce, nell'art. 1, par. 4, un nuovo meccanismo di proroga che rimedia alla eccessiva stringatezza dei tempi previsti per il silenzio-assenso rispetto agli schemi di decreti legislativi trasmessi dal Governo.

Anche i criteri ed i principi direttivi generali della delega legislativa di cui all'art. 3, l. n. 52 appaiono coincidere con quelli della precedente legge comunitaria, compresa la previsione di sanzioni amministrative e penali per le infrazioni alle disposizioni dei decreti stessi. Peraltro, non risulta che nei decreti in questione dette previsioni siano state finora inserite, così come non sembra sia stata utilizzata dall'esecutivo quella delega generale, ribadita ora dall'art. 7 della nuova legge, per la disciplina sanzionatoria di violazioni di disposizioni comunitarie<sup>15</sup>.

Alcune novità vanno comunque segnalate. Nel c. 1°, art. 1 si prevede che in caso di ricorso alla delega o all'emanazione di regolamenti, «tra i principi generali dovranno essere sempre previsti quelli della piena trasparenza e della imparzialità, al fine di garantire il diritto di accesso alla documentazione e ad una corretta informazione dei cittadini, nonché, nei modi opportuni, i diritti dei consumatori e degli utenti». In secondo luogo, l'art. 3, lett. g), redatto in verità con una tecnica legislativa non proprio felice, consente ai decreti legislativi di disporre la delegificazione delle materie non coperte da riserva assoluta di legge, «le quali siano suscettibili di modifiche non attinenti ai principi informativi delle direttive e degli stessi decreti legislativi, autorizzando, ai fini delle suddette modifiche, l'esercizio della potestà normativa, anche di carattere regolamentare, delle autorità competenti».

Viene anche riproposta nell'art. 8 della nuova legge la delega al Governo, di durata biennale, ad emanare testi unici nelle materie «interessate dalle direttive comunitarie», coordinando a tal scopo le norme emanate in attuazione della delega con quelle già vigenti ed apportando alle medesime le inte-

---

<sup>15</sup> Sulle perplessità causate da questa disposizione, relative anche all'oggetto della norma penale ed all'esclusione delle norme del trattato e delle direttive precedenti, ma anche al fatto che l'art. 4, legge *La Pergola* sembrava richiedere un intervento diretto della legge comunitaria cfr. MASTROIANNI, *op. cit.*, 355 ss., e LUPO, *op. cit.*, 3.

grazioni e modificazioni necessarie al predetto coordinamento. Nonostante l'evidente utilità dei testi unici, a tacer d'altro per la difficoltà di ricostruzione della normativa vigente, la disposizione già contenuta nella legge comunitaria per il 1993 non ha finora trovato attuazione. La nuova legge comunitaria non ripropone peraltro la disposizione, contenuta nel par. 2, art. 8, l. n. 146/1994 ed ora non più applicabile per scadenza del termine di delega ivi previsto, che consentiva ai testi unici di disporre la delegificazione di materie oggetto di discipline comunitarie.

Va infine segnalato che nella nuova legge comunitaria il principio del rispetto della normativa riguardante le competenze regionali (art. 9, l. n. 86/1989; art. 6 d.p.r. n. 616) viene più correttamente assunto a norma autonoma (art. 2), e non più a criterio generale della sola delega legislativa.

### 3. *Gli strumenti previsti per l'attuazione*

Anche rispetto agli strumenti che la legge comunitaria per il 1994 utilizza per l'attuazione degli obblighi comunitari ci sembra possano essere riproposte le osservazioni critiche rivolte sia al limitato ricorso a disposizioni modificative od abrogative di norme in contrasto con obblighi comunitari (art. 3, c. 1°, lett. a), l. n. 86), sia alla scarsità di previsioni dedicate all'attuazione diretta di atti normativi comunitari non direttamente applicabili. Di certo, va notato che l'esperienza delle leggi comunitarie ha dimostrato come la preoccupazione che ha motivato l'intervento è stato quasi esclusivamente quella di eliminare il contenzioso relativo ai ritardi nell'attuazione delle direttive, mentre sono stati sottovalutati compiti ulteriori – quale l'eliminazione dal nostro ordinamento di disposizioni incompatibili con le norme del trattato – che pure la l. n. 86/1989 aveva correttamente attribuito alla legge comunitaria annuale, previa ricognizione dello stato di conformità dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario<sup>16</sup>.

a) Dal primo punto di vista, va notato che le poche disposizioni modificative di norme interne in contrasto con norme comunitarie riguardano, anche questa volta, soltanto ipotesi di incompatibilità tra leggi interne e norme del Trattato CEE, *in primis* il divieto di discriminazione sulla base della cittadinanza (art. 6 del Trattato). Inoltre, come nel caso dell'art. 9 dedicato all'eliminazione delle discriminazioni tra cittadini comunitari e cittadini italia-

---

<sup>16</sup> Cfr. MASTROIANNI, *op. cit.*, 352 ss.

ni nel settore della stampa, si continua a prevedere una generica equiparazione nel trattamento, senza preoccuparsi di modificare formalmente la norma interna di riferimento (nell'occasione, gli artt. 3 e 4, l. 8 febbraio 1948, n. 47): il che pone quanto meno problemi di certezza del diritto. Lo stesso è da dirsi per la disposizione di cui all'art. 10, l. n. 52, ove si consente agli enti gestori di forme obbligatorie e facoltative di previdenza ed assistenza sociale, «anche in deroga alle vigenti disposizioni di legge e di regolamento normative degli stessi», di investire in fondi disponibili in titoli di Stato di altri Paesi dell'Unione o in titolo della B.E.I. o della B.E.R.S. In altri casi, (si vedano gli artt. 22 in materia di movimenti di capitali e 42 in materia di etichettatura di prodotti tessili) la modifica o l'integrazione sono invece effettuate in maniera formalmente corretta.

b) Anche rispetto agli strumenti utilizzati per l'attuazione delle direttive, non ci sembra di individuare novità di rilievo.

Come al solito, scarso (solo cinque casi) è il ricorso all'attuazione diretta, che invece, come prima ricordato, consentirebbe di evitare di aggiungere ai tempi lunghi di approvazione della legge annuale quelli necessari per l'intervento dell'esecutivo. Eppure, va aggiunto, l'attuazione diretta di direttive comunitarie si presenta come il meccanismo da preferire in tutti i casi in cui le direttive da attuare consentono un margine limitato per le scelte del legislatore nazionale; ciò in considerazione della natura dettagliata dei provvedimenti comunitari da attuare. In questi casi, infatti, i criteri ed i principi direttivi che la legge comunitaria prevede nelle singole norme di delega sono poco più che la riproposizione del contenuto stesso della direttiva da recepire. In verità, in casi del genere, in cui le scelte discrezionali degli Stati membri sono decisamente ridotte, il ricorso alla delega al governo appare di poca utilità. Inoltre, essendo, come vedremo tra un attimo, difficile individuare anche alla luce della prassi un criterio discretivo preciso per la scelta del procedimento di attuazione delle direttive, il ricorso all'attuazione diretta sarebbe stato da preferire in tutti i casi in cui il termine per il recepimento risultava già scaduto al momento dell'emanazione delle legge comunitaria.

Va dunque segnalato che, smentendo l'opinione per cui l'intervento diretto del Parlamento avrebbe dovuto limitarsi a materie dal limitato contenuto tecnico, nella legge comunitaria per il 1994 l'attuazione diretta ha riguardato direttive di portata tutt'altro che secondaria, quali, per tutte, la direttiva del Consiglio n. 93/13/CEE sulle clausole abusive nei contratti stipulati dai consumatori e la direttiva n. 94/10/CE relativa alla procedura di informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche.

Curioso è inoltre il recepimento «per rinvio» previsto dall'art. 11 della nuova legge rispetto alla fondamentale direttiva del Consiglio n. 94/80/CE

sull'elettorato attivo e passivo dei cittadini dell'Unione europea residenti in Italia nelle consultazioni per l'elezione dei consigli comunali: la norma si limita, nel par. 1, ad indicare che la direttiva ora citata «è integralmente recepita nel nostro ordinamento», ma il par. 2, «al fine di dare concreta attuazione alle norme prevista nella direttiva» delega il Governo ad adottare disposizioni aventi il valore di legge, indicandone i principi e criteri direttivi.

La combinazione attuazione diretta/criteri di delega si riscontra, infine, anche nell'art. 17 relativo all'attuazione della direttiva n. 93/98/CEE relativa ai termini di durata dei diritti d'autore. Anche qui, la tecnica legislativa prescelta non solo appare sacrificare l'obiettivo della chiarezza del precetto normativo, ma finisce col provocare problemi di coordinamento tra le disposizioni interne e quelle comunitarie. Si pensi al mancato recepimento della norma che estende il termine di settant'anni *post mortem auctoris* anche alla protezione delle opere fotografiche<sup>17</sup>. Si arriva dunque alla situazione, difficilmente giustificabile, per cui soltanto alcune parti della direttiva risultano recepite per intervento diretto della legge comunitaria, mentre per altre è necessario attendere l'emanazione dei decreti delegati. Situazione paradossale, se si pensa che il rimedio offerto dall'ordinamento comunitario, quello dell'efficacia diretta delle norme della direttiva se chiare, precise ed incondizionate, allo stato attuale della giurisprudenza della Corte di giustizia risulta utilizzabile solo nei rapporti verticali, cioè nei confronti dello Stato e delle sue emanazioni e non in quelli orizzontali, cioè tra privati<sup>18</sup>.

In generale, va sottolineato come ancora una volta si sia ritenuto di non rispettare quella «alternativa neutra» tra l'attuazione diretta e l'intervento dell'esecutivo che appare invece risultare dalla lettura della l. n. 86<sup>19</sup>. In que-

---

<sup>17</sup> La norma della l. n. 633/1994 (art. 32-*bis*, aggiunto dal d.p.r. 8 gennaio 1979, n. 19) prevede infatti che il *dies a quo* sia quello della produzione dell'opera. In generale sulle norme della legge comunitaria per il 1994 dedicate al recepimento delle direttive in materia di protezione del diritto d'autore vedi ERCOLANI, *La legge comunitaria 1994 e il diritto d'autore*, in *Riv. dir. ind.*, 1996, 87 ss.

<sup>18</sup> Dunque, per spiegarci con un esempio, la norma sul *dies a quo* della durata della protezione delle opere fotografiche di carattere creativo può essere fatta valere nei confronti di una violazione effettuata da un editore controllato dallo Stato, e non nei confronti di un editore privato. Il tutto provoca evidenti perplessità dal punto di vista del rispetto del principio di uguaglianza, e non è un caso che sia dato riscontrare nella giurisprudenza interna decisioni che vanno anche deliberatamente in direzione opposta rispetto alla giurisprudenza comunitaria. Si veda ad esempio Cass. 3 febbraio 1995, Sez. lav. n. 1271, in *Nuova giur. civ.*, 1995, I, 837 ss., con nota di CALÒ, *Contrasti giurisprudenziali sulla portata della nozione di efficacia diretta delle direttive comunitarie*.

<sup>19</sup> Cfr. TESAURO, *Procedura di adeguamento al diritto comunitario: problemi antichi e nuovi proposti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1992, 387 ss.

sto caso si può fondatamente individuare una deviazione dal modello previsto a regime dalla legge *La Pergola*.

c) Ampio dunque, anche questa volta, il ricorso alla delega legislativa (ventisette casi) ed all'attuazione in via amministrativa (trentotto direttive). Viene riproposta anche nella legge comunitaria per il 1994 la soluzione di affidare alle commissioni parlamentari competenti il compito di esprimere un parere sugli schemi di decreti governativi (all. B). Si ricordi che la legge *La Pergola* non prevedeva che per alcune direttive oggetto di delega si potesse ricorrere a questa procedura aggravata. La soluzione individuata funge in qualche modo da compensazione alla riduzione del ruolo del Parlamento conseguente allo scarso ricorso all'attuazione diretta.

Rispetto all'attuazione in via amministrativa, la nuova legge in parte abbandona quel modello di delegificazione guidata che sembrava farsi strada per la prima volta nella legge comunitaria per il 1993, grazie anche alla modifica da quest'ultima disposta all'art. 4, l. n. 86; va infatti rilevato che l'art. 4, l. n. 52 non prevede più che l'intervento governativo debba essere in alcuni casi preceduto dall'emanazione di un parere delle Commissioni parlamentari competenti, come era invece richiesto, per le direttive inserite nell'apposito allegato D, dalla precedente legge comunitaria per il 1993. Solo per alcune direttive già inserite in quell'allegato, e per le quali è divenuto necessario, per i ritardi nell'intervento, differire i termini per l'emanazione dei regolamenti governativi, viene ribadito dalla nuova legge comunitaria l'obbligo della richiesta del parere (cfr. art. 6, par. 4).

d) Rispetto all'attuazione in via amministrativa, prevista originariamente dalla l. 16 aprile 1987, n. 183 (art. 11) e ripresa dall'art. 4, cc. 7° e 8°, legge *La Pergola*, la nuova legge comunitaria ripropone nell'art. 5 la discutibile soluzione di richiedere la previa elencazione nell'apposito allegato delle direttive *da attuare* in via amministrativa. La legge *La Pergola* faceva invece riferimento alla semplice indicazione, nella legge comunitaria, delle direttive «attuate o da attuare», facendo dunque fondatamente presumere che la indicazione fosse intesa a fini prevalentemente notiziali e non come *condicio sine qua non* per l'intervento regolamentare. Anche in questo caso ci sembra di riscontrare una deviazione dal modello immaginato dalla l. n. 86/1989.

e) Va infine espressa una critica, peraltro già formulata in vari commenti alle precedenti leggi comunitarie<sup>20</sup>, rispetto alla presenza nel testo della leg-

---

<sup>20</sup> Cfr. CANNIZZARO, *op. cit.*, 349.

ge di disposizioni che non sembrano in linea con l'obiettivo che la stessa intende perseguire. Per fare qualche esempio, si pensi agli artt. 13, in materia di navigazione aerea, che nonostante la formulazione della rubrica sembra avere per oggetto finalità diverse rispetto all'adempimento di obblighi comunitari. Lo stesso vale per gli artt. 20 e 26, relativi, rispettivamente, alla prestazione di servizi da parte di cooperative sociali ed ai rimborsi IVA ai non residenti.

#### 4. *Il ruolo delle regioni nell'attuazione delle direttive comunitarie*

Un'ultima, brevissima osservazione riguarda il ruolo delle regioni nell'attuazione delle direttive comunitarie: i ritardi nell'approvazione della legge comunitaria per il 1994 confermano i dubbi avanzati sulla scelta, contenuta nell'art. 9, c. 2°, l. n. 86/1989, di ancorare i poteri di intervento delle regioni e delle province autonome all'entrata in vigore della legge comunitaria successiva alla notifica della direttiva. L'inadempimento del potere centrale, in termini di mancata approvazione della legge comunitaria nei termini previsti, costringe all'attesa gli organi regionali<sup>21</sup>.

Va infine notato che un riavvicinamento al modello di legge comunitaria immaginato dalla l. n. 86 è riscontrabile nella disposizione, contenuta nella l. n. 52, che provvede ad indicare le norme di principio non derogabili, al momento dell'attuazione della direttiva, dalla legge regionale sopravvenuta<sup>22</sup>. Questo meccanismo, previsto dall'art. 9, l. n. 86, non era stato utilizzato nelle precedenti leggi comunitarie.

---

<sup>21</sup> Cfr. sul punto STROZZI, *Partecipazione delle regioni all'elaborazione delle politiche comunitarie e loro competenza all'attuazione degli atti comunitari alla luce della l. n. 86/1989*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1992, 111 ss.

<sup>22</sup> Si tratta dell'art. 14, relativo ai requisiti per l'iscrizione all'albo regionale dei fornitori del Servizio sanitario nazionale.

