

LA NUOVA DISCIPLINA DELLA PARTECIPAZIONE
ITALIANA ALLA ELABORAZIONE ED ALL'ATTUAZIONE
DEL DIRITTO COMUNITARIO CONTENUTA
NELLA LEGGE 24 APRILE 1998, N. 128
(LEGGE COMUNITARIA 1995-1997)

di *Filippo Donati*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le modifiche alla legge La Pergola. La valorizzazione del ruolo del Parlamento nell'elaborazione e nell'attuazione del diritto comunitario. – 3. *Segue*: le novità riguardanti la redazione della legge comunitaria: un caso di iniziativa legislativa ministeriale? – 4. *Segue*: la partecipazione delle Regioni all'attuazione del diritto comunitario. – 5. Pubblicazione di avviso per l'attuazione di direttive. – 6. Gli strumenti di attuazione degli obblighi comunitari. L'attuazione diretta. – 7. *Segue*: la delegazione legislativa. – 8. *Segue*: l'autorizzazione per l'emaneazione di testi unici. – 9. *Segue*: la delegificazione. – 10. *Segue*: attuazione mediante regolamento ministeriale o atto amministrativo. – 11. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa*

La legge 24 aprile 1998, n. 128, recante «*disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. (Legge comunitaria 1995-1997)*»¹ è la quinta legge comunitaria approvata da quando è entrata in vigore la legge 9 marzo 1989, n. 86 (meglio conosciuta come legge La Pergola). In precedenza erano state approvate le leggi 29 dicembre 1990, n. 428 (legge comunitaria per il 1990)², 19 febbraio 1992, n. 146 (leg-

¹ Su cui vedi i commenti di G. GRASSO, N. LUPO, G. BIANCO in *Gazz. Giur.*, n. 31/1998, 2 ss.

² Su cui cfr. 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)*, in

ge comunitaria per il 1991)³, 22 febbraio 1994, n. 146 (legge comunitaria per il 1993)⁴ e 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria per il 1994)⁵. Particolare fu il caso della legge 19 dicembre 1992, n. 489 recante norme di attuazione di alcune direttive comunitarie per il completamento del mercato interno (la cosiddetta «mini-comunitaria»)⁶.

La struttura della legge n. 128/1998 non si discosta da quella delle precedenti leggi comunitarie. Tradizionale è la suddivisione della legge in due titoli, contenenti rispettivamente le «*Disposizioni generali sui procedimenti per l'adempimento degli obblighi comunitari*» e le «*Disposizioni particolari di adempimento diretto, criteri speciali di delega legislativa e per l'emanazione del regolamento*»⁷. Le direttive da attuare vengono elencate nei consueti allegati, distinti a secondo della modalità di recepimento prescelta: allegato A (direttive oggetto della delega legislativa), allegato B (direttive oggetto della delega legislativa per le quali si richiede il parere delle Commissioni parlamentari permanenti competenti per materia sugli schemi dei relativi decreti legislativi), allegato C (direttive da attuare in via regolamentare) e allegato D (direttive da attuare in via amministrativa), cui ora si viene ad aggiungere l'allegato E (sentenze di condanna da eseguire).

Anche la legge in commento, non diversamente da quelle che l'hanno preceduta, utilizza tutti gli strumenti attuativi previsti dalla legge La Pergola: esecuzione diretta, delegazione legislativa, delegificazione, attuazione in via regolamentare ed amministrativa. Con riferimento a ciascuno di questi strumenti si ripropongono una serie di problemi già segnalati dalla dottrina che ha avuto modo di analizzare le altre leggi comunitarie (si pensi, ad esempio,

Riv. it. dir. pubbl. com., 1991, 331 ss. e E. CANNIZZARO, *La legge comunitaria per il 1990 e il D.D.L. per il 1991*, in M. MORISI (a cura di), *L'attuazione delle direttive Ce in Italia*, Milano, Giuffrè, 1992, 205 ss.

³ Su cui cfr. A. ADINOLFI, *Il disegno di legge comunitaria per il 1991: un meccanismo ormai «a regime»?*, in *Riv. dir. int.*, 1991, 100 ss.

⁴ Su cui cfr. R. MASTROIANNI, *La legge comunitaria per il 1993*, in *Foro it.*, 1994, IV, 350 ss.

⁵ Su cui cfr. R. MASTROIANNI, *Le trasformazioni delle leggi comunitarie alla luce dell'approvazione della l. n. 52/1996 (legge comunitaria per il 1994)*, in U. DE SIERVO (a cura di) *Osservatorio sulle fonti 1996*, Torino, Giappichelli, 1996, 1 ss.; N. LUPO, *La legge comunitaria annuale: uno strumento da ripensare?*, in *Gazz. Giur.*, n. 20/1996, 2 ss.

⁶ Su cui cfr., C. 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.; cfr. altresì A. ADINOLFI, «*Procedure accelerate per l'attuazione di direttive comunitarie: il fine giustifica i mezzi?*», in *Riv. dir. int.*, 1992, 1032 ss. e G. GRASSO, *Alcune osservazioni sulla legge 19 dicembre 1992, n. 489: una «leggina» comunitaria per l'Italia?*, in *Quad. reg.*, 1993, 794 ss.

⁷ Il richiamo ai criteri per l'emanazione del regolamento, contenuto nella rubrica del titolo II, rappresenta peraltro una novità rispetto alle precedenti leggi comunitarie.

alla genericità dei principi e criteri direttivi della delegazione legislativa o all'utilizzazione impropria delle deleghe «correttive» e della delegificazione). L'analisi di queste problematiche esula tuttavia dai limitati fini di questo intervento, dedicato ad una ricognizione delle principali novità in tema di fonti del diritto contenute nella legge n. 128/1998. Tra queste spiccano senz'altro le modifiche apportate alla legge La Pergola.

Non è la prima volta che una legge comunitaria contiene norme volte a modificare la legge La Pergola. In particolare l'art. 3 della legge n. 146/1994 (legge comunitaria per il 1993) ha sostituito l'art. 4, comma 4, della legge n. 86/1989, stabilendo che il parere delle Commissioni parlamentari sui regolamenti delegati (in precedenza sempre obbligatorio) è necessario soltanto se così dispone la legge comunitaria. In vari casi, inoltre, le leggi comunitarie hanno implicitamente derogato al modello delineato dalla legge La Pergola. Basta pensare, ad esempio, al parere delle Commissioni parlamentari richiesto sugli schemi delle direttive contenute nell'allegato B di tutte le leggi comunitarie fino ad oggi emanate, di cui non vi è traccia nella legge n. 86/1986; per converso la legge n. 86/1989, nella parte in cui dispone che la legge comunitaria che dia attuazione alle direttive comunitarie in materie di competenza regionale deve indicare le disposizioni di principio non derogabili, è invece sempre rimasta pressoché lettera morta.

La legge in commento non si limita però ad una deroga o ad una modifica di carattere puntuale della legge La Pergola. Gli artt. 13 e 14 della legge n. 128/1998 operano una articolata revisione di tale legge⁸, volta essenzialmente a garantire un maggior coinvolgimento del Parlamento e delle Regioni nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche comunitarie. Occorre pertanto richiamare le principali novità introdotte grazie a dette norme.

2. *Le modifiche alla legge La Pergola. La valorizzazione del ruolo del Parlamento nell'elaborazione e nell'attuazione del diritto comunitario*

È noto che l'adeguatezza della base informativa rappresenta un presupposto indispensabile, ancorché non sufficiente, per consentire alle assemblee

⁸ Sulla posizione della legge La Pergola nel nostro sistema delle fonti del diritto cfr. i rilievi di A. RUGGERI, *Prime osservazioni sul riparto delle competenze Stato-Regioni nella legge «La Pergola» e sulla collocazione di quest'ultima e della legge comunitaria nel sistema delle fonti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991, 711 ss. Cfr. inoltre G. GRASSO, *La legge comunitaria 1995-1997: l'inquadramento generale*, in *Gazz. Giur.*, n. 31/1998, 7 ss.

legislative un efficace esercizio del ruolo politico ad esse attribuito nel nostro sistema costituzionale. Ciò vale, evidentemente, anche per la partecipazione alla elaborazione ed attuazione del diritto comunitario.

A tal riguardo la legge n. 183/1987 (la cosiddetta legge Fabbri) aveva previsto la comunicazione al Parlamento, alle Regioni ed alle Province autonome sia dei progetti degli atti normativi comunitari (art. 9) sia, entro trenta giorni dalla loro notificazione, delle direttive e delle raccomandazioni (art. 10). L'art. 7 della legge n. 86/1989 ha poi introdotto la relazione semestrale al Parlamento sulla politica comunitaria del Governo.

Questi strumenti conoscitivi del Parlamento sono stati ulteriormente rafforzati dalla legge n. 128/1998, che in tal modo ha inteso valorizzare la partecipazione delle Camere sia alla fase «ascendente» che alla fase «discendente» del processo normativo comunitario.

Il nuovo art. 2, comma 1, della legge n. 86/1986 (introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge n. 128/1998) stabilisce ora che il Ministro competente per il coordinamento delle politiche comunitarie trasmette alle Camere, contestualmente alla loro ricezione, gli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea e delle Comunità europee. Il legislatore ha così previsto un ampliamento della sfera degli atti comunitari che il Governo è tenuto a trasmettere alle Camere.

L'obbligo di comunicazione riguarda dunque non soltanto gli atti normativi (regolamenti, direttive e raccomandazioni) ma anche gli atti di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea e delle Comunità europee. Non è ben chiaro a cosa si riferisca la legge quando parla di atti di indirizzo: probabilmente a quegli atti non tipizzati con i quali l'Unione europea intende indirizzare, senza vincolarla, la politica degli Stati membri (si pensi, ad esempio, agli atti relativi al coordinamento nel campo della giustizia e degli affari interni come le misure sull'asilo e sull'immigrazione, lo scambio di informazioni ed il coordinamento delle forze di polizia ecc.). Una maggiore precisione sul punto sarebbe stata auspicabile.

Tali atti, come si è detto, debbono essere trasmessi alle Camere contestualmente alla loro ricezione, con maggiore tempestività, quindi, rispetto a quanto previsto dalla legge Fabbri. Per assicurare un maggior coinvolgimento parlamentare nell'attuazione del diritto comunitario, inoltre, la norma in esame ha stabilito che il Governo debba verificare, con la collaborazione delle amministrazioni interessate, lo stato di conformità dell'ordinamento interno e degli indirizzi di politica del Governo in relazione ai suddetti atti; le risultanze di questa verifica dovranno essere tempestivamente trasmesse, con l'indicazione delle misure da intraprendere per assicurare tale conformità, alle Commissioni parlamentari competenti, le quali potranno formulare osservazioni ed atti di indirizzo, di cui il Ministro dovrà tenere conto nella redazione del disegno di legge comunitaria.

Questa nuova disciplina dovrebbe facilitare il puntuale adempimento degli obblighi comunitari, eventualmente anche senza dover attendere l'emanazione della legge comunitaria annuale. Va peraltro segnalato che la legge n. 128/1998 non ha mantenuto l'obbligo, contenuto invece nella legge Fabbri, di dare comunicazione alle Regioni ed alle Province autonome degli atti comunitari che incidono sulle materie loro attribuite. Si tratta di una evidente contraddizione rispetto alla tendenza, riscontrabile in altre disposizioni della legge n. 128/1998, verso un maggiore coinvolgimento delle Regioni nella elaborazione e nell'attuazione delle politiche comunitarie.

La contraddizione è accentuata dal fatto che l'art. 14 della legge n. 128/1998 prevede la trasmissione anche alle Regioni dei progetti degli atti normativi e di indirizzo. In particolare questa norma stabilisce che il Presidente del Consiglio dei Ministri oppure il Ministro competente per il coordinamento delle politiche comunitarie debbono comunicare alle Camere, alle Regioni ed alle Province autonome «i progetti degli atti normativi e di indirizzo di competenza degli organi dell'Unione europea o delle Comunità europee, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e le loro modificazioni», indicando la data presunta per la loro discussione o adozione da parte degli organi predetti; entro tale data le Commissioni parlamentari competenti «formulano osservazioni e adottano ogni opportuno atto di indirizzo al Governo», mentre le Regioni e le Province autonome possono inviare al Governo osservazioni.

Senza altro condivisibile è il coinvolgimento del Parlamento, delle Regioni e delle Province autonome nella fase ascendente del processo normativo comunitario operato dall'art. 14 della legge n. 128/1998. Qualche perplessità suscita invece l'estensione dell'obbligo di comunicazione, in precedenza previsto dalla legge Fabbri solo con riguardo ai progetti di regolamenti e direttive, ai progetti di ogni atto normativo e di indirizzo nonché agli atti preordinati alla formulazione degli stessi. A parte la difficoltà – sopra segnalata – di individuare concretamente gli atti di indirizzo, la necessità di comunicare anche gli atti preparatori potrebbe determinare il rischio che le Camere vengano «inondate» da comunicazioni di scarso rilievo.

Perplessità suscita infine il fatto che la disciplina appena richiamata, a differenza di quella riguardante la comunicazione alle Camere degli atti normativi e di indirizzo, non sia stata inserita nella legge La Pergola. Esigenze di chiarezza normativa avrebbero invece suggerito di accorpate in un unico testo le disposizioni riguardanti la comunicazione degli atti comunitari e dei progetti degli stessi, così come era accaduto con gli artt. 9 e 10 della legge Fabbri.

Sempre in materia di informazione al Parlamento occorre infine segnala-

re l'art. 13, comma 2, della legge n. 128/1998. In base a questa previsione il Governo, nell'ambito della relazione semestrale al Parlamento di cui all'art. 7 della legge La Pergola, deve ora riferire anche «sullo stato di conformità dell'ordinamento interno al diritto comunitario e sullo stato delle eventuali procedure di infrazione». Anche questa ulteriore novità mira a rafforzare la centralità del Parlamento nel processo di adeguamento del diritto interno al diritto comunitario.

3. *Segue: le novità riguardanti la redazione della legge comunitaria: un caso di iniziativa legislativa ministeriale?*

Il vecchio art. 2 della legge n. 86/1986 stabiliva che entro il 31 gennaio di ogni anno il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, verificato lo stato di conformità dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario, sottoponesse al Consiglio dei Ministri il disegno di legge comunitaria, che doveva essere presentato alle Camere entro il 1 marzo successivo.

Il nuovo art. 2, comma 2, della legge n. 86/1986 (introdotto dall'art. 13, comma 2, della legge n. 128/1998) dispone invece che «sulla base della verifica e delle osservazioni ed atti di indirizzo di cui al comma 1, il Ministro competente per il coordinamento delle politiche comunitarie, entro il 31 gennaio di ogni anno, presenta al Parlamento, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri interessati» il disegno di legge comunitaria.

In tal modo il nostro legislatore sembrerebbe avere «inventato» una iniziativa legislativa ministeriale, in palese contrasto con l'art. 71 Cost. Si tratta dunque di una norma chiaramente incostituzionale, verosimilmente frutto di una certa fretta e superficialità nella sua redazione, che il Parlamento dovrebbe modificare quanto prima.

Per quanto invece concerne il comma 3 dell'art. 2, la novità consiste nel fatto che la relazione introduttiva al disegno di legge comunitaria deve dare conto, oltre che della giurisprudenza della Corte di giustizia⁹, anche «delle direttive non inserite nel disegno di legge comunitaria il cui termi-

⁹ Dispone a tal riguardo la norma che la relazione debba dare conto, in particolare, «della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee per quanto riguarda le sentenze aventi riflessi, sotto il profilo giuridico-istituzionale, sull'ordinamento interno e per quelle relative alle eventuali inadempienze e violazioni degli obblighi comunitari da parte della Repubblica italiana».

ne di recepimento è già scaduto e di quelle il cui termine di recepimento scade nel corso dell'anno e delle ragioni del loro omesso inserimento nel disegno di legge comunitaria». Scopo di questa innovazione è quello di costringere il Governo a dare conto dei motivi del mancato inserimento di direttive nella legge comunitaria, per consentire eventualmente al Parlamento di ovviare alla lacuna ed evitare l'inadempimento degli obblighi comunitari. Non sembra invece possibile desumere dalla norma una volontà di trasformare la legge comunitaria nell'esclusivo strumento di attuazione degli obblighi comunitari¹⁰.

4. Segue: *la partecipazione delle Regioni all'attuazione del diritto comunitario*

Un'importantissima novità contenuta nella legge in esame è senza dubbio la parificazione della potestà legislativa concorrente e di quella esclusiva ai fini della attuazione delle direttive comunitarie, operata dall'art. 13, comma 5, della legge in commento. È stata così abbandonata la discutibile scelta – assai criticata in dottrina¹¹ – di procrastinare l'attuazione delle direttive nelle materie di competenza concorrente a dopo l'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva alla notifica della direttiva. Sotto il profilo della tecnica di redazione degli atti normativi va peraltro segnalato che gli attuali commi 1 e 2 dell'art. 9 della legge n. 86/1986 avrebbero ben potuto essere accorpati, non essendovi ormai più motivo per distinguere il momento di attuazione delle direttive comunitarie per le materie di competenza esclusiva e concorrente.

Viene invece mantenuta la distinzione tra potestà legislativa concorrente ed esclusiva operata dal comma 3 dell'art. 9 della legge n. 86/1986, dove si prevede che per le materie di competenza concorrente la legge comunitaria indica le disposizioni di principio non derogabili dalla legge regionale, mentre per le materie di competenza esclusiva le Regioni e le Province autonome si adeguano alla legge dello Stato nei limiti della Costituzione e dei rispettivi statuti.

¹⁰ Diversamente G. GRASSO, *La legge comunitaria 1995-97: l'inquadramento generale*, cit., 10.

¹¹ Per indicazioni cfr. G. GRASSO, *La posizione delle Regioni nell'impianto complessivo della legge comunitaria 1995-1997: attuazione della normativa comunitaria e procedure di attuazione*, in *Gazz. Giur.*, n. 31/1998, 29, al quale si rinvia per un più completo esame delle disposizioni della legge n. 128/1998 che incidono sulla posizione regionale.

L'opportunità di prevedere disposizioni di principio non derogabili dalle Regioni appare discutibile, dal momento che assai spesso disposizioni del genere sono già contenute nella direttiva da attuare, cosicché l'enunciazione di ulteriori principi rischia di comprimere eccessivamente la competenza regionale. Comunque va segnalato che solo in due casi le leggi comunitarie approvate sino ad oggi hanno provveduto all'individuazione di disposizioni di principio inderogabili: l'art. 14 della legge n. 52/1996 (comunitaria per il 1994), relativo ai requisiti per l'iscrizione all'albo regionale dei fornitori del servizio sanitario nazionale, e l'art. 11 della legge in commento, in materia di requisiti per la partecipazione alle gare e alle aggiudicazioni per appalti e forniture.

Il nuovo art. 2 *bis* dell'art. 9 della legge n. 86/1986 (introdotto dall'art. 13, comma 6, della legge in commento) ha poi stabilito che le leggi regionali e provinciali che attuano direttive comunitarie «recano nel titolo il numero identificativo di ogni direttiva attuata. Il numero e gli estremi di pubblicazione di ciascuna legge sono comunicati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie». L'esigenza di favorire la conoscibilità degli strumenti regionali di attuazione del diritto comunitario si è infatti accentuata a seguito della riforma, sopra richiamata, volta a consentire alle Regioni la possibilità di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie anche nelle materie di competenza concorrente.

Ulteriori novità riguardano la sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni. L'art. 13, comma 7, della legge n. 128 ha modificato a tal riguardo l'art. 10, comma 1, della legge n. 86/1986: innanzi tutto per la convocazione della Conferenza – che deve essere effettuata almeno ogni sei mesi – da parte del Presidente del Consiglio non è più richiesta la proposta del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie; in secondo luogo viene attribuito anche alle Regioni ed alle Province autonome il potere di convocare la Conferenza; in terzo luogo si prevede che il Governo debba informare le Camere sui risultati emersi dalla sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni.

Il comma 8 dell'art. 13 ha attribuito alla Conferenza il compito di esprimere un parere sullo schema del disegno di legge comunitaria, recependo così un'esigenza evidenziata da tempo dalla dottrina che si è occupata del tema¹².

Il comma 10 dell'art. 13 stabilisce infine che, nel corso della sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni, i Presidenti delle Giunte regio-

¹² Cfr. 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)*, cit., 340.

nali e delle Province autonome indichino al Governo gli argomenti e le questioni di particolare interesse per le proprie amministrazioni che dovranno essere presi in considerazione nella formulazione delle direttive che il Ministro per gli affari esteri impartisce alla rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea, anche per l'utilizzazione degli esperti ad essa assegnati ¹³.

5. Pubblicazione di avviso per l'attuazione di direttive

Un cenno deve essere fatto all'art. 3 della legge n. 128/1998, che modifica l'art. 10 del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana.

A fine di agevolare la conoscenza delle norme comunitarie destinate ad incidere sulle disposizioni dell'ordinamento nazionale viene disposta la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, il giorno della scadenza del termine per l'attuazione di ogni direttiva delle Comunità europee, di un avviso contenente gli estremi di ciascuna direttiva (nonché della sua pubblicazione nelle Gazzette ufficiali italiana e comunitaria) nonché l'indicazione delle norme adottate per la sua attuazione.

6. Gli strumenti di attuazione degli obblighi comunitari. L'attuazione diretta

Per quanto concerne gli strumenti utilizzati per l'attuazione degli obblighi comunitari, occorre segnalare la maggiore ampiezza del ricorso alla attuazione diretta rispetto a quanto avevano fatto le precedenti leggi comunitarie.

In realtà nella prima legge comunitaria lo strumento dell'attuazione diretta era stato utilizzato con una certa larghezza ¹⁴ sia per abrogare le dispo-

¹³ Sul coordinamento tra questa disciplina e quella contenuta nel d.lgs. n. 281/1997, cfr. G. GRASSO, *La posizione delle Regioni nell'impianto complessivo della legge comunitaria 1995-1997: attuazione della normativa comunitaria e procedure di attuazione*, cit., 32-33.

¹⁴ Cfr. in particolare 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)*, cit.

sizioni incompatibili con il diritto comunitario, sia per dettare la nuova disciplina necessaria per garantire l'adempimento degli obblighi comunitari¹⁵. Nelle leggi comunitarie successive il ricorso all'attuazione diretta è progressivamente diminuito¹⁶.

Il maggior ricorso all'attuazione diretta contenuto nella nuova legge comunitaria¹⁷ rappresenta un ulteriore indice della volontà di valorizzare il ruolo del Parlamento con riguardo all'adempimento degli obblighi comunitari.

7. Segue: *la delegazione legislativa*

Poche le novità per quanto concerne l'uso della delegazione legislativa rispetto alle precedenti leggi comunitarie¹⁸.

Con riguardo alla determinazione dei criteri e principi direttivi della delega, nuovo è il criterio generale previsto dall'art. 2, lett. f), relativo alla «abolizione dei diritti speciali o esclusivi, con regime autorizzato a favore di terzi, in tutti i casi in cui il loro mantenimento ostacoli la prestazione, in regime di concorrenza, di servizi che formano oggetto di disciplina delle direttive per la cui attuazione è stata conferita la delega legislativa, o di servizi a questi connessi». Si tratta tuttavia di un criterio già ricavabile dal diritto comunitario e comunque inidoneo ad ovviare alla genericità dei criteri generali di delega, più volte segnalata dalla dottrina.

La discussa norma, contenuta nell'art. 3, lett. g), della legge comunitaria per il 1994, che consentiva ai decreti legislativi di disporre la delegificazione della disciplina di «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» è stata opportunamente eliminata. Questa disposizione, che attribuiva al Governo il potere di decidere

¹⁵ Cfr. E. CANNIZZARO, *La legge comunitaria per il 1990 e il d.d.l. per il 1991*, cit., 208.

¹⁶ La scarsità delle previsioni dedicate all'attuazione diretta di obblighi comunitari caratterizza anche la legge comunitaria del 1994: in argomento vedi R. MASTROIANNI, *Le trasformazioni delle leggi comunitarie alla luce dell'approvazione della l. n. 52/1996 (legge comunitaria per il 1994)*, cit., 7.

¹⁷ Per l'attuazione di direttive cfr. gli artt. 11, commi 1 e 2, 12, 15, 16, 17, comma 3, 22, 25, 26, 27, 28, 29 commi 1-4, 34, 37, 40, 46, 47, 48, 49, 52, 53, 54, 55, 56, 57. Per l'attuazione diretta di regolamenti cfr. gli artt. 40 e 53.

¹⁸ In argomento vedi *amplius* N. LUPCO, *Tipologie delle deleghe legislative per l'attuazione di direttive comunitarie e problemi del riordino normativo: verso una (ancora maggiore) «confusione delle lingue»*, in *Gazz. Giur.*, n. 31/1998, 11 ss.

se delegificare o meno determinate materie, finiva infatti per alterare il modello dei rapporti tra legge e regolamento accolto nel nostro sistema costituzionale¹⁹.

È stato invece riproposto il criterio generale di delega in materia sanzionatoria contenuto nell'art. 2, lett. c), che permette al Governo di stabilire sanzioni amministrative e penali per la violazione delle disposizioni contenute nei decreti legislativi, graduandone l'entità entro certi limiti, per i casi «in cui le infrazioni ledano o esponano a pericolo interessi generali dell'ordinamento interno del tipo di quelli tutelati dagli articoli 34 e 35 della legge 24 novembre 1981, n. 689». Ancora una volta l'introduzione di nuove sanzioni penali viene ancorata ad un criterio elastico ed indeterminato, e pertanto difficilmente compatibile con la riserva di legge di cui all'art. 25, comma 2, Cost. Il legislatore non ha dunque accolto il preciso monito contenuto nella sentenza della Corte costituzionale n. 53/1997²⁰. In questa decisione, pronunciata con riferimento alla analoga norma contenuta nella legge n. 146/1994 (legge comunitaria per il 1993), la Corte aveva osservato che la formula impiegata dal legislatore «non appare certo perspicua» ed aveva espresso «l'auspicio che il legislatore, ove conferisca deleghe ampie di questo tipo, adotti, per quanto riguarda il ricorso alla sanzione penale, al cui proposito è opportuno il massimo di chiarezza e di certezza, criteri configurati in modo più preciso». Il legislatore non soltanto ha disatteso il preciso monito della Corte, ma ha utilizzato il criterio in questione anche nell'art. 8, che contiene una delega al Governo per l'emanazione di sanzioni penali o amministrative per la violazione di direttive attuate in via regolamentare o amministrativa.

Per quanto concerne l'uso delle cosiddette deleghe integrative e correttive²¹, è da segnalare l'art. 4 della legge in commento, che delega il Governo ad emanare decreti legislativi recanti le norme correttive ed integrative necessarie ad adeguare l'ordinamento nazionale a due sentenze della Corte di giustizia.

Con tale disposizione, è stato sottolineato, si fuoriesce dallo schema tradizionale secondo cui le deleghe per le disposizioni «integrative e correttive

¹⁹ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, Torino, Giappichelli, 1996, 277.

²⁰ In *Giur. cost.*, 1997, 479.

²¹ Sulla prassi in materia e sui problemi che ne discendono cfr. N. LUPO, *Lo sviluppo delle deleghe e dei decreti legislativi «correttivi»*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti* 1996, cit., 45 ss.; M. CARTABIA, *L'effettività come presupposto e vittima dei decreti legislativi «integrativi e correttivi»*, in A. BARDUSCO, F. PIZZETTI (a cura di), *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, Milano, Giuffrè, 1998, 73 ss.

ve» vengono utilizzate per consentire gli aggiustamenti della disciplina introdotta dai decreti legislativi che si rendono necessari alla luce della prassi applicativa. Si configura cioè una ordinaria delega legislativa per l'attuazione del diritto comunitario, che si caratterizza per il fatto di dare applicazione non ad una direttiva ma a principi giurisprudenziali²².

8. Segue: *l'autorizzazione per l'emanazione di testi unici*

L'art. 10 della legge n. 128/1998 conferma l'attribuzione al Governo di una delega «cumulativa (o a carattere implicitamente plurimo)»²³, per la redazione di testi unici volti al riordinamento normativo nelle materie interessate dalle direttive comunitarie²⁴.

Una prima differenza rispetto all'analogia previsione contenuta nelle precedenti leggi comunitarie riguarda l'estensione del campo di intervento del Governo. Il potere di procedere alla redazione di testi unici investe infatti tutte le disposizioni dettate in attuazione delle deleghe conferite per il recepimento di direttive comunitarie, mentre in precedenza tale potere era stato circoscritto alle sole deleghe contenute nella legge comunitaria.

Una seconda differenza attiene alla terminologia utilizzata. L'art. 10 della legge n. 128/1998 parla di «autorizzazione» alla emanazione di testi unici, anziché di «delega» come facevano le precedenti comunitarie, e definisce i testi unici come «compilativi». Se da una parte queste novità parrebbero finalizzate a circoscrivere il margine di discrezionalità del Governo nella redazione dei testi unici, dall'altra parte viene espressamente consentito all'Esecutivo di apportare le integrazioni e le modificazioni necessarie al coordinamento delle disposizioni inserite nel testo unico. Di conseguenza l'art. 10 della legge in esame finisce per risultare quanto meno contraddittorio²⁵.

²² Così N. LUPO, *Tipologie delle deleghe legislative per l'attuazione di direttive comunitarie e problemi del riordino normativo: verso una (ancora maggiore) «confusione delle lingue»*, cit., 18.

²³ Così M. MALO, *I testi unici*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, cit., 101.

²⁴ Le corrispondenti previsioni contenute nelle due precedenti comunitarie hanno trovato attuazione solo con il testo unico emanato con d.lgs. n. 58/1998, in materia di intermediazione finanziaria, su cui cfr. il contributo di Pier Francesco Lotito nel presente *volume*.

²⁵ Cfr. N. LUPO, *Tipologie delle deleghe legislative per l'attuazione di direttive comunitarie e problemi del riordino normativo: verso una (ancora maggiore) «confusione delle lingue»*, cit., 20. Per una più approfondita analisi dell'art. 10 della legge in commento si rinvia al contributo di Maurizio Malo nel presente *volume*.

9. Segue: *la delegificazione*

Per quanto concerne la delegificazione, si deve innanzi tutto segnalare che l'art. 5, comma 1, della legge n. 128/1998 ha ripristinato il parere delle Commissioni parlamentari che invece l'art. 4 della legge comunitaria per il 1994 aveva omissso.

Il legislatore ha inoltre cercato di limitare l'ambito di discrezionalità del Governo nella attuazione in via regolamentare delle direttive, ed a tal fine ha stabilito che esso debba attenersi «a principi e criteri direttivi corrispondenti a quelli enunciati nelle lettere *b)*, *e)*, *f)* e *g)* dell'art. 2». Di questi principi e criteri, però, quelli di cui alle lett. *b)* ed *e)* sono generici ed inidonei a vincolare effettivamente l'azione del Governo, quello di cui alla lett. *f)* riguarda settori specifici e comunque era già ricavabile dal diritto comunitario, mentre quello di cui alla lett. *g)* risulta già coperto dalla previsione di cui al comma 2 dell'art. 5.

Quest'ultima disposizione, d'altro canto, estende il campo di applicazione dell'art. 5, comma 1, della legge n. 86/1986, attribuendo al Governo la possibilità di attuare con regolamento delegato non solo le direttive modificative di quelle contenute nella legge comunitaria, ma anche le direttive «precedentemente trasposte, di cui le direttive comprese nell'allegato C costituiscono la modifica, l'aggiornamento od il completamento».

Da segnalare infine l'ultimo comma dell'art. 5 della legge n. 128/1998, che riconosce ai regolamenti delegati la possibilità di prevedere sanzioni amministrative se ciò è prescritto dalle direttive che vengono attuate.

10. Segue: *attuazione mediante regolamento ministeriale o atto amministrativo*

L'art. 6 della legge n. 128/1998, a differenza della precedente legge comunitaria, distingue tra l'attuazione delle direttive mediante regolamento ministeriale da emanare ai sensi dell'art. 17 della legge n. 400/1988 e l'attuazione mediante atto amministrativo²⁶. In tal modo si è voluto evitare che atti sostanzialmente regolamentari vengano approvati nelle forme di atti am-

²⁶ In argomento cfr. G. BIANCO, *Attuazione di direttive in via regolamentare e in via amministrativa tra tecniche di delegificazione e «legificazione di ritorno»*, in *Gazz. Giur.*, n. 31/1998, 21 ss.

ministrativi, con violazione della disciplina contenuta nell'art. 17 della legge n. 400/1988²⁷.

La norma precisa inoltre che l'elenco delle direttive da attuare in via amministrativa (allegato D) non deve considerarsi tassativo, come invece aveva fatto – discutibilmente – la precedente legge comunitaria. In conformità a quanto previsto dall'art. 4, comma 7, della legge La Pergola, la nuova legge comunitaria ha dunque opportunamente stabilito che «resta fermo il disposto degli articoli 11 e 20 della legge 16 aprile 1987, n. 183».

Per garantire un costante monitoraggio in ordine all'attuazione degli obblighi comunitari, le amministrazioni competenti sono tenute ad informare la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento delle politiche comunitarie, sul procedimento di attuazione in via regolamentare o amministrativa. In sintonia con la valorizzazione della partecipazione delle Regioni al processo di attuazione degli obblighi comunitari, viene infine opportunamente stabilito che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, possono indirizzare alla Presidenza del Consiglio proposte in merito al contenuto dei regolamenti ministeriali o degli atti amministrativi.

11. *Considerazioni conclusive*

Non è facile dare un giudizio complessivo sulla legge comunitaria per gli anni 1995-97.

Certamente positiva è l'impostazione di fondo, incentrata sulla valorizzazione del Parlamento e delle Regioni nella formazione e nell'attuazione delle politiche comunitarie.

D'altra parte, però, non possono essere dimenticati alcuni aspetti discutibili contenuti nella legge in esame, come ad esempio la «svista» che ha portato alla previsione di una iniziativa legislativa ministeriale e le altre incongruenze che si è cercato di segnalare. Le giuste critiche avanzate a più riprese dalla dottrina con riguardo, ad esempio, alla genericità dei principi e criteri direttivi della delega in materia di adempimento degli obblighi comunitari, all'ampiezza del ricorso alle deleghe integrative e correttive e all'uso improprio della delegificazione sono poi rimaste ancora una volta inascoltate.

Inoltre non può essere trascurato il fatto che la legge n. 128/1998 con-

²⁷ In argomento cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del governo (1996-1997): quadro generale*, in U. DE SIERVO (cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Torino, Giappichelli, 1998, 234 ss.

densa quello che avrebbe dovuto costituire oggetto di tre diverse leggi comunitarie. Il ritardo nell'attuazione della legge rispetto ai tempi previsti dalla La Pergola risulta dunque ancora più grave rispetto a quello segnato con le leggi n. 142/1992 (comunitaria per il 1991), n. 146/1994 (comunitaria per il 1993) e soprattutto con la n. 52/1996 (comunitaria per il 1994)²⁸. Per il 1992, come si è detto, la legge comunitaria non è stata neppure approvata. Si registra dunque una evidente deviazione rispetto al modello della legge La Pergola che, com'è noto, ha imposto alle Camere di approvare ogni anno la «legge comunitaria» come strumento principale per garantire la conformità dell'ordinamento interno rispetto a quello europeo.

Occorre poi tenere conto del fatto che, come è stato da tempo osservato, la legge La Pergola rimanda l'adempimento degli obblighi comunitari a provvedimenti successivi alla stessa legge comunitaria, elargendo all'Esecutivo un ulteriore arco di tempo²⁹. L'analisi del Servizio dei rapporti comunitari ed internazionali – Ufficio organismi comunitari su «lo stato di attuazione delle direttive comunitarie recepite con le più recenti leggi comunitarie annuali», ha evidenziato come, al 18 febbraio 1998, risultassero ancora non attuate 7 direttive inserite nella legge comunitaria per il 1993 e 8 direttive inserite nella legge comunitaria per il 1994; i regolamenti previsti dalla legge comunitaria per il 1990 sono stati emanati dal 1° marzo 1992 al 12 novembre 1993; i regolamenti previsti dalla legge comunitaria per il 1991 dal 1° marzo 1992 al 16 novembre 1996³⁰. Se dunque al ritardo nell'attuazione delle leggi comunitarie sommiamo il tempo normalmente necessario per l'emanazione dei provvedimenti attuativi delegati all'Esecutivo (decreti legislativi, regolamenti ed atti amministrativi), emerge una ulteriore conferma dei dubbi circa l'effettiva utilità di un meccanismo che, pensato per ovviare alla situazione di cronico ritardo dell'Italia nel rispetto degli obblighi comunitari, rischia in certi casi di aggravare ulteriormente tale ritardo³¹, con grave pregiudizio dei destinatari delle norme contenute nelle direttive³².

²⁸ Cfr. A. CELOTTO, *Legge comunitaria*, in *Enc. giur.*, XVIII, 6-7.

²⁹ Cfr. M. MORISI, *La «legge comunitaria» in Parlamento*, in M. MORISI (a cura di), *L'attuazione delle direttive Ce in Italia*, cit., 41. In argomento cfr. anche G. TESAURO, *Procedura di adeguamento al diritto comunitario: problemi antichi e nuovi propositi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, 387.

³⁰ Cfr. Senato della Repubblica, XIII Legislatura, relazione della 1° Commissione permanente, atti nn. 1780-A e 1780-C.

³¹ Cfr. per tutti R. MASTROIANNI, *La legge comunitaria per il 1993*, cit., 350 ss. Per analoghe conclusioni cfr. ora N. LUPO, *La legge comunitaria annuale: uno strumento da ripensare?*, cit., 4.

³² Cfr. R. MASTROIANNI, *Le trasformazioni delle leggi comunitarie alla luce dell'approvazione della l. n. 52/1996 (legge comunitaria per il 1994)*, cit., 5.

D'altra parte la recente modifica del regolamento della Camera dei deputati approvata con deliberazione 24 settembre 1997 ha consentito un tasso medio di attuazione del calendario attorno al 90% (rispetto al 58,1% dei mesi precedenti)³³, rendendo quindi più agevole l'adempimento tempestivo degli obblighi comunitari senza bisogno di ricorrere a tal fine ad un'apposita legge annuale «ad hoc», la cui procedura di elaborazione si è rivelata nei fatti assai complessa. E anche recentemente, del resto, importantissime direttive comunitarie sono state attuate con provvedimento separato³⁴.

Ciò conferma l'opportunità di configurare la legge comunitaria non più come strumento ordinario di adempimento agli obblighi comunitari, ma come strumento «residuale» volto ad effettuare un riesame complessivo circa lo stato di conformità del nostro ordinamento rispetto a quello comunitario ed a porre rimedio agli stati di inadempienza non ancora eliminati.

³³ Come risulta dal *Rapporto sull'attività dell'Assemblea e delle Commissioni nella XIII Legislatura*, pubblicato dalla Camera dei deputati nel luglio 1998.

³⁴ Vedi ad esempio, in materia di telecomunicazioni, il d.p.r. n. 318/1997, con cui sono state attuate le direttive sulla liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione in forza della delega contenuta nella legge 23 dicembre 1996, n. 650.