

Maria Teresa Calabrò

La legge comunitaria: contenuti, procedimento e controlli parlamentari

1 - La legge comunitaria e le fonti comunitarie; 2 - L'attuazione del diritto comunitario fino alla «legge La Pergola»; 3 - La «legge comunitaria»: contenuti e procedura; 4 - Controlli parlamentari sugli atti comunitari: verso una «sessione europea»?

1 - *La legge comunitaria e le fonti comunitarie*

La legge comunitaria è stata introdotta nel nostro ordinamento dalla legge 9 marzo 1989, n. 86, comunemente denominata «legge La Pergola» dal nome dell'allora ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie. Con il termine legge comunitaria si indica il disegno di legge recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee» con il quale il nostro paese dà attuazione agli obblighi comunitari avvalendosi di diversi strumenti normativi: la normazione diretta, la delega legislativa, la delegificazione, l'attuazione in via amministrativa delle direttive o delle raccomandazioni (CECA) e, nelle materie di competenza regionale concorrente, l'indicazione delle disposizioni di principio non derogabili dalle leggi delle regioni a statuto ordinario.

La legge comunitaria, quindi, non è un atto della Comunità europea, ma una legge italiana con la quale si provvede all'attuazione degli atti comunitari non immediatamente autoapplicabili. Non tutto il diritto comunitario, infatti, necessita di attuazione mediante un atto nazionale. Com'è noto, i regolamenti comunitari ⁽¹⁾ («decisioni generali» nel Trattato CECA) sono immediatamente obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili in ciascuno degli stati membri. Quindi, i regolamenti comunitari sono immediatamente efficaci per tutti i cittadini comunitari e non richiedono un'attuazione a livello nazionale ⁽²⁾.

Per quanto attiene all'efficacia dei regolamenti comunitari, non si può non fare un rapido cenno al complesso quadro giurisprudenziale in materia. La Corte costituzionale, infatti, argomentando in base al principio

della separazione tra ordinamento giuridico italiano ed ordinamento giuridico comunitario ⁽³⁾ e, dunque, dell'incompetenza della legge statale a disciplinare materie devolute all'ordinamento comunitario, ha stabilito che la legge interna non può interferire nella sfera occupata dal regolamento, la quale è interamente attratta sotto il diritto comunitario, ed ha affermato la prevalenza del regolamento comunitario rispetto alle norme interne con esso confliggenti non solo a livello ordinario, ma anche costituzionale ⁽⁴⁾, in ragione del disposto costituzionale che garantisce l'osservanza del trattato di Roma e del diritto da esso derivato ⁽⁵⁾. I regolamenti comunitari, dunque, appaiono dotati di una particolare forza, maggiore delle leggi italiane ordinarie ⁽⁶⁾, dal momento che essi possono derogare alla stessa Costituzione, con due soli limiti: quello della competenza, per cui la Comunità non può disciplinare materie ad essa non attribuite dai trattati, e, come ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale italiana, quello del rispetto dei principi supremi del nostro ordinamento ⁽⁷⁾ e dei diritti inalienabili della persona umana.

La prevalenza dei regolamenti comunitari si realizzerebbe in più modi: in primo luogo, sotto il profilo interpretativo perché «fra le possibili interpretazioni del testo normativo prodotto dagli organi nazionali va prescelta quella conforme alle prescrizioni della Comunità»; in secondo luogo, quando vi è totale incompatibilità tra norma interna e disposizione comunitaria, sarebbe quest'ultima a prevalere, sia nel caso in cui il regolamento sia successivo sia qualora esso sia anteriore alla norma statale.

Inoltre, con la sentenza n. 170 del 1984, la Corte costituzionale, modificando il suo precedente orientamento giurisprudenziale ⁽⁸⁾, è pervenuta alla conclusione che il giudice ordinario deve disapplicare la legge dello Stato anche successiva, operante in materia riservata alla normazione della Comunità europea ed in contrasto con il regolamento comunitario ed applicare, invece, il regolamento comunitario ⁽⁹⁾. Quindi, in ipotesi di contrasto fra norma interna e regolamento comunitario non sussiste la giurisdizione della Corte costituzionale, come si riteneva in precedenza ⁽¹⁰⁾, sia pure limitatamente all'ipotesi di anteriorità della fonte comunitaria, ma è il giudice ordinario che deve disapplicare la legge statale.

Più di recente si è ammessa l'impugnabilità, in via principale, di una legge regionale per contrasto con la normativa comunitaria, sulla base del rilievo che rientra nei compiti dello Stato, a tutela della certezza del diritto, eliminare comunque norme contrastanti con il diritto comunitario, soprattutto quando si tratta di un giudizio di legittimità costituzionale in

via principale a carattere preventivo, esperito dallo Stato nei confronti di una regione ⁽¹¹⁾. In tal caso, oggetto del giudizio di legittimità costituzionale della Corte non sono le leggi regionali già entrate in vigore (e come tali applicabili o disapplicabili da parte dei giudici) bensì leggi approvate dal Consiglio regionale ma prive della promulgazione e della pubblicazione (e come tali non applicabili né disapplicabili da parte dei giudici) ⁽¹²⁾.

Completamente diversa è la situazione del diritto comunitario non immediatamente autoapplicabile, il quale necessita di attuazione da parte del singolo Stato. È il caso delle direttive (articolo 198 del Trattato CEE ed articolo 161 del Trattato Euratom) ⁽¹³⁾ e delle raccomandazioni (articolo 14 del Trattato CECA), che si rivolgono agli stati membri obbligandoli a conseguire un certo risultato, lasciandoli liberi per quanto attiene ai mezzi per raggiungerlo ⁽¹⁴⁾. Questi atti necessitano di un atto interno di recepimento da parte dei singoli stati. L'obiettivo della «legge La Pergola» è proprio quello di dotare l'ordinamento italiano di uno strumento legislativo, la legge comunitaria, che assicuri, con scadenza annuale, il completo e tempestivo adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello comunitario. Infatti, la legge comunitaria, pur non esaurendo tutte le esigenze attuative ⁽¹⁵⁾, dovrebbe rappresentare una sorta di «posto di blocco» ⁽¹⁶⁾ al quale obbligare lo Stato italiano a fermarsi periodicamente — almeno, tali erano le intenzioni del legislatore — per adempiere agli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Comunità europea in modo da porre fine ai ritardi ed alle carenze che per anni hanno caratterizzato l'attuazione da parte del nostro paese del diritto comunitario.

2 - *L'attuazione del diritto comunitario da parte dell'Italia fino alla «legge La Pergola»*

Sin dalla nostra adesione alla Comunità economica europea l'attuazione del diritto comunitario ha rappresentato uno dei problemi più rilevanti per l'Italia, che per anni vi ha provveduto in modo sporadico e frammentario, il che ha arrecato notevole pregiudizio non solo agli interessi, ma anche all'immagine del nostro paese.

Per attuare il diritto comunitario, infatti, si è fatto ampio uso non solo della delega legislativa, ma anche di leggi ordinarie in ipotesi non consentite — come per recepire regolamenti comunitari ⁽¹⁷⁾ —, di decreti-legge e di circolari ministeriali ⁽¹⁸⁾. L'elemento che in qualche mo-

do caratterizza la prima fase di adesione alle Comunità è rappresentato proprio dall'ampio ricorso alla delega legislativa, a partire dalla stessa legge di esecuzione del trattato CEE ⁽¹⁹⁾. Si trattava spesso di deleghe «in bianco» dal momento che veniva attribuito al Governo un potere normativo con oggetto indeterminato al punto tale da includere tra le finalità della delega persino quella di dare attuazione ad atti comunitari futuri; inoltre, non venivano preventivamente fissati principi e criteri direttivi né posti dei precisi vincoli temporali. Erano palesemente casi di deleghe che non si attenevano al dettato dell'articolo 76 della Costituzione e pertanto sono state oggetto di forti critiche da parte della dottrina ed in sede parlamentare ⁽²⁰⁾.

La situazione non mutò con il passaggio alla cosiddetta «fase definitiva» ⁽²¹⁾ delle Comunità ⁽²²⁾, dal momento che il recepimento del diritto comunitario non immediatamente autoapplicabile continuava ad essere effettuato attraverso il ricorso ad amplissime deleghe al Governo ⁽²³⁾, con conseguenze negative sia a livello comunitario che nazionale. Dal punto di vista nazionale, non solo si continuava a violare l'articolo 76 della Costituzione, ma si escludevano anche le Camere dal circuito comunitario ⁽²⁴⁾, mentre, a livello comunitario, rimaneva inadeguata la nostra capacità di recepire il diritto comunitario ed in generale di ottemperare agli obblighi comunitari ⁽²⁵⁾, al punto che l'Italia veniva ritenuta «maggior trasgressore» degli obblighi comunitari. Si determinava, inoltre, una sorta di assuefazione all'illegalità, che non veniva meno neppure a fronte di condanne plurime ottenute per una medesima direttiva e che produceva l'effetto estremamente negativo di non consentire l'adeguato utilizzo delle risorse comunitarie destinate al nostro paese ⁽²⁶⁾.

Si è dovuti giungere alla legge 16 aprile 1987, n. 183, la cosiddetta «legge Fabbri», perché la questione fosse affrontata in modo diverso. In estrema sintesi, con tale legge si individuano gli organi competenti per il coordinamento delle politiche comunitarie, il cui fulcro è rappresentato dal ministro *ad hoc* e dal relativo dipartimento, istituiti agli inizi degli anni '80 ⁽²⁷⁾ e che hanno trovato un definitivo assetto nella «legge La Pergola» ⁽²⁸⁾; inoltre, si tenta di coinvolgere maggiormente gli organi nazionali nel circuito comunitario prevedendo la comunicazione degli atti comunitari alle Camere e, per le materie loro attribuite, alle regioni ed alle provincie autonome ⁽²⁹⁾.

Per quanto attiene, invece, in modo più specifico all'adempimento degli obblighi comunitari, anche tale legge prevede il ricorso alla delega legislativa, pur se più rispettosa del dettato costituzionale, in quanto l'ar-

articolo 15, 1° comma, stabilisce che venga conferita solo per direttive già emanate ⁽³⁰⁾, da attuare entro dodici mesi, e secondo principi e criteri direttivi analitici e differenziati per materia ⁽³¹⁾. All'articolo 14 si attribuisce forza di legge ad alcune direttive indicate nell'elenco allegato alla legge ⁽³²⁾. Inoltre, si contempla per la prima volta la possibilità di attuare per via regolamentare le direttive non incidenti su materie coperte da riserva di legge o già disciplinate con legge ⁽³³⁾.

3 - La «legge La Pergola» ed i contenuti della «legge comunitaria»

Con la legge 9 marzo 1989, n. 86, si è voluto perfezionare e rendere più mirato, allo scopo di consentire un'attuazione tempestiva e completa del diritto comunitario, l'impianto creato con la «legge Fabbri». A tal fine si è previsto uno strumento legislativo originale a cadenza annuale, per l'appunto la legge comunitaria, che dovrebbe assicurare l'adeguamento puntuale e tempestivo dell'ordinamento nazionale a quello comunitario servendosi di diversi procedimenti, previsti dalla «legge La Pergola», che però non fornisce delle indicazioni per operare una scelta fra gli stessi. Secondo la legge n. 86 del 1989, quindi, l'attuazione del diritto comunitario non immediatamente autoapplicabile può aver luogo attraverso l'attuazione diretta, la delegazione legislativa, il ricorso alla delegificazione ed all'attuazione in via amministrativa, nonché, nelle materie di competenza regionale concorrente, l'indicazione delle disposizioni di principio non derogabili dalle leggi delle regioni a statuto ordinario.

La «legge La Pergola» prevede, in primo luogo, che nella stessa legge comunitaria si possa procedere all'attuazione diretta delle direttive comunitarie, nei casi in cui sia necessario modificare od abrogare norme vigenti in contrasto con il diritto comunitario ⁽³⁴⁾, anche al fine di garantire una maggiore certezza del diritto ⁽³⁵⁾. Inoltre, la legge comunitaria provvede direttamente all'adempimento degli obblighi sovranazionali quando l'intervento attuativo non risulti eccessivamente complesso.

In secondo luogo, la lettera *b*) dell'articolo 3 della «legge La Pergola» prevede il ricorso allo strumento della delega legislativa per l'attuazione del diritto comunitario, senza peraltro risolvere i numerosi problemi già sollevati per le deleghe legislative precedenti. Nel quadro tracciato dalla «legge La Pergola» l'unico passo avanti sarebbe rappresentato dal fatto che, essendo la legge comunitaria uno strumento annuale, le deleghe per ciò stesso avrebbero oggetti e tempi in qualche misura predeterminati.

La questione che presenta maggiori problemi è rappresentata dalla predeterminazione di principi e criteri direttivi. Per taluni aspetti si tratta di un problema di difficile soluzione. Infatti, le direttive comunitarie, per loro stessa natura, recano le disposizioni di principio che gli stati debbono recepire. Ciò pone dei problemi alla legge di delega la quale, ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione, deve recare a sua volta i principi ed i criteri direttivi cui si debbono attenere i decreti delegati. Per cercare di attenersi al dettato costituzionale si è scelta la strada di fissare principi e criteri per l'attuazione di gruppi di direttive, raggruppate per materia, anche se tale operazione, già di per sé abbastanza complessa, diviene quasi impossibile nei casi in cui le direttive vincolino in maniera stringente la loro attuazione ⁽³⁶⁾.

Un altro inconveniente del ricorso alla delega legislativa è rappresentato dal fatto di relegare le Camere in una posizione troppo di secondo piano nel procedimento legislativo. Per ovviare, almeno in parte, a tale inconveniente la prima legge comunitaria ha modificato il sistema delineato dalla «legge La Pergola» ⁽³⁷⁾ per l'esercizio della delega, prevedendo che gli schemi dei decreti legislativi di attuazione delle direttive politicamente più rilevanti vengano sottoposti al parere delle commissioni parlamentari competenti per materia ⁽³⁸⁾; l'articolo 1 della legge n. 428 del 1990 ha distinto le direttive in due diversi allegati a seconda che il loro recepimento debba o meno essere sottoposto a tale parere ⁽³⁹⁾.

L'innovazione più consistente, sotto il profilo contenutistico, apportata dalla «legge La Pergola» è rappresentata dalla possibilità di disporre attraverso la legge comunitaria che determinate direttive vengano attuate mediante regolamento ⁽⁴⁰⁾, nelle materie già disciplinate da legge, ponendo come vincolo l'osservanza di alcune condizioni sostanziali e procedurali ⁽⁴¹⁾.

Per quanto attiene alle condizioni sostanziali, in primo luogo, non possono essere disciplinate con regolamento le materie sottoposte a riserva di legge (articolo 4, comma 1) ⁽⁴²⁾; in secondo luogo, si prevede la necessità di ricorrere a fonti di rango primario qualora, per attuare le direttive, sia necessario istituire nuovi organi o strutture amministrative oppure si prevedano nuove spese o minori entrate (articolo 4, comma 6); infine, si stabilisce che debba essere la legge comunitaria stessa a dettare le relative disposizioni se «le direttive consentono scelte in ordine alle modalità della loro attuazione o se si rende necessario introdurre sanzioni penali o amministrative od individuare le autorità pubbliche cui affidare le funzioni amministrative inerenti alla applicazione della nuova disciplina» (articolo 4, comma 3) ⁽⁴³⁾. Si pone, quindi, il problema del

contenuto delle disposizioni con le quali la legge comunitaria deve disciplinare gli argomenti di cui al citato comma 3. Tali argomenti, infatti, nella loro diversità, sembrano presupporre interventi differenti da parte della legge comunitaria. Mentre le disposizioni relative all'attuazione delle direttive che consentono scelte in ordine alle modalità della loro attuazione possono limitarsi ad indicare le norme di principio alle quali si dovranno attenere i regolamenti, le disposizioni relative all'introduzione di sanzioni penali dovranno, ai sensi della riserva di legge di cui all'articolo 25, 2° comma, della Costituzione, regolare tassativamente tale materia, con esclusione pertanto della fonte regolamentare. Tale soluzione, del resto, sarebbe già scaturita dall'applicazione del 1° comma dell'articolo 4 della legge n. 86 del 1989 che, come clausola generale, esclude l'intervento del regolamento nelle materie riservate alla legge. Più dubbia è la soluzione per quanto attiene all'introduzione di sanzioni amministrative e all'individuazione di autorità pubbliche cui affidare le funzioni amministrative inerenti alla applicazione della nuova disciplina.

Per quel che concerne le condizioni procedurali, il Governo deve presentare alle Camere, in allegato al disegno di legge comunitaria, un elenco delle direttive per la cui attuazione in via regolamentare chiede l'autorizzazione. Inoltre, si fa riferimento all'articolo 17 della legge n. 400 del 1988, abbreviando da novanta a quaranta giorni i termini per il parere del Consiglio di Stato (articolo 4, comma 5). Si prevede, altresì, un parere delle commissioni parlamentari competenti⁽⁴⁴⁾ sullo schema di regolamento, che è qualificabile come parere obbligatorio con termine di decadenza: infatti, il Governo deve richiedere il parere delle commissioni parlamentari competenti e tale parere deve essere espresso, a pena di decadenza, entro un termine di quaranta giorni, scaduto il quale se ne prescinde.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della «legge La Pergola», la legge comunitaria può disporre che, all'attuazione di ciascuna modifica delle direttive da attuare mediante regolamento a norma dell'articolo 4, si provveda con la procedura di cui ai commi 4 e 5 del medesimo articolo⁽⁴⁵⁾.

Le ampie possibilità di servirsi della delegificazione vengono ritenute uno degli aspetti più qualificanti ed innovativi del sistema contenuti nella «legge La Pergola»⁽⁴⁶⁾ ed il ricorso a tale istituto è stato giudicato positivamente. Si ritiene, infatti, che, per la snellezza delle procedure da adottare e per la natura stessa degli adempimenti richiesti, esso meglio risponda alle esigenze attuative del diritto comunitario⁽⁴⁷⁾.

Infine, l'articolo 4, comma 7, della legge n. 86 del 1989 fa salve le disposizioni che consentono il recepimento di direttive mediante atti amministrativi, vale a dire l'articolo 11 della legge n. 183 del 1987⁽⁴⁸⁾ che lo ammette se l'atto comunitario «non riguarda materia già disciplinata con legge o coperta da riserva di legge»⁽⁴⁹⁾. L'unico onere per la legge comunitaria, in tale ipotesi, è quello di predisporre in allegato un elenco delle direttive attuate o da attuare in via amministrativa⁽⁵⁰⁾.

La «legge La Pergola», come già in parte aveva fatto la «legge Fabbri», disciplina la possibilità di attuazione alle direttive e alle raccomandazioni da parte delle regioni. Si è accennato in precedenza al fatto che è lo Stato, e non le regioni, ad essere soggetto dell'Unione europea; ne consegue che gli obblighi di adeguamento all'ordinamento comunitario ricadono sugli organi centrali e non su quelli regionali⁽⁵¹⁾. Al contempo, gran parte delle materie trasferite dallo Stato all'Unione europea è ormai di competenza regionale⁽⁵²⁾. Con il trasferimento delle funzioni alle regioni ad autonomia ordinaria, si è riconosciuta alle stesse la titolarità del potere di dare diretta attuazione ai regolamenti comunitari e, a seguito di una legge statale che fissi i principi, anche alle direttive che vertano su materie di competenza regionale, salvo restando un potere sostitutivo da parte dello Stato in caso di inadempimento⁽⁵³⁾.

La legge n. 86 del 1989 si attiene all'impostazione che si basa sul riconoscimento delle competenze attuative delle regioni. Al contempo però la «legge La Pergola» prevede un potere sostitutivo da parte del Governo nel caso di inadempimento da parte delle regioni e delle province autonome⁽⁵⁴⁾.

Per quel che concerne le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano, la «legge La Pergola», in analogia con quanto già disposto dalla «legge Fabbri», prevede che queste, nelle materie di competenza esclusiva, possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie⁽⁵⁵⁾ adeguandosi «alla legge dello Stato nei limiti della Costituzione e dei rispettivi statuti»⁽⁵⁶⁾.

Mentre la «legge Fabbri» non si occupava delle regioni ad autonomia ordinaria, la «legge La Pergola», innovando radicalmente in materia, all'articolo 9, comma 2, estende alle regioni ad autonomia ordinaria la potestà di dare attuazione alle direttive, nelle materie di competenza concorrente, non prima però dell'entrata in vigore della legge comunitaria successiva alla notifica della direttiva stessa, contenente l'indicazione delle disposizioni di principio non derogabili dalla legge regionale⁽⁵⁷⁾. In tal caso la legge comunitaria funge da legge-cornice, dal mo-

mento che deve indicare «quali disposizioni di principio non sono derogabili dalla legge regionale sopravvenuta e prevalgono sulle contrarie disposizioni eventualmente già emanate dagli organi regionali»⁽⁵⁸⁾.

4 - *Controlli parlamentari sugli atti comunitari: verso una «sessione europea»?*

La «legge La Pergola» non contiene alcuna indicazione particolare in merito al ruolo delle Camere, ma si limita a fissare delle precise scadenze temporali per la presentazione del disegno di legge comunitaria alle stesse. Infatti, dopo aver stabilito che, entro il 31 gennaio di ogni anno, il ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, con la collaborazione delle amministrazioni interessate, verifica lo stato di conformità dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario e sottopone al Consiglio dei ministri, di concerto con il ministro degli affari esteri e gli altri ministri interessati, il disegno di legge comunitaria per l'anno in riferimento, si limita a prevedere che questo deve essere presentato alle Camere entro il 1° marzo dell'anno successivo. Inoltre, il terzo comma dell'articolo 2 dispone che «nella relazione introduttiva al disegno di legge si dà conto 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».

I Regolamenti parlamentari sono stati successivamente modificati proprio al fine di meglio adeguare le procedure parlamentari di collegamento con l'attività degli organismi comunitari. Il Senato aveva già provveduto a potenziare le funzioni della Giunta per gli affari delle Comunità europee (17 e 30 novembre 1988), creata nel 1968, mentre la Camera ha riscritto l'intero capo dedicato alle questioni comunitarie creando un apposito organo: la Commissione speciale per le politiche comunitarie⁽⁵⁹⁾, trasformata recentemente, proprio in considerazione del ruolo svolto dalla stessa dal 1990 ad oggi e della sempre maggiore importanza e complessità della materia comunitaria, da speciale in permanente con la denominazione di Commissione politiche dell'Unione europea⁽⁶⁰⁾.

Nonostante le diversità di denominazione i due organi presentano molti elementi in comune sotto il profilo strutturale e funzionale. Né la Giunta né la Commissione hanno pienezza di funzioni proprie né sono gli unici organi in cui si dibattono le questioni comunitarie, pur avendo

competenza speciale: la loro attività si deve svolgere in modo coordinato rispetto a quella delle altre commissioni permanenti sulle materie di competenza di queste ultime.

Inoltre, prima della modifica del 1° agosto 1996, non valeva né per i membri della Giunta né per i membri della Commissione il divieto di appartenenza a più di una commissione. Con la recente novella regolamentare la situazione alla Camera è mutata, essendo stato soppresso il comma 1 dell'articolo 126 del Regolamento che conteneva la deroga; quindi, dal prossimo rinnovo delle commissioni ⁽⁶¹⁾, la Commissione politiche dell'Unione europea della Camera sarà formata secondo le norme previste dall'articolo 19 del Regolamento (la designazione da parte dei gruppi e l'impossibilità di appartenere ad altre commissioni), come avviene per tutte le commissioni permanenti.

La Giunta per gli affari delle Comunità europee e la Commissione politiche dell'Unione europea rappresentano dei centri di coordinamento e propulsione per l'esame parlamentare delle questioni comunitarie. La Giunta ha un ambito di competenza materiale proprio, sottratto alle altre commissioni (articoli 142, 143, 144 del Regolamento del Senato per l'esame di atti comunitari concernenti le istituzioni comunitarie o la politica generale di queste), mentre la Commissione politiche dell'Unione europea svolge il ruolo di commissione filtro, in quanto non sottrae competenze alle commissioni permanenti, ma aggiunge agli elementi di valutazione di queste l'aspetto particolare della compatibilità della normativa interna con quella dell'ordinamento comunitario.

La Giunta e la Commissione svolgono attività ed hanno poteri propri delle commissioni permanenti, ad eccezione di quelli relativi alla sede legislativa e redigente (articoli 126, 2° comma, Regolamento della Camera e 23, 3° comma, Regolamento del Senato). Quindi non hanno funzione legislativa piena, ma per il resto sono equiparate alle altre commissioni; infatti, possono svolgere funzioni conoscitive, di indirizzo e di controllo, procedendo ad indagini conoscitive, svolgendo interrogazioni e votando risoluzioni ⁽⁶²⁾.

L'esame della legge comunitaria nei due rami del Parlamento presenta notevoli differenze; infatti, mentre il Regolamento del Senato non contempla procedure particolari per l'approvazione della legge comunitaria e l'esame in sede referente del disegno di legge comunitaria viene svolto dalla Commissione affari costituzionali, con il parere delle commissioni competenti e della Giunta per gli affari delle Comunità europee, la Camera ha tentato di istituire una sorta di minisessione sul modello di quella di bilancio.

Alla Camera l'esame in sede referente è affidato — con una precisa scansione temporale — alla Commissione politiche dell'Unione europea e, per le parti di rispettiva competenza, alle singole commissioni ⁽⁶⁵⁾, le quali dispongono di quindici giorni dal momento dell'assegnazione per esaminare le parti del disegno di legge comunitaria di propria pertinenza, per approvare la relazione di maggioranza (che contiene anche gli emendamenti approvati dalle singole commissioni) e per nominare il relatore che partecipa ai lavori della Commissione politiche dell'Unione europea, nonché per trasmettere a quest'ultima le relazioni di minoranza. A sua volta, la Commissione politiche dell'Unione europea dispone di trenta giorni per concludere il proprio esame e predisporre la relazione generale per l'Assemblea ⁽⁶⁴⁾ (alla quale sono allegati le relazioni di maggioranza delle commissioni, che, a norma del quarto comma dell'articolo 126-ter, «possono essere illustrate in Assemblea dai rispettivi relatori» ⁽⁶⁵⁾). Nel testo predisposto per l'Assemblea ⁽⁶⁶⁾ sono inclusi gli emendamenti approvati dalle singole commissioni che si ritengono accolti dalla Commissione politiche dell'Unione europea, la quale li può respingere solo per motivi di compatibilità con la normativa comunitaria o per esigenze di coordinamento generale ⁽⁶⁷⁾. Esiste, infatti, un vincolo molto pregnante tra relazione ed emendamenti delle commissioni di merito e deliberazione della Commissione politiche dell'Unione europea, la quale è tenuta ad inserire nel testo gli emendamenti proposti dalle prime, potendo respingerli solo per ragioni di incompatibilità con la normativa comunitaria o per esigenze di coordinamento generale. Quindi, la Commissione politiche dell'Unione europea può presentare solo emendamenti riconducibili alle sue competenze, mentre gli emendamenti riguardanti parti del testo che esulano dalle stesse sono oggetto d'esame da parte di tale Commissione solo in sede di espressione del parere.

La ripartizione di competenze tra la Commissione politiche dell'Unione europea e le commissioni di settore comporta che gli emendamenti diretti ad introdurre materie nuove od attinenti al merito del testo devono essere presentati nelle commissioni di settore; qualora vengano presentati alla Commissione politiche dell'Unione europea, tale Commissione può, ove lo ritenga opportuno, inviarli alle commissioni di settore affinché li esaminino e in ogni caso, nella relazione per l'Assemblea sull'intero testo, la Commissione politiche dell'Unione europea può richiamare l'attenzione dell'Assemblea sull'opportunità di apportare modifiche al testo licenziato.

Nel suo esame in sede referente, quindi, la Commissione politiche dell'Unione europea si limita a prendere in considerazione i soli emen-

damenti che si fondino su motivi di compatibilità anche quando riguardino parti del testo non modificate dalle commissioni di settore e per le stesse ragioni può respingere gli emendamenti introdotti dalle commissioni di settore ⁽⁶⁸⁾. Inoltre, dovrebbe essere negata, per il chiaro disposto dell'articolo 126-ter, comma 3, l'ammissibilità degli emendamenti che riguardino in modo diretto o indiretto il testo approvato dalle commissioni di merito — salvo la possibilità di proporli direttamente in Assemblea — qualora non siano motivati da esigenze di compatibilità con la normativa comunitaria ovvero di coordinamento generale.

Per quel che concerne, infine, il problema dell'ammissibilità degli emendamenti che introducono materie estranee alle finalità ed al contenuto proprio della legge comunitaria, si è esplicitamente affermato il principio ⁽⁶⁹⁾ dell'inammissibilità degli emendamenti estranei alle finalità ed al contenuto proprio della legge comunitaria (ai sensi degli articoli 2 e 3 della legge n. 86 del 1989), come definiti dalla legislazione vigente in materia di esecuzione degli obblighi comunitari. Pertanto tali emendamenti devono essere dichiarati inammissibili dalle commissioni di settore e, ove approvati, possono essere respinti dalla Commissione politiche dell'Unione europea per esigenze di coordinamento generale.

Alla Camera si è cercato di riprendere, per grandi linee, lo schema procedurale dei documenti finanziari e di bilancio; infatti il ruolo della Commissione politiche dell'Unione europea ed il rapporto tra essa e le altre commissioni nell'esame del disegno di legge appaiono simili a quelli della Commissione bilancio nell'esame del bilancio e della legge finanziaria: l'atto con cui si conclude l'esame nelle altre commissioni ha la stessa denominazione formale di relazione; viene nominato un relatore che ha il compito di illustrare il disegno di legge comunitaria presso la Commissione che procede all'esame referente; gli emendamenti votati nelle singole commissioni sono inclusi nelle relazioni.

Non irrilevanti, tuttavia, sono le differenze. In primo luogo, per quanto attiene al regime degli emendamenti di cui all'articolo 126-ter, 3° comma, Regolamento della Camera, essi devono essere esplicitamente rigettati dalla Commissione politiche dell'Unione europea, ritenendosi altrimenti accolti ⁽⁷⁰⁾, mentre quelli al bilancio e alla legge finanziaria devono essere approvati dalla Commissione bilancio per entrare nel testo dell'esame all'Assemblea; a sua volta, la reiezione da parte della Commissione politiche dell'Unione europea degli emendamenti delle commissioni di settore può avvenire solo per motivi di compatibilità con la normativa comunitaria e per esigenze di coordinamento generale. Tale norma è venuta in rilievo per due ordini di problemi: la definizione dei

poteri di emendamento della stessa Commissione politiche dell'Unione europea e le modalità di reiezione da parte di questa degli emendamenti delle commissioni. Come si è visto, gli emendamenti approvati dalle singole commissioni sono inclusi nella relazione che ciascuna commissione presenta sulle parti della legge comunitaria di propria competenza alla Commissione speciale. Mentre, per quanto attiene alle leggi di bilancio, gli emendamenti possono essere inseriti solo se la Commissione bilancio si esprime favorevolmente su di essi, quelli alla legge comunitaria, in assenza di pronuncia, sono comunque inseriti nel testo per l'Assemblea a meno che la Commissione politiche dell'Unione europea non li respinga per motivi di compatibilità con la normativa comunitaria o per esigenze di coordinamento generale. Quindi, se gli emendamenti approvati nelle commissioni di settore non sono in contrasto con i criteri di cui all'articolo 126-ter, comma 3, non possono essere respinti dalla Commissione politiche dell'Unione europea e si ritengono pertanto «accolti» a seguito di una mera valutazione di compatibilità.

Il dato più significativo è che né il Regolamento del Senato né quello della Camera contengono norme dirette a favorire un esame celere in Assemblea ⁽⁷¹⁾: non sono stati definiti i tempi per la discussione in Aula — che, nel caso dei documenti di bilancio, rientra nei giorni fissati per la sessione — e non sono previsti effetti sull'organizzazione dei lavori di Commissione e di Assemblea, che invece sono propri della sessione di bilancio.

Il fatto che la «legge La Pergola» introduca nell'ordinamento una legge ordinaria a cadenza annuale, prevedendo che l'attuazione del diritto comunitario non direttamente autoapplicabile avvenga attraverso il ricorso a strumenti già esistenti nel nostro ordinamento, quali le disposizioni sostanziali di legge, la delega legislativa, l'intervento per regolamento amministrativo, ha fatto insorgere dubbi circa il suo inquadramento come fonte di produzione in senso sostanziale. Persino le anomalie registrate nel ricorso alla delega legislativa possono indurre a pensare che ci si trovi di fronte ad una nuova fonte di produzione, anche se non sembra ipotizzabile che una fonte ordinaria, qual è la «legge La Pergola» e quali sono le singole leggi comunitarie, possa istituire una nuova forma di delegazione legislativa in aggiunta od in deroga a quanto previsto dall'articolo 76 della Costituzione. Non sembra, infatti, che si possa trattare di una delega diversa da quella prevista dall'articolo 76, perché ciò violerebbe il principio della tassatività degli articoli 76 e 77 della Costituzione in ordine al potere del Governo di adottare atti con forza di legge. Più semplicemente in questa sede ci si limita ad auspicare che le

deleghe contenute nelle singole leggi comunitarie si attengano a quanto disposto dall'articolo 76 della Costituzione. A tale proposito non sarebbe inopportuno rendere maggiormente incisivo il potere di emendamento nella Commissione politiche dell'Unione europea, proprio al fine di integrare il testo della legge comunitaria annuale in modo da indicare, in assenza di una predeterminazione da parte del Governo, i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega.

La finalità principale della «legge La Pergola», in ultima analisi, sembra essere rappresentata proprio dalla caratteristica dell'annualità. La novità introdotta da tale provvedimento consiste nel fatto che ogni anno si deve effettuare la ricognizione della normativa comunitaria non autoapplicabile ed ogni anno si deve stabilire che cosa debba essere attuato con disposizioni di legge ordinaria, cosa con delega legislativa e cosa con norma amministrativa. Tuttavia, quello dell'annualità sembra un vincolo fragile che ha già subito delle deroghe ⁽⁷²⁾. È questo un fatto che non può che preoccupare perché riporta alla memoria le non piacevoli vicende di un recente passato, cui si è già fatto cenno in precedenza.

Peraltro la «legge La Pergola» prevede l'obbligo di annualità nella sola presentazione da parte del Governo del disegno di legge comunitaria alle Camere, senza contemplare un obbligo di annuale approvazione di tale atto da parte delle stesse ⁽⁷³⁾. In assenza di una «corsia preferenziale» per i disegni di legge governativi, la legge comunitaria può rimanere — ed è rimasta — per mesi in attesa di una sua approvazione definitiva. Inoltre, una mancata approvazione entro l'anno di riferimento da parte delle Camere non è sanzionabile giuridicamente né sanzioni sono state previste in caso di mancata presentazione nei termini fissati dalla «legge La Pergola» del relativo disegno di legge da parte del Governo ⁽⁷⁴⁾. In quest'ultima ipotesi, in assenza di conseguenze giuridiche, si potrebbero avere conseguenze politiche; in altre parole, le Camere, a fronte di una colpevole inattività dell'esecutivo, potrebbero votare, come sanzione estrema, una mozione di sfiducia al Governo o comunque mozioni e risoluzioni volte a sollecitarne l'azione.

Anche la mancata approvazione da parte delle Camere non produrrebbe effetti giuridici, sulla base delle considerazioni svolte in precedenza, ma politici. Tale eventualità potrebbe forse rientrare, soltanto nel caso di ripetuta mancata approvazione dalla quale scaturissero gravi conseguenze ed a fronte di ripetute ed ultimative sollecitazioni da parte degli organi di governo dell'Unione europea, tra le ipotesi di scioglimento anticipato delle Camere da parte del Presidente della Repubblica, essendo il recepimento della normativa europea un obbligo per il nostro paese al

quale lo Stato italiano deve ottemperare ed al quale probabilmente non può essere di ostacolo neppure il Parlamento. Come è noto, infatti, tra le «limitazioni di sovranità» alle quali l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri stati, rientrano anche le limitazioni alla potestà normativa, che opera in un duplice senso: come divieto di intervenire nei settori di competenza comunitaria e come obbligo di intervenire normativamente laddove è previsto un intervento statale per l'attuazione delle direttive comunitarie.

Quindi, a differenza di quanto potrebbe apparire a prima vista, la legge comunitaria sembra avere in comune con la legge finanziaria solo aspetti esteriori. Se è vero, infatti, che sono entrambe leggi a cadenza annuale e con un contenuto complesso che può toccare numerosi settori dell'ordinamento (il che induce a ritenere che si sia istituita una categoria di leggi periodiche ⁽⁷⁵⁾, sottoposte ad un particolare regime ⁽⁷⁶⁾, il cui esame dovrebbe seguire tempi fissi ed andrebbe inquadrato in apposite sessioni), da esaminare anche in regime di *prorogatio* ⁽⁷⁷⁾, dal momento che si tratta di un atto dovuto nei confronti della Comunità — anche se in tal caso nel corso dell'esame di tale atto si dovrebbe ridurre al minimo il margine di discrezionalità delle Camere proprio tenendo conto dei ridotti poteri delle stesse —, è pur vero anche che, mentre per la legge finanziaria vale il riferimento dell'articolo 81 della Costituzione, il quale stabilisce l'obbligo per le Camere di approvare «ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo», con il conseguente ricorso all'esercizio provvisorio in caso di mancata approvazione entro l'anno di riferimento della legge di bilancio, un eguale obbligo non sussiste in Costituzione per un atto di recepimento della normativa comunitaria, non essendo incardinato alcun principio di periodicità né nell'articolo 10 né nell'articolo 11 della Costituzione.

In assenza di un vincolo temporale fissato da una norma costituzionale, il corretto funzionamento del meccanismo previsto dalla «legge La Pergola» non può che essere garantito dai Regolamenti parlamentari. Sarebbe pertanto auspicabile introdurre una vera e propria «sessione comunitaria» ⁽⁷⁸⁾ che consenta alla legge comunitaria di godere di un *iter* privilegiato in Parlamento, con tempi ben definiti per l'esame da parte delle commissioni di merito e speciale ⁽⁷⁹⁾, nonché da parte dell'Assemblea, prevedendo un termine finale per l'approvazione definitiva e contemplando una ben precisa scansione temporale ripartita tra Governo ed i due rami del Parlamento. Si potrebbe trattare di una «sessione primavera» (in contrapposizione con la «sessione autunnale» che, tradizionalmente, è dedicata all'esame dei documenti di bilancio), che dovrebbe

terminare, al massimo, entro il 30 giugno. Essa dovrebbe iniziare dopo la presentazione della legge comunitaria alle Camere (entro il 1° marzo), alternativamente un anno alla Camere ed un anno al Senato, prevedendo, in analogia con la procedura per l'esame dei documenti di bilancio, un maggiore lasso di tempo per l'esame da parte della prima Camera ed uno minore per la seconda, proprio in considerazione del fatto che le commissioni della Camera cui il disegno di legge comunitaria giunge in seconda lettura, potrebbero iniziare l'esame prima della trasmissione da parte dell'altra Camera. Ovviamente, le commissioni di merito e la Commissione politiche dell'Unione europea potrebbero svolgere audizioni a tal fine. Si dovrebbe trattare di una sessione esclusivamente incentrata sull'esame delle questioni comunitarie; a tal fine sarebbe opportuno, come avviene per la sessione di bilancio, che durante la «sessione comunitaria» le Camere non si dedicassero ad altri provvedimenti al di fuori dei decreti-legge.

Una sessione primaverile consentirebbe di approvare tempestivamente la legge comunitaria, prima ancora della predisposizione del documento di programmazione economico-finanziaria e con notevole anticipo rispetto all'esame della legge finanziaria. Il Governo, in tal modo, avrebbe tutto il tempo per valutare la ricaduta economica derivante dall'attuazione delle direttive comunitarie e per predisporre gli adeguati interventi di tipo economico.

Inoltre, si potrebbe cogliere l'occasione fornita dalla «sessione comunitaria» per valutare con attenzione in Commissione ed in Aula gli interventi da effettuare anche nella cosiddetta «fase ascendente». Viene, infatti, da più parti ravvisata la necessità di partecipare più incisivamente alla formazione delle norme comunitarie per evitare di recepire poi disposizioni delle quali non si sono valutati in anticipo i problemi di compatibilità con l'ordinamento giuridico interno ⁽⁸⁰⁾.

In tal modo si consentirebbe alle Camere di svolgere un ruolo più incisivo non solo nella cosiddetta fase «discendente» del processo di decisione comunitaria — recepimento ed attuazione degli atti comunitari ⁽⁸¹⁾ —, ma anche in quella «ascendente» — formazione degli stessi —, in modo da poter valutare, in forma continuativa e con un appuntamento annuale (nel corso della «sessione comunitaria»), gli impatti della normativa comunitaria sul nostro ordinamento ⁽⁸²⁾, nonché della giurisprudenza della Corte di giustizia ⁽⁸³⁾.

Si tratta di un'esigenza fortemente avvertita e in tal senso va letta l'introduzione, sempre con la novella regolamentare dell'agosto 1996, dell'articolo 127-ter del Regolamento. La previsione della possibilità per le

singole commissioni, su questioni di loro competenza, di invitare, previa intesa con il Presidente della Camera, rappresentanti italiani al Parlamento europeo a fornire informazioni sugli aspetti attinenti alle attribuzioni delle istituzioni dell'Unione europea e componenti della Commissione europea al fine di fornire informazioni in ordine alle politiche dell'Unione europea su materie di loro competenza, tende a favorire il collegamento del nostro Parlamento, tramite le commissioni permanenti, con il Parlamento europeo e con i commissari europei per una reciproca migliore comunicazione sulle questioni di interesse comune concernenti l'Unione europea.

Sette anni dopo l'entrata in vigore della «legge La Pergola» non si può non fare un primo bilancio della stessa e constatare che non si è avuto l'auspicato recupero di centralità delle Camere negli affari comunitari. Infatti, il Parlamento non controlla la struttura della legge comunitaria, ma la subisce, svolgendo un ruolo, tutto sommato, meramente ratificatorio rispetto al disegno di legge predisposto dal Governo. Anche i tentativi diretti ad assegnare alle Camere un ruolo maggiormente attivo, ad esempio, attraverso l'aggiunta del parere delle commissioni parlamentari sugli schemi di decreti legislativi e dei regolamenti di delegificazione, non riescono ad incidere in modo rilevante sul ruolo che il Governo riveste rispetto agli affari comunitari ⁽⁸⁴⁾.

Consentendo, attraverso l'introduzione di una sessione comunitaria, una tempestiva ma non per questo poco attenta disamina della legge comunitaria, nonché degli effetti delle sentenze della Corte di Lussemburgo e degli interventi da operare nella fase ascendente, si restituirebbe un ruolo rilevante al Parlamento, che è l'organo che subisce le maggiori limitazioni di sovranità a seguito della partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea ⁽⁸⁵⁾ e che sempre di maggiori ne subirà, se si considera che, entro pochi anni, l'80 per cento della legislazione nazionale degli Stati membri sarà di provenienza comunitaria ⁽⁸⁶⁾.

La «sessione comunitaria», quindi, potrebbe rappresentare l'occasione non solo per esaminare ed approvare con la dovuta tempestività la legge comunitaria, ma anche per affrontare in modo più organico le altre questioni connesse alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea: da un'adeguata ricognizione degli effetti derivanti dalle sentenze della Corte di Lussemburgo agli interventi da effettuare nella fase ascendente, prestando in tale occasione una particolare attenzione agli interventi governativi a livello comunitario, dei quali il Parlamento deve essere informato in modo adeguato.

Note

(¹) Sui regolamenti comunitari vedi, fra gli altri, U.M. IACCARINO. *Gli «atti» delle Comunità europee*, Napoli, 1970; J.V. LOUIS, *Les règlements de la Communauté économique européenne*, Bruxelles, 1969; R. MONACO., *Scritti di diritto europeo*, Milano, 1972, pp. 317-336; G.L. TOSATO. *I regolamenti delle Comunità europee*, Milano, 1965, pp. 331 ss.; G.L. TOSATO. voce «Regolamenti comunitari», in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, 1988, 682-704. Per una sintetica esposizione delle teorie avanzate per spiegare l'efficacia dei regolamenti nel diritto interno italiano, cfr., fra gli altri, F. SORRENTINO. *Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*, Milano, 1970-1973, II, pp. 28-40.

(²) Come è stato ribadito più volte dalla nostra Corte costituzionale, anche nella sentenza n. 170 del 1984 (vedi sentenza 27.12.1984, n. 170, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, pp. 2401 ss.) nella quale la Corte ha affermato che non possono essere emanate norme interne riproduttive di quelle emesse dagli organi comunitari, in quanto ciò «offende» l'articolo 177 del Trattato, perché sottrae la disciplina della materia alla cognizione della Corte di Lussemburgo, alla quale «esclusivamente» spetta interpretare il Trattato ed il diritto comunitario; con la conseguenza che le pronunzie rese da tale Corte «vincolano indistintamente tutti i giudici nazionali», essendo la cognizione delle «questioni pregiudiziali» interpretative «necessaria e fondamentale garanzia dell'applicazione uniforme del diritto comunitario in tutti gli Stati membri».

(³) Il principio della rigida separazione fra ordinamento statale ed ordinamento comunitario non è stato sempre rigorosamente osservato. Cfr., sul tema, F. SORRENTINO., «Ammissibilità» del conflitto e cammino comunitario della Corte. Un passo avanti e due indietro?, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, I, p. 2816; M. CARTABIA., «Nuovi sviluppi nelle "competenze comunitarie" della Corte costituzionale», *ivi*, 1989, I, p. 1012 (con riguardo alla sentenza n. 232 del 1989, che sembra andare oltre l'ipotesi di globale contrasto fra diritto comunitario e diritto interno ed accennare ad un'ipotesi di contrasto puntuale); A. RUGGERI, «Continuo e discontinuo nella giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 170 del 1984, in tema di rapporti tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno: dalla teoria della separazione alla prassi dell'integrazione intersistemica», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, 1610; M. SICLARI, *Le «norme interposte» nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992, 81 ss.; A. CELOTTO, «L'incostituzionalità di norme regionali per la violazione di direttive comunitarie: un'altra ipotesi di intervento della Corte costituzionale nel contrasto tra diritto comunitario e diritto interno», in *Giurisprudenza italiana*, 1994, IV,

162 ss.; G. GRASSO, «Attuazione regionale di direttive Cee ed apprezzamento delle esigenze unitarie (di nuovo) al vaglio della Corte costituzionale (in margine alle sentenze nn. 382 del 1993 e 458 del 1993)», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, p. 1282 ss.

(⁴) Infatti, a partire dalla sentenza n. 183 del 1973, la Corte ha ritenuto, sempre in riferimento alle «limitazioni di sovranità» consentite dall'articolo 11 della Costituzione, il regolamento comunitario applicabile anche ove non conforme a norme di grado costituzionale. In senso critico con riguardo alla cedevolezza del diritto costituzionale di fronte al diritto comunitario, cfr., fra gli altri, P. PERLINGERI, *Diritto comunitario e legalità costituzionale - per un sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, 1992; nonché G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, edizione 1995/96, Bologna, p. 230.

(⁵) La legge di esecuzione dei trattati istitutivi delle Comunità è una legge ordinaria, come, del resto, tutte le leggi di autorizzazione alla ratifica. La quasi totalità dei giuristi e la stessa Corte costituzionale (vedi le sentenze nn. 176 e 177 del 1981, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981, pp. 1543 ss. e 1564 ss.; vedi anche sentenza n. 98 del 1965, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, pp. 1322 ss.) fondano la legittimità costituzionale di tale legge sull'articolo 11 della Costituzione, secondo il quale l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni» (qual è quello comunitario). Quindi, intendendosi per «limitazioni di sovranità» limitazioni nella potestà normativa anche a livello costituzionale, si accetta il trasferimento alla Comunità europea di competenze che altrimenti spetterebbero al nostro Parlamento.

(⁶) Vedi, fra gli altri, A. CELOTTO, «La prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno: orientamenti della Corte costituzionale e spunti di teoria generale», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, pp. 4497 ss.

(⁷) Più di recente si è ipotizzato un controllo su una singola violazione di un principio supremo (articolo 24 della Costituzione), pur senza ulteriori specificazioni. Cfr. sentenza n. 232 del 1989, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, pp. 1001 ss.

(⁸) Prima della sentenza del n. 170 del 1984 la legge italiana contrastante con un regolamento comunitario, in quanto incostituzionale per violazione dell'articolo 11 della Costituzione (attraverso l'interposizione del regolamento comunitario), doveva essere impugnata davanti alla Corte e da questa dichiarata incostituzionale (con una distinzione tra regolamento comunitario posteriore, con effetto abrogativo — vedi sentenze n. 163 del 1977, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1977, pp. 1524 ss.; nn. 176 e 177 del 1981 in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981, 1543 ss. e 1564 ss. e ordinanza n. 94 del 1982, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, pp. 953 ss. — e regolamento comunitario anteriore rispetto alla legge interna con esso contrastante che veniva sottoposto al sindacato di costituzionalità; vedi sentenze n. 232 del 1975, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, n. 2211 ss. e 163 del 1977, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, pp. 1524

ss.). Con la sentenza n. 170 del 1984, la Corte ha deciso invece che non spetta ad essa pronunciarsi su tali leggi, ma che è compito del giudice comune verificare se il conflitto sussiste ed, in tal caso, applicare il regolamento comunitario invece della legge statale (che resta in vigore fino all'abrogazione da parte del legislatore italiano, ma che non viene applicata finché esiste il regolamento comunitario).

Viene osservato in dottrina come da tale decisione derivi una clamorosa conseguenza, quella di derogare alla nostra Costituzione: infatti, il controllo sulle leggi in Italia, dalla sentenza n. 170 del 1984 in poi, non è sempre accentrato, come aveva previsto il legislatore costituente, bensì talvolta accentrato e talvolta decentrato. Spetta a tutti i giudici ogniquale volta la legittimità di una legge viene misurata sulla base dei regolamenti comunitari, mentre spetta alla Corte costituzionale in tutti gli altri casi.

(⁹) Tale indirizzo è stato successivamente esteso all'ipotesi di contrasto con quanto disposto da sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee; vedi, sentenze n. 113 del 1985, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, pp. 694 ss. e n. 389 del 1989, in *Giur. cost.*, 1989, pp. 1757 ss.

(¹⁰) Vedi sentenze n. 183 del 1973, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, pp. 2401 ss., n. 232 del 1975, *cit.*, n. 205 del 1976, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1976, pp. 1292 ss. e n. 163 del 1977, *cit.*

(¹¹) In tal senso, vedi la sentenza n. 384 del 1994 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, pp. 3449 ss.) in base alla quale «è lo Stato a essere responsabile» di fronte alla Comunità europea «delle violazioni del diritto comunitario, anche quando derivino dall'esercizio della potestà legislativa della Regione» (vedi anche la sentenza n. 94 del 1995, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, pp. 789 ss.).

Inoltre in tale sentenza la Corte, sostenendo che «il mantenimento, nell'ordinamento interno, di un provvedimento incompatibile con le disposizioni del Trattato ... è considerato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee quale trasgressione degli obblighi posti dal Trattato stesso», ha fatto una importante affermazione circa l'esigenza di depurare l'ordinamento nazionale da norme incompatibili con quelle comunitarie.

(¹²) Sempre nella sentenza n. 384 del 1994 la Corte ha affermato che, se si può ammettere l'impugnativa promossa dal Governo di una legge regionale non ancora entrata in vigore che si sospetti contrastante con la normativa statale, non vale però la reciproca, cioè la regione non può impugnare la legge dello Stato, in quanto si tratta di un atto già in vigore; ragion per cui, in tal caso, il contrasto tra norma interna e norma comunitaria deve essere definito dai giudici di merito (vedi anche sentenza n. 115 del 1993, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, pp. 983 ss.). Secondo F. SORRENTINO, «Una svolta apparente nel «cammino comunitario» della Corte; l'impugnativa statale delle leggi regionali per contrasto con il diritto comunitario», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, pp. 3456 s., la diversa conclusione cui la Corte è pervenuta con la sentenza n. 384 del 1994 non sarebbe in contrasto con l'orientamento della sentenza n. 170 del 1984, ma di-

varicherebbe maggiormente il modello del giudizio principale sulle leggi regionali rispetto a quello del giudizio principale sulle leggi statali.

(¹³) Sulle direttive comunitarie vedi, fra gli altri, R. BARATTA, «Norme contenute in direttive comunitarie inattuata e loro opponibilità ai singoli», in *Rivista diritto internazionale*, 1989, pp. 253-281; F. CAPELLI, *Le direttive comunitarie*, Milano, 1983; G. BISCOTTINI, «Sull'applicabilità immediata di talune direttive comunitarie», in *Riv. dir. internaz. priv. e process.*, 1974, 230-237; B. CONFORTI, *Sulle direttive della Comunità economica europea*, in *Riv. dir. internaz. priv. e process.*, 1972, 225-237; B. CONFORTI, «La direttiva comunitaria nel diritto interno», in *Tavole rotonde di diritto comunitario* promosse da G. BISCOTTINI, pp. 144-154; A.M. DEL VECCHIO, *I problemi posti nell'ordinamento italiano dall'attuazione della normativa comunitaria e segnatamente delle direttive*, Milano, 1979.

(¹⁴) Non si può non ricordare, al riguardo, come vi siano delle direttive (le cosiddette «direttive dettagliate») che non richiedono di essere attuate. La stessa sentenza n. 170 del 1984 ha fatto riferimento alla normativa comunitaria «compiuta e direttamente applicabile», quindi anche alle direttive nella parte in cui contengono norme direttamente applicabili. Già nella sentenza n. 182 del 1976 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 1976, 1138 ss.) la Corte aveva affermato che le direttive si comportano come regolamenti nella parte in cui contengono norme direttamente applicabili.

Tale concetto è stato successivamente ribadito dalla Corte, la quale ha sostenuto che le direttive si comportano come regolamenti per la parte immediatamente precettiva. Vedi, ancora, le sentenze n. 64 del 1990, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, 265 ss. e n. 168 del 1991, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, pp. 1409 ss. Ciò era già stato ammesso dalla Corte CEE e dalla giurisprudenza interna: cfr., ad esempio, TAR Friuli-Venezia Giulia, 22 marzo 1984, n. 91.

Cfr., sul tema, R. MONACO, «L'esecuzione delle direttive comunitarie nell'ordinamento italiano», in *Foro italiano*, 1976, I, 2326; F. CAPOTORTI, «Il diritto comunitario dal punto di vista del giudice nazionale», in *Riv. dir. internaz. priv. e proc.*, 1977, pp. 519; L. SBOLCI, «L'applicabilità immediata delle direttive comunitarie nell'ordinamento italiano», in *Riv. dir. internaz.*, 1977, 17; A. TIZZANO, «La Corte costituzionale ed il diritto comunitario: vent'anni dopo», in *Foro it.*, 1984, I, 2063, spec. 2065; M. VACCA, «Applicabilità delle norme comunitarie e sindacato diffuso del giudice nazionale», in *Rivista di diritto europeo*, 1986, pp. 74; F. POCAR, «Lezioni di diritto delle Comunità europee», Milano, 1986, 227; A. BARONE, «L'efficacia diretta delle direttive CEE: giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte costituzionale», in *Foro it.*, 1991, IV, pp. 129 ss.

(¹⁵) Secondo il Manzella con essa il Parlamento innesca una serie di procedimenti «a cascata», coinvolgendo, a seconda dei casi, l'autonomia legislativa delegata del Governo, l'autonomia amministrativa regolamentare e l'autonomia legislativa regionale. Vedi in proposito A. MANZELLA, *Il Parlamento*, nuova ediz., Bologna, 1992, pp. 257.

(16) La definizione è dello stesso A. LA PERGOLA, in AA.VV., *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Atti del Seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 15 e 16 ottobre 1990, Milano, 1991, 22.

(17) Dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza 27.12.1973, n. 183, *cit.*

(18) Sull'inidoneità dell'attuazione delle norme comunitarie mediante atti amministrativi, in quanto privi delle necessarie garanzie di certezza e conoscibilità, cfr. L. S. ROSSI, «L'attuazione in Italia del diritto comunitario mediante atti amministrativi», in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1987, pp. 391 ss.

(19) La legge 14 ottobre 1957, n. 1203, all'articolo 4, autorizzava il Governo ad adottare decreti aventi valore di legge ordinaria per dare attuazione ad alcune disposizioni dello stesso Trattato. Alla delega legislativa si è fatto ricorso anche per dare esecuzione alle direttive ed alle decisioni e persino ai regolamenti.

(20) Per le critiche in dottrina a tale riguardo, cfr. A. BERNARDINI, «Sulla delega legislativa al Governo per l'attuazione di norme internazionali», in *Riv. dir. int.*, 1965, 569 ss.; A.A. CERVATI, «La delega legislativa», Milano, 1972, pp. 169 ss.; L. PALADIN, *sub* «articolo 76», in *Commentario costituzionale*, a cura di Bologna-Roma, 1979, p. 10; V. GUIZZI, «Parlamento italiano e Comunità europee», in *Riv. dir. eur.*, 1979, pp. 123 ss.; in senso maggiormente giustificativo v. R. MONACO, «Diritto delle Comunità europee e diritto interno», Milano, 1967, pp. 131 ss.; A.M. DEL VECCHIO, *I problemi posti nell'ordinamento comunitario dall'attuazione della normativa comunitaria e segnatamente dalle direttive*, Milano, 1979, pp. 42 ss.

Per un quadro delle critiche in sede parlamentare, si vedano gli interventi alla Camera sulla legge 13 ottobre 1969, n. 740, riportati da M. GIULIANO, «*Il Parlamento italiano e la integrazione europea*», in *Riv. dir. internaz. priv. e process.*, 1969, pp. 849 ss.

(21) I primi dodici anni sono stati definiti «periodo transitorio» sulla base di quanto previsto dal primo comma dell'articolo 8 del Trattato istitutivo della CEE: «Il mercato comune è progressivamente instaurato nel corso di un periodo transitorio di dodici anni» durante i quali la Comunità ha realizzato gli obiettivi prioritari ad essa affidati. È stato creato un mercato comune in tutti i settori economici mediante la realizzazione, all'interno della Comunità, delle «quattro libertà» (circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali), l'imposizione di regole di concorrenza agli stati (controllo degli aiuti elargiti con fondi pubblici) e soprattutto alle imprese (lotta contro le intese restrittive della concorrenza e gli abusi di posizioni dominanti) nonché, alle frontiere esterne, mediante la fissazione di una tariffa doganale comune; si sono realizzate alcune politiche comuni, in particolare una politica agricola intesa a proteggere i produttori dall'instabilità dei mercati e dei prezzi e si è attuata una politica commerciale «esterna».

(22) Può valere come esempio per tutte la legge 9 febbraio 1982, n. 42, con cui si è delegato il Governo ad attuare quasi cento direttive, tutte già scadute, due da quasi vent'anni. L'articolo 1, comma 1, di tale legge prevedeva, inoltre, che il Governo veniva autorizzato ad adottare decreti aventi forza di legge, «secondo i principi direttivi e i criteri contenuti nelle direttive stesse».

(23) Cfr. A.P. Cam. n. 3635, presentato dal ministro Abis nell'agosto 1982, su cui si appuntano le critiche unanimi della dottrina: cfr. A. MASSAI, «Nuove procedure per l'attuazione delle direttive comunitarie», in *Quaderni costituzionali* 1982 pp. 690 ss.; G. GAJA, «Quali principi e criteri direttivi» nella delega al Governo per attuare direttive comunitarie, in *Riv. dir. internaz.*, 1983, pp. 423 ss.; S. GRASSI, «Parlamento, Governo, Regioni ed attuazione delle direttive comunitarie (nel d.d.l. governativo 7 agosto 1982)», in *Le Reg.*, 1983, p. 652; U. LEANZA, «L'attuazione delle direttive comunitarie in un recente disegno di legge», in *Mezz. Europa*, 1983, pp. 93 ss.

(24) Il Parlamento, infatti, si trovava compresso tra norme di livello superiore emanate dalla Comunità e norme pariordinate o di livello inferiore prodotte dal Governo. Al riguardo, vedi A. PREDIERI, *Il legislatore recalcitrante ed il rimedio degli effetti diretti delle direttive comunitarie*, Firenze, 1987, p. 38.

(25) Ancora nel 1990 solo il 67 per cento delle direttive applicabili era stato recepito dall'Italia. Nel computo dell'attuazione del diritto comunitario, il nostro paese veniva superato di oltre dieci punti percentuali anche dai paesi appena entrati nella Comunità. Cfr. i dati riportati da M. MORISI, *L'attuazione delle direttive Cee in Italia*, Milano, 1992, pp. 8 ss.; per un quadro delle condanne riportate dall'Italia in sede comunitaria, vedi C. CURTI GIALDINO, *Il contenzioso per inadempimento degli Stati membri agli obblighi comunitari: il «caso Italia»*, Lussemburgo, 1989. La tendenza all'illegalità si era consolidata ormai da parecchi anni, come evidenzia A. TIZZANO, «Persistenti violazioni del Trattato Cee e singolari pretese dell'Italia», in *Foro it.*, 1973, IV, pp. 73 ss.

(26) Vedi al riguardo, A. PREDIERI, *Il legislatore recalcitrante* cit., pp. 33 ss.

(27) Originariamente l'attività di coordinamento delle politiche comunitarie faceva capo al Ministero per gli affari esteri che, avendo competenze generali e non tecnico-settoriali, finiva per privilegiare gli aspetti politici tralasciando quelli tecnici. Si è ritenuto pertanto di istituire, all'epoca del secondo governo Cossiga, un ministero senza portafoglio per il coordinamento interno delle politiche comunitarie. L'esperienza si ripeté nel governo Forlani e nel primo governo Spadolini. I poteri vennero attribuiti mediante una delega *ad hoc*. La situazione mutò con l'ordinamento di gabinetto che dal 12.9.81 regolò la materia degli apparati facenti capo alla Presidenza, tra cui quello per gli affari comunitari. Questi erano affidati ad un dipartimento cui era preposto un ministro senza portafoglio, dotato di più larga autonomia. Per ulteriori approfondimenti, vedi A. MASSAI, «Il coordinamento interno delle politiche comunitarie», in *Quad. cost.*, 1982, pp. 481 ss.

(²⁸) Vedi M.P. CHITI, «L'amministrazione per il coordinamento delle politiche comunitarie nelle recenti riforme», in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1991, pp. 11 ss.; C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, II ediz., Padova, 1993, pp. 32 ss.

(²⁹) Si prevede, infatti, sia la comunicazione da parte del Governo dei progetti di regolamenti, raccomandazioni e direttive alle Camere, alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome per consentire a queste di inviare osservazioni (articolo 9), sia la comunicazione entro un termine prestabilito (trenta giorni) alle Camere, nonché, per le materie loro attribuite, alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome delle raccomandazioni e delle direttive comunitarie (articolo 10). Inoltre, si prevede che il Governo, entro il termine di novanta giorni, debba riferire per iscritto alle Camere sullo stato di conformità o meno delle norme vigenti nell'ordinamento interno alle prescrizioni della raccomandazione o della direttiva comunitaria.

L'articolo 13 della «legge Fabbri» stabilisce, altresì, che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano, «nelle materie di competenza esclusiva», possono dare immediata attuazione alle raccomandazioni ed alle direttive comunitarie, salvo adeguarsi, nei limiti previsti dalla Costituzione e dai relativi statuti speciali, alle leggi dello Stato.

A tale proposito, cfr. A. TIZZANO, «Sull'attuazione della normativa comunitaria in Italia: la legge 183/87», in *Foro it.*, 1988, IV, pp. 219 ss.; G. GRECO, «Profili di diritto pubblico italo-comunitario», in AA.VV., *Argomenti di diritto pubblico italo-comunitario*, Milano, 1989, pp. 7 ss. Si esprime favorevolmente in merito alle innovazioni introdotte dalla «legge Fabbri» per quel che concerne la partecipazione del Parlamento e delle regioni al «circuito comunitario», V. GUIZZI, «La legge La Pergola n. 86/89: una impostazione nuova del circuito decisionale e operativo Italia-Comunità», in *Riv. dir. eur.*, 1990, p. 5.

(³⁰) A differenza di quanto previsto nel disegno di legge che delegava il Governo ad attuare direttive che sarebbero state emanate nei tre anni successivi all'entrata in vigore della legge.

Per i rilievi critici, vedi A. CERRI, «Luci ed ombre del disegno di legge sull'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari», in *Foro it.*, 1986, IV, pp. 223 ss.; G. GAJA, «Ancora sulla delega legislativa per attuare direttive comunitarie: «principi e criteri direttivi» validi per tutte le stagioni?», in *Riv. dir. intern.*, 1985, pp. 836 ss.

(³¹) L'articolo 17 della «legge Fabbri» fissa principi e criteri direttivi in materia di agricoltura e sanità; l'articolo 18 in materia di salvaguardia della salute umana e di protezione dell'ambiente.

L'articolo 15, 3° comma, prevede inoltre che: «Gli schemi di detti decreti sono preventivamente sottoposti al parere delle commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, competenti per materia, che dovranno esprimersi entro il termine di quaranta giorni dalla comunicazione. Decorso tale termine, i decreti sono emanati anche in mancanza di detto parere».

(³²) Il che ha suscitato non poche perplessità. Per i rilievi critici, vedi A. DEL VECCHIO, «L'attuazione delle direttive comunitarie: nuove linee di tendenza nella legislazione italiana», in *Foro it.*, 1988, IV, p. 226; G. CATTARINO, «L'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari in una recente legge», in *Foro it.*, 1988, IV, p. 232; N. RONZITTI, «Mercato interno, ordinamento italiano e pubblica amministrazione», in *Riv. dir. intern. priv. process.*, 1989, pp. 521 s. Giustifica questo procedimento assimilandolo ad un rinvio recettizio, G. CONETTI, «Attuazione delle direttive comunitarie mediante rinvio», in *Foro it.*, 1988, IV, p. 506.

(³³) Vedi G. CATTARINO, *L'adeguamento*, cit., 227.

(³⁴) Testualmente la lettera *a*) del comma 3 della legge n. 86 del 1989 fa riferimento all'articolo 1 della medesima legge. Si è espresso criticamente sulla portata riduttiva di tale articolo, che limita gli interventi in questione alle antinomie con le disposizioni dei Trattati istitutivi, R. CLERICI, in AA.VV., «La legge 9 marzo 1989, n. 86: Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari», Commento a cura di L. BORRONI, R. CLERICI, A. MARZANTI, M.L. MAZZONI HONORATI, G. STANSFIELD, M.P. VIVIANI SCHLEIN, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1991, 546 s. Più estensiva è l'interpretazione di A. LA PERGOLA, in AA.VV., «La Corte costituzionale» cit., p. 18.

(³⁵) Di recente la Corte di giustizia ha rilevato come la mera disapplicazione delle norme interne in contrasto con quelle comunitarie non consenta di risolvere in modo adeguato le antinomie tra diritto comunitario e diritto interno. Con la sentenza n. 384 del 1994 anche la nostra Corte costituzionale ha dato mostra di volersi allineare su tale orientamento giurisprudenziale.

Cfr. L. DANIELE, «Nuove iniziative per l'esecuzione degli obblighi comunitari nell'ordinamento italiano: qualche osservazione sulla loro adeguatezza alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia», in *Foro it.*, 1988, IV, p. 508; M.L. MAZZONI HONORATI, in AA.VV., *La legge 9 marzo 1989, n. 86* cit., 556 ss.; A. CELOTTO, in «La prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno: orientamenti della Corte costituzionale e spunti di teoria generale», in *Giur. cost.*, 1992, pp. 4497 s., 4502. Sull'onerosità di tale intervento adeguativo, cfr. V. SALVATORE, in «Nuove norme sull'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto comunitario», in *Dir. comunit. e degli scambi internaz.*, 1989, 439 e F. FAVARA, in AA.VV., «La Corte costituzionale» cit., 40.

(³⁶) In tal senso, cfr. E. CANNIZZARO, «La legge comunitaria», cit., p. 339.

(³⁷) Mediante un emendamento introdotto nel corso dell'*iter* parlamentare.

(³⁸) Il termine — scaduto il quale, se ne prescinde —, originariamente di sessanta giorni dalla trasmissione degli schemi dei decreti legislativi (articolo 1, comma 3, della legge 29 dicembre 1990, n. 428, «legge comunitaria per il 1990»), è stato ridotto a venti giorni dall'articolo 5 della legge 19 dicembre 1992, n. 489 («legge comunitaria per il 1992») e nuovamente modificato dall'articolo 1, com-

ma 4, della legge 22 febbraio 1994, n. 146 («legge comunitaria per il 1993») in quaranta giorni e tale è rimasto anche nella legge 6 febbraio 1996, n. 52 («legge comunitaria per il 1994»), articolo 1, comma 4. Quest'ultima prevede altresì che, qualora il termine previsto per il parere delle commissioni scada nei trenta giorni antecedenti o successivamente allo spirare del termine previsto al comma 1 (un anno dall'entrata in vigore della legge comunitaria 6 febbraio 1996, n. 52) o al comma 2 (che prevede sei mesi di ulteriore proroga, nel caso in cui, per effetto di direttive notificate nel secondo semestre dell'anno, la disciplina risultante dalle direttive medesime venisse modificata), il termine di scadenza per l'espressione del parere da parte delle commissioni venga prorogato di novanta giorni.

⁽³⁹⁾ Per i limiti ulteriori ai decreti legislativi, vedi S.M. CICCONE, «I limiti ulteriori, della delegazione legislativa», in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 568 ss.

Tale innovazione presenta profili di interesse non solo dal punto di vista dell'opportunità, perché accentua la presenza parlamentare nella fase dell'attuazione, ma anche perché rappresenta una deroga all'articolo 14 della legge n. 400 del 1988 che prevede l'intervento consultivo delle Camere solo in caso di delega ultrabiennale, vedi E. CANNIZZARO, «La legge comunitaria», *cit.*, p. 341; M. MORISI, «L'attuazione» *cit.*, pp. 44 ss.

⁽⁴⁰⁾ Prevista al comma 1 dell'articolo 4.

⁽⁴¹⁾ Cfr. S. BARTOLE, «Novità e problemi applicativi del disegno di legge La Pergola per l'attuazione delle direttive comunitarie», in *Foro it.*, 1988, IV, pp. 494 ss.; A. LA PERGOLA, in AA.VV., «La Corte costituzionale», *cit.*, 19, che in proposito parla di regolamento «pilotato dalle Camere».

⁽⁴²⁾ Tale norma delimita le possibilità di intervento dei regolamenti in maniera più restrittiva rispetto a quanto stabilito dall'articolo 17, 2° comma, della legge n. 400 del 1988: quest'ultima disposizione, infatti, vieta l'intervento dei regolamenti soltanto nelle materie coperte da riserva di legge assoluta, mentre il comma 1 dell'articolo 4 della legge n. 86 del 1989 estende il divieto in relazione a tutti i tipi di riserva di legge (relativa, assoluta e rinforzata).

⁽⁴³⁾ Per quel che attiene a quanto disposto dal terzo comma dell'articolo 4, sono state manifestate delle perplessità in merito sia alla possibilità che le direttive contengano degli aspetti discrezionali sia al fatto che i regolamenti di delegificazione possano comminare sanzioni penali od amministrative; cfr. rispettivamente M.P. VIVIANI SCHLEIN, in AA.VV., «La legge 9 marzo 1989, n. 86 *cit.*, 572; R. Bin, Stato e regione nell'attuazione delle direttive C.E.E. (e qualche altra nota sul disegno di legge «La Pergola»), in *Foro it.*, 1988, IV, p. 505.

⁽⁴⁴⁾ Il termine per il parere delle commissioni parlamentari è fissato in venti giorni dalla «legge La Pergola» e l'articolo 3 della legge comunitaria n. 146 del 1994 («legge comunitaria per il 1993») ha parzialmente modificato tale *iter*, lasciando alla singola legge comunitaria la scelta sulla necessità di richiedere o meno il parere parlamentare sullo schema di regolamento (articolo 3 della legge n. 146 del 1994, di modifica dell'articolo 4, comma 4, della legge n. 86 del 1989).

Su tale aggravamento procedurale, che rafforza le garanzie formali ma rende più complessa la formazione del regolamento a scapito della tempestività, vedi A. TIZZANO, *Note introduttive alla «legge La Pergola»*, in *Foro it.*, 1989, IV, p. 320. Sull'allungamento dei termini, vedi V. GUIZZI, «Manuale di diritto di politica dell'Unione europea, Napoli, 1994, p. 492.

(45) Vedi E. CANNIZZARO, «La legge comunitaria» *cit.*, 343. Fenomeno diverso dalla possibilità — prevista dall'articolo 20 della legge n. 183 del 1987 e fatta salva dallo stesso articolo 5 della legge n. 86 del 1989 — di dare attuazione, con semplici decreti dei ministri interessati, alle direttive che modificano modalità esecutive e caratteristiche tecniche di altre direttive già recepite. Su tale distinzione, in pratica non sempre agevole, vedi A. TIZZANO, *Note introduttive, cit.*, 321.

(46) Anche se l'innovazione è più quantitativa che qualitativa, dal momento che il ricorso alla delegificazione era già previsto dalla legge n. 183 del 1987, sia pure in termini più limitativi. Infatti, il primo comma dell'articolo 12 prevede che il Governo indichi con legge se l'attuazione nell'ordinamento interno delle raccomandazioni o direttive comunitarie, per specifiche materie già disciplinate con legge, a condizione però che non siano coperte da riserve di legge, debba aver luogo mediante regolamenti od altri atti amministrativi generali.

A tale proposito, cfr. M.P. VIVIANI SCHLEIN, in AA.VV., *La legge 9 marzo 1989, n. 86, cit.*, pp. 567 s.

(47) Spesso si tratta, infatti, di direttive dettagliate, a carattere molto tecnico, che limitano fortemente la libertà del legislatore interno; cfr. A. TIZZANO, *Note introduttive, cit.*, pp. 319 ss.

Sono state, invece, manifestare delle perplessità in merito alla difficoltà di individuare le norme di legge derogabili dall'attività amministrativa di attuazione, dal momento che vengono delegificate non determinate materie, bensì le modifiche legislative necessarie all'attuazione di una determinata direttiva: cfr. G. GAJA, «Sulla delegificazione per attuare direttive comunitarie», in *Riv. dir. intern.*, 1989, p. 64; E. CANNIZZARO, *La legge comunitaria, cit.*, 342.

(48) Che prevede il recepimento da parte del Governo o delle regioni mediante «regolamenti o altri atti amministrativi generali di competenza dei rispettivi organi e con i procedimenti previsti per l'adozione degli stessi» di raccomandazioni o di direttive comunitarie entro i termini delle stesse.

(49) Per i rilievi critici connessi al mancato raccordo tra le due leggi sul punto, vedi M.P. VIVIANI SCHELEIN, in AA.VV., *La legge 9 marzo 1989, n. 86, cit.*, 575. Sull'apporto della normazione secondaria all'attuazione del diritto comunitario, cfr. P.F. LOTITO, «La potestà normativa secondaria del Governo e l'attua in U. DI SIERVO (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, Bologna, 1992, p. 213. Sul regime di tali atti di recepimento, vedi R. DICKMANN, «Osservazioni sul regime dell'attività amministrativa statale di attuazione ed applicazione delle norme comunitarie alla luce della sentenza della Corte costituzionale 168 del 1991, in *Dir. soc.*, 1992, pp. 555 ss.

(⁵⁰) Infatti, al di fuori dei casi previsti dal comma 1 dell'articolo 4 della «legge La Pergola», il recepimento di direttive comunitarie mediante provvedimenti di natura amministrativa necessita pur sempre del conferimento del relativo potere da parte di una legge, in questo caso della legge comunitaria. In tal senso si è pronunciata la Corte costituzionale nella sentenza 10.6.1993, n. 278, in *Giur. cost.*, 1993, 1966 ss.

Si ricorda inoltre che l'articolo 4, ultimo comma, della «legge La Pergola» prevedeva che questo elenco fosse allegato solo al disegno di legge, ma la legge comunitaria per il 1991, all'articolo 4, ha previsto che tali direttive fossero pubblicate nell'allegato D alla legge comunitaria.

Cfr., V. GUIZZI, *Manuale*, cit., 493, 504, pone in risalto le finalità di trasparenza e di informazione di tale soluzione.

(⁵¹) Si fa riferimento, a tale riguardo, alla summenzionata sentenza n. 384 del 1994.

Per un quadro della difficile emersione delle singole regioni a livello comunitario, cfr. V. GUIZZI, *Manuale di diritto*, cit., 510 ss.

(⁵²) Emblematico è, al riguardo, il caso dell'agricoltura, di grande interesse comunitario ed al contempo assegnato dalla Costituzione italiana alle regioni.

(⁵³) Cfr. articolo 6 del d.P.R. n. 616 del 1977. Per una ricostruzione di tali vicende, vedi P. CARETTI, «Ordinamento comunitario e autonomia regionale», Milano, 1979; A. D'ATENA, «Le regioni italiane e la Comunità economica europea», Milano, 1981; G. CATTARINO, «L'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari in una recente legge», in *Foro it.*, 1988, IV, pp. 227 ss.

Vedi altresì il comma 4 dell'articolo 9 della «legge La Pergola». Cfr. A. FERRARA., in AA.VV. «Le Regioni nell'ordinamento comunitario: la legge "La Pergola" e la sua attuazione», a cura di A. FERRARA, Atti del Seminario di studi su «Le regioni nella legge La Pergola e nella sua attuazione», tenuto a Roma, Istituto sulle regioni - CNR, il 13 aprile 1991, Roma, 1991, pp; 13 ss.

(⁵⁴) L'articolo 11 della «legge La Pergola» fissa le modalità di esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo. Su tale disposizione si sono appuntati dubbi di legittimità costituzionale, ritenuti non fondati dalla Corte costituzionale con la sentenza 27.7.1989, n. 460, in *Giur. cost.*, 1989, pp. 2131 ss.; vedi al riguardo nota A. CELOTTO, «Competenze regionali e potere sostitutivo statale nell'attuazione del diritto comunitario», in *Giur. it.*, 1990, I, pp. 1041 ss.; P. CARETTI, «Il potere sostitutivo e 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. comunit.*, 1991, pp. 712 ss.; G. STROZZI, «Partecipazione delle regioni all'elaborazione delle politiche comunitarie e loro competenza all'attuazione degli atti comunitari alla luce della legge n. 86 del 1989», in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1992, pp. 116 ss.

Cerca di giustificare questa forma di ricognizione preventiva delle materie toccate dalle direttive da parte degli organi centrali, A. LA PERGOLA, in AA.VV., *La Corte costituzionale*, cit., p. 22.

Per alcuni esempi dei tentativi regionali di attuazione, vedi P. GIANGASPERO - L. COEN, «I meccanismi di attuazione del diritto comunitario da parte degli istituti nazionali e regionali in Italia», in S. BARTOLE - G. PASTORI - E. DE CAPITANI, (a cura di), *Le Regioni e l'Europa*, Milano, 1992, pp. 329 ss.

(⁵⁸) Articolo 9, 3° comma, della legge n. 86 del 1989. Sull'ambiguità della dizione «disposizioni di principio non derogabili», vedi G. STROZZI, *Partecipazione delle regioni, cit.*, p. 118.

(⁵⁹) Vedi V. LIPPOLIS, in «Il Parlamento nazional-comunitario», in *Quad. cost.*, 1991, pp. 319 ss.

(⁶⁰) Con le modifiche regolamentari approvate il 1° agosto 1996 (vedi *Resoconto stenografico*, XII legislatura, seduta dell'1.8.1996, pp. 134-140, edizione provvisoria).

(⁶¹) Articolo 154, comma 3, Regolamento della Camera.

(⁶²) Si è così operato un ribaltamento rispetto alla logica dei Regolamenti del '71 che escludevano la possibilità di votare risoluzioni connesse all'esame degli atti comunitari: si è passati dall'esplicito divieto alla previsione espressa (articolo 144 Regolamento del Senato), di modo che le Camere hanno l'opportunità di formulare indirizzi dettagliati per l'azione governativa in sede comunitaria.

(⁶³) Su tali sistemi cfr. M.L. MAZZONI HONORATI, in AA.VV., *La legge 9 marzo 1989, n. 86, cit.*, 559 ss. e V. GUIZZI, *Manuale, cit.*, 494.

(⁶⁴) È da ritenersi che sussista anche per la legge comunitaria la «riserva di legge di Assemblea», disciplinata dall'articolo 72, 4° comma, della Costituzione, secondo il quale: «La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare i trattati internazionali, di approvazione di bilanci e di consuntivi», anche in considerazione del fatto che contiene disposizioni di delegazione legislativa e quindi il dettato costituzionale è immediatamente applicabile.

Su tale problema cfr. per tutti BALDUZZI-SORRENTINO, «Riserva di legge», in *Enc. dir.*, Milano, 1989, XL, pp. 1214 ss.

Si è altresì ritenuto ammissibile il rinvio in commissione del disegno di legge comunitaria, ritenendosi del tutto pacifica l'applicabilità della prassi valevole per i progetti di legge in generale.

(⁶⁵) Alla Camera, nel corso dell'esame in Assemblea della legge comunitaria, i relatori delle commissioni permanenti vengono interpellati all'inizio ed alla fine del dibattito per eventuali interventi introduttivi e repliche oltre a quelli della Commissione e del Governo.

Nel corso dell'esame della legge comunitaria per il 1990, i relatori delle commissioni competenti per le singole materie hanno rinunciato ad intervenire (seduta del 23 novembre 1990). Nell'esame della legge comunitaria per il 1991, si è avuto un unico relatore per la Commissione speciale (sedute del 12 e 15 luglio

1991) e la stessa cosa si è verificata nell'esame di quella per il 1993 (sedute del 25 e 26 gennaio 1994), nonché nel caso della cosiddetta «comunitaria dimezzata» (sedute dell'11 e del 17 dicembre 1992). Si è invece avvalso della norma di cui al quarto comma dell'articolo 126-ter il relatore per la X Commissione in occasione dell'esame della legge comunitaria per il 1994 (divenuta poi la legge 6 febbraio 1996, n. 52). Egli è intervenuto in veste di relatore all'Assemblea nella discussione sulle linee generali per eccepire lo stravolgimento del lavoro svolto dalla Commissione attività produttive operato dalla Commissione speciale (vedi *Resoconto stenografico*, XII legislatura, seduta 22 marzo 1995, pag. 9464), ma non è più intervenuto in sede di replica.

C'è da chiedersi se gli interventi dei relatori per le singole commissioni debbano essere limitati alla discussione sulle linee generali o se questi debbano anche esprimere il parere sugli emendamenti presentati alla legge comunitaria ed attinenti alle parti di loro competenza. Al riguardo, c'è da osservare che, da un lato, il quarto comma dell'articolo 126-ter si limita ad attribuire il compito di illustrare la relazione e che nello stesso articolo non vi è una norma, come quella prevista dall'articolo 86, sesto comma, che per l'esame in sede referente espresamente stabilisce che: «I relatori e il Governo esprimono il loro parere sugli emendamenti prima che siano posti in votazione». Se, dunque, non sembra dimostrabile la sussistenza di un obbligo da parte della Presidenza di richiedere l'espressione del parere da parte dei relatori per le singole commissioni, ciò non sembra tuttavia sufficiente ad escludere la facoltà per i relatori stessi di esprimere il loro parere sugli emendamenti, qualora lo richiedano.

⁽⁶⁶⁾ Per quanto attiene al testo base, l'atteggiamento è mutato nel tempo. In occasione dell'esame della prima legge comunitaria, il testo base è stato quello trasmesso dal Senato, ma ciò in ragione dei ristretti margini di tempo; successivamente e nell'ultima legge comunitaria il testo base è stato predisposto dalla Commissione speciale.

⁽⁶⁷⁾ L'articolo 126-ter del Regolamento della Camera, infatti, delinea una particolare procedura di esame del disegno di legge comunitaria in Commissione che si è giunti a definire «referente ripartita» o «referente attenuata».

⁽⁶⁸⁾ L'ammissibilità degli emendamenti nuovi riconducibili alla compatibilità comunitaria o al coordinamento generale trova fondamento nello stesso disposto regolamentare che, esplicitamente, non limita il giudizio della Commissione alla valutazione del testo e degli emendamenti approvati dalle singole commissioni di merito, ma lo abilita ad una valutazione più ampia dell'intero disegno di legge comunitaria.

⁽⁶⁹⁾ La questione è stata risolta nel corso dell'esame del disegno di legge comunitaria per il 1993 sulla base di un parere della Giunta per il Regolamento del 20 novembre 1990.

⁽⁷⁰⁾ In tal senso vedi, da ultimo, la seduta dell'8 marzo 1995 della Commissione speciale, in *Bollettino delle Giunte e delle commissioni parlamentari* n. 137, XII legislatura, pp. 129 s.

(71) Non si può non sottolineare come, secondo la dottrina, la tempestività nell'approvazione della legge comunitaria fosse fondamentale per il successo delle modalità attuative previste dalla «legge La Pergola». Cfr. A. TIZZANO, «Verso nuove procedure per l'esecuzione degli obblighi comunitari» il «progetto La Pergola», in *Foro it.*, 1988, IV, pp. 493 s.; S. BARTOLE, *Novità e problemi applicativi*, cit., pp. 495 s.

(72) La gestazione della prima legge comunitaria, quella per il 1990 (la legge 29 dicembre 1990, n. 428), con la quale si sono recepite 314 direttive, è stata piuttosto lunga e l'approvazione finale è intervenuta solo negli ultimi giorni dell'anno di riferimento, ma pur sempre in corso d'anno.

Già con la seconda legge comunitaria, per il 1991 (la legge 19 febbraio 1992, n. 142), con la quale si sono recepite 104 direttive, si sono registrati ritardi nell'approvazione da parte delle Camere.

Più eclatante ancora è quanto è avvenuto per la terza legge comunitaria, quella per il 1992 (la legge 19 dicembre 1992, n. 489), la cosiddetta «comunitaria dimezzata» o «minicomunitaria», con la quale si sono recepite 34 direttive, limitandosi ad intervenire per gli adempimenti connessi all'entrata in funzione del mercato unico. Il relativo disegno di legge venne presentato dal Governo il 5 ottobre 1992, a meno di tre mesi dalla data fissata per la creazione del mercato unico, e venne approvato definitivamente alla fine del 1992. Vedi G. NERI, «La comunitaria «dimezzata», in *L'Europa e la CEE*, 1993, p. 3.

Ancora con la quarta legge comunitaria, quella per il 1993, la legge 22 febbraio 1994, n. 146, con al quale si sono recepite 159 direttive, i ritardi, pur presenti (il Governo infatti la presentò alle Camere in netto ritardo sui tempi prefissati), non sono troppo accentuati.

La quinta legge comunitaria, per il 1994, la legge 6 febbraio 1996, n. 52, è stata presentata con grande ritardo alla Camera (cui spettava l'esame in prima lettura), essendo stata presentata il 16 gennaio 1995 (invece che entro il 31 marzo 1994); è stata esaminata in Aula il 22 marzo 1995 (quindi con un anno di ritardo), è stata approvata dalla Camera il 4 aprile 1995, modificata dal Senato il 28 novembre 1995, nuovamente modificata dalla Camera il 17 gennaio 1996 ed approvata definitivamente dal Senato il 22 gennaio 1996, quindi con un ritardo di oltre un anno.

Ad oggi 1° dicembre 1997, restano da approvare in Parlamento le leggi comunitarie per il 1995 e per il 1996, che sono state accorpate in un unico disegno di legge comunitaria 1995-1996, presentato al Senato il 25 novembre 1996 (Atto Senato n. 1780) e approvato da quel ramo del Parlamento il 3 giugno 1997, trasmesso alla Camera dei deputati il 9 giugno 1997, è stato licenziato per l'aula dalla Commissione politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati il 31 luglio 1997; è stato esaminato sulle linee generali in Aula il 3 novembre 1997 ed è in attesa di approvazione da parte dell'Assemblea.

(73) La stessa «legge La Pergola» prevede entro quale termine la legge comunitaria deve essere presentata alle Camere, ma non stabilisce entro quale termine queste la devono approvare definitivamente.

(74) Termine che si è rivelato meramente ordinatorio.

(75) Cfr. V. LIPPOLIS, «Parlamento e Comunità europea», in T. MARTINES, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Rimini, 1992, p. 507.

(76) Sul particolare regime della legge finanziaria sottratta al referendum popolare nell'interpretazione data all'articolo 75 della Costituzione, 2 comma, dalla dottrina, vedi P. CARNEVALE, «Il "referendum" abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale», Padova, 1992, p. 34 e G.M. SALERNO, «Il referendum», Padova, 1992, pp. 153 ss., e dalla stessa Corte costituzionale, vedi sentenza 12.1.1994, n. 2, in *Giur. cost.*, 1994, 9 ss.

Cfr. M. RAVERAIRA, «Problemi di costituzionalità dell'abrogazione popolare», Milano, 1985, pp. 141 s.; A. BRANCASI, «Legge finanziaria e legge di bilancio», Milano, 1988, pp. 121 ss.; A. RUGGERI, «Le attività «conseguenziali» nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore», Milano, 1988, pp. 190 ss.

(77) Ciò è avvenuto al termine dell'XI legislatura, infatti la legge comunitaria per il 1993 è stata approvata dalla Camera in regime di *prorogatio* il 26 gennaio 1994 (vedi *Resoconto sommario*, 26 gennaio 1994, p. 300).

(78) Auspicata in dottrina, cfr. S. BARTOLE, Novità e problemi applicativi del disegno di legge La Pergola per l'attuazione delle direttive comunitarie, in *Foro it.*, 1988, IV, pp. 469 s.; A. TIZZANO, «Note introduttive» alla "legge La Pergola", in *Foro it.*, 1989, IV, p. 317; V. GUIZZI, *La legge La Pergola n. 86/89, cit.*, pp. 3 ss., il quale auspica che, attraverso il dibattito preventivo in contraddittorio con il Governo negli appositi organi della Camera e del Senato, il Parlamento italiano si inserisca nel circuito di formazione della decisione a livello comunitario.

All'opportunità di prevedere una sessione comunitaria al fine di meglio esaminare le questioni comunitarie si è fatto riferimento nel corso degli stessi dibattiti parlamentari (vedi, ad esempio, *Bollettino delle Giunte e delle commissioni parlamentari*, sedute della Commissione speciale, 19 giugno 1991, p. 49).

(79) Si dovrebbe rafforzare la funzione della Commissione politiche dell'Unione europea ed anche al Senato si dovrebbe optare per l'istituzione di una commissione parlamentare con le funzioni di commissione filtro.

(80) Altri paesi, come l'Inghilterra, la Danimarca, la Francia hanno colto da tempo l'importanza di accompagnare e condizionare fin dall'inizio le decisioni comunitarie. Cfr. G. TESAURO, «Procedura di adeguamento al diritto comunitario: problemi antichi e nuovi propositi», in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1992, pp. 388 ss.; M. MORISI, «L'attuazione delle direttive Cee in Italia», Milano, 1992, 15. Sull'influenza degli altri Stati nella formazione del diritto comunitario, vedi già A. PREDIERI, «Il legislatore recalcitrante ed il rimedio degli effetti diretti delle direttive comunitarie», Firenze, 1987, pp. 25 ss.

(81) Non bisogna dimenticare che vi sono direttive recepite dalle varie leggi comunitarie che non sono state ancora attuate. Della legge comunitaria 1990 risulta non ancora attuata una direttiva da attuarsi in via regolamentare, mentre due direttive non attuate sono state inserite nella legge comunitaria 1993. Sono

cinque le direttive non attuate della legge comunitaria 1991 e di esse tre lo dovrebbero essere con decreto legislativo e due in via amministrativa. Della «mini-comunitaria» risulta non attuata una direttiva, poi inserita nella successiva legge comunitaria 1993 della quale non sono state attuate ben 91 direttive (su 159), delle quali 29 attendono l'emanazione di un decreto legislativo, 24 l'approvazione di un regolamento, mentre 37 direttive debbono essere attuate in via amministrativa. Appare, quindi, evidente la necessità di perfezionare e velocizzare il procedimento successivo all'approvazione della legge comunitaria di vero e proprio adeguamento all'ordinamento comunitario.

(⁸²) Ciò al fine anche di favorire una maggiore democratizzazione dei procedimenti comunitari, vedi M.P. VIVIANI SCHLEIN, in AA.VV., *La legge 9 marzo 1989, n. 86, cit.*, pp. 535 ss. Sarebbe inoltre opportuno che nella relazione di accompagnamento del disegno di legge comunitaria in entrambi i rami del Parlamento vi fosse una disamina dettagliata e precisa degli effetti delle direttive di cui si prevede l'attuazione.

Più in generale sulla rivalutazione del ruolo parlamentare, cfr. V. GUIZZI, *La legge La Pergola n. 86/89, cit.*, pp. 9 ss.; A. PREDIERI, *Una legge comunitaria nello Stato prefederativo*, Prefazione a M. MORISI, *L'attuazione, cit.*, p. XXXI; V. LIPPOLIS, *Il Parlamento nazionale-comunitario, cit.*, pp. 319 ss.

(⁸³) A tale riguardo la legge n. 86 del 1989 (articolo 2, ultimo comma) già prevede un'accentuazione dei doveri informativi del Governo. Inoltre, l'articolo 127-bis della Camera prevede un esame delle sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee da parte delle commissioni competenti per materia con l'intervento di un rappresentante del Governo e di un relatore designato dalla Commissione politiche dell'Unione europea che si conclude in un documento finale in cui la commissione esprime il proprio avviso circa la necessità di iniziative o adempimenti da parte delle autorità nazionali.

Vedi, inoltre, cfr. R. CLERICI, in AA.VV., *La legge 9 marzo 1989, n. 86, cit.*, pp. 523 ss.

(⁸⁴) Al riguardo, vedi M. MORISI, *L'attuazione, cit.*, 48; nonché M. CASSARINO, «Il modello di partecipazione alla Comunità europea nell'esperienza del Parlamento», in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 3, Seminario 1992, Milano 1993, pp. 122 s. e già in sede di primo commento alla legge n. 86 del 1989, V. SALVATORE, «Nuove norme sull'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto comunitario», in *Dir. comunit. e degli scambi internaz.*, 1989, p. 439.

(⁸⁵) In particolare, la funzione legislativa ha subito sempre maggiori condizionamenti: infatti, si è già accennato alla forza di cui sono dotati i regolamenti comunitari; a ciò si deve aggiungere che le stesse direttive sono divenute sempre più particolareggiate.

(⁸⁶) Cfr. M.L. MAZZONI HONORATI, in AA.VV., *La legge 9 marzo 1989, n. 86, cit.*, pp. 554 ss; V. LIPPOLIS, *Il Parlamento nazionale-comunitario, cit.*, pp. 321 ss.

Bibliografia

- AA.VV., «La legge 9 marzo 1989, n. 86: Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari», Commento a cura di L. BORRONI, R. CLERICI, A. MARZANATI, M.L. MAZZONI HONORATI, G. STANSFIELD, M.P. VIVIANI SCHLEIN, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1991.
- BALDUZZI-SORRENTINO, «Riserva di legge», in *Enc. dir.*, Milano, 1989, XL, pp. 1214 ss.
- R. BARATTA, «Norme contenute in direttive comunitarie inattuata e loro opponibilità ai singoli», in *Riv. dir. internaz.*, 1989, pp. 253-281.
- A. BARONE, «L'efficacia diretta delle direttive CEE: giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte costituzionale», in *Foro it.*, 1991, IV, pp. 129 ss.
- S. BARTOLE, «Novità e problemi applicativi del disegno di legge La Pergola per l'attuazione delle direttive comunitarie», in *Foro it.*, 1988, IV, pp. 494 ss.
- A. BERNARDINI, «Sulla delega legislativa al Governo per l'attuazione di norme internazionali», in *Riv. dir. int.*, 1965, pp. 569 ss.
- R. BIN, «Stato e regione nell'attuazione delle direttive C.E.E. (e qualche altra nota sul disegno di legge "La Pergola")», in *Foro it.*, 1988, IV, p. 505.
- G. BISCOTTINI, «Sull'applicabilità immediata di talune direttive comunitarie», in *Riv. dir. internaz. priv. e process.*, 1974, pp. 230-237.
- A. BRANCASI, «Legge finanziaria e legge di bilancio», Milano, 1988, 121 ss.
- F. CAPELLI, «Le direttive comunitarie», Milano, 1983.
- F. CAPOTORTI, «Il diritto comunitario dal punto di vista del giudice nazionale», in *Riv. dir. internaz. priv. e proc.*, 1977, pp. 519 ss.
- P. CARETTI, «Il potere sostitutivo statale: un problema di garanzie procedurali o sostanziali per l'autonomia regionale?», in *Le Reg.*, 1990 pp. 1845 ss.
- P. CARETTI, «Ordinamento comunitario e autonomia regionale», Milano, 1979.
- P. CARNEVALE, «Il "referendum" abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale», Padova, 1992.
- M. CARTABIA, «Nuovi sviluppi nelle "competenze comunitarie" della Corte costituzionale, ivi», 1989, I, pp. 1012 ss.
- M. CASSARINO, *Il modello di partecipazione alla Comunità europea nell'esperienza del Parlamento*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 3, Seminario 1992, Milano, 1993, pp. 122 ss.

- G. CATTARINO, «L'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari in una recente legge», in *Foro it.*, 1988, IV, pp. 227 ss.
- A. CELOTTO, «L'incostituzionalità di norme regionali per la violazione di direttive comunitarie: un'altra ipotesi di intervento della Corte costituzionale nel contrasto tra diritto comunitario e diritto interno», in *Giur. it.*, 1994, IV, pp. 162 ss.
- A. CELOTTO, «Competenze regionali e potere sostitutivo statale nell'attuazione del diritto comunitario», in *Giur. it.*, 1990, I, pp. 1041 ss.
- A. CELOTTO, in «La prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno: orientamenti della Corte costituzionale e spunti di teoria generale», in *Giur. cost.*, 1992, pp. 4497 ss.
- F. CERRONE, «La potestà regolamentare tra forma di governo e sistema delle fonti», Torino, 1991, 36 ss., pp. 217 ss.
- A. CERRI, «Luci ed ombre del disegno di legge sull'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari», in *Foro it.*, 1986, IV, pp. 223 ss.
- A.A. CERVATI, «La delega legislativa», Milano, 1972.
- E. CHELI, «Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare», in *Quad. cost.*, 1990, pp. 58 ss.
- M.P. CHITI, «L'amministrazione per il coordinamento delle politiche comunitarie nelle recenti riforme», in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1991, pp. 11 ss.
- S.M. CICCONE, «I limiti "ulteriori" della delegazione legislativa», in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, pp. 568 ss.
- G. CONETTI, «Attuazione delle direttive comunitarie mediante rinvio», in *Foro it.*, 1988, IV, pp. 506 ss.
- B. CONFORTI, «La direttiva comunitaria nel diritto interno», in Tavole rotonde di diritto comunitario promosse da G. BISCOTTINI, pp. 144-154.
- B. CONFORTI, «Sulle direttive della Comunità economica europea», in *Riv. dir. internaz. priv. e process.*, 1972, pp. 225-237.
- F. CRISAFULLI, «Appendice di aggiornamento» a V. CRISAFULLI, «Lezioni di diritto costituzionale», II, 1, VI ediz., Padova, 1993.
- C. CURTI GIALDINO, «Il contenzioso per inadempimento degli Stati membri agli obblighi comunitari: il «caso Italia», Lussemburgo, 1989.
- A. D'ATENA, «Le regioni italiane e la Comunità economica europea», Milano, 1981.
- L. DANIELE, «Nuove iniziative per l'esecuzione degli obblighi comunitari nell'ordinamento italiano: qualche osservazione sulla loro adeguatezza alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia», in *Foro it.*, 1988, IV, pp. 508 ss.

- A.M. DEL VECCHIO, «I problemi posti nell'ordinamento comunitario dall'attuazione della normativa comunitaria e segnatamente dalle direttive», Milano, 1979.
- A.M. DEL VECCHIO, «L'attuazione delle direttive comunitarie: nuove linee di tendenza nella legislazione italiana», in *Foro it.*, 1988, IV, pp. 226 ss.
- A.M. DEL VECCHIO, «I problemi posti nell'ordinamento italiano dall'attuazione della normativa comunitaria e segnatamente delle direttive», Milano, 1979.
- R. DICKMANN, «Osservazioni sul regime dell'attività amministrativa statale di attuazione ed applicazione delle norme comunitarie alla luce della sentenza della Corte costituzionale 168 del 1991», in *Dir. soc.*, 1992, pp. 555 ss.
- A. FERRARA, in AA.VV. «Le Regioni nell'ordinamento comunitario: la legge «La Pergola» e la sua attuazione», a cura di A. FERRARA, Atti del Seminario di studi su «Le regioni nella legge La Pergola e nella sua attuazione», tenuto a Roma, Istituto sulle regioni - CNR il 13 aprile 1991, Roma, 1991, pp. 13 ss.
- C. FRANCHINI, «Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria», II ediz., Padova, 1993.
- G. GAJA, «Ancora sulla delega legislativa per attuare direttive comunitarie: "principi e criteri direttivi" validi per tutte le stagioni?», in *Riv. dir. intern.*, 1985, pp. 836 ss.
- G. GAJA, «Quali "principi e criteri direttivi" nella delega al Governo per attuare direttive comunitarie», in *Riv. dir. internaz.*, 1983, pp. 423 ss.
- G. GAJA, «Sulla delegificazione per attuare direttive comunitarie», in *Riv. dir. intern.*, 1989, p. 64.
- P. GIANGASPERO - L. COEN, «I meccanismi di attuazione del diritto comunitario da parte degli istituti nazionali e regionali in Italia», in S. BARTOLE - G. PASTORI - DE CAPITANI, (a cura di), «Le Regioni e l'Europa», Milano, 1992, pp. 329 ss.
- M. GIULIANO, «Il Parlamento italiano e la integrazione europea», in *Riv. dir. internaz. priv. e process.*, 1969, pp. 849 ss.
- S. GRASSI, «Parlamento, Governo, Regioni ed attuazione delle direttive comunitarie (nel d.d.l. governativo 7 agosto 1982)», in *Le Reg.*, 1983, pp. 652 ss.
- G. GRASSO, «Attuazione regionale di direttive Cee ed apprezzamento delle esigenze unitarie (di nuovo) al vaglio della Corte costituzionale (in margine alle sentenze nn. 382 del 1993 e 458 del 1993)», in *Giur. cost.*, 1994, pp. 1282 ss.
- G. GRECO, «Profili di diritto pubblico italo-comunitario», in AA.VV., «Argomenti di diritto pubblico italo-comunitario», Milano, 1989, 7 ss.
- V. GUIZZI, «Parlamento italiano e Comunità europee», in *Riv. dir. eur.*, 1979, pp. 123 ss.

- V. GUIZZI, «La legge La Pergola n. 86/89: una impostazione nuova del circuito decisionale e operativo Italia-Comunità», in *Riv. dir. eur.*, 1990, pp; 5 ss.
- V. GUIZZI, «Manuale di diritto e di politica dell'Unione europea», Napoli, 1994.
- U.M.M. GIACCARINO, *Gli «atti» delle Comunità europee*, Napoli, 1970.
- A. LA PERGOLA, in AA.VV., «La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario», Atti del Seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 15 e 16 ottobre 1990, Milano, 1991.
- U. LEANZA, «L'attuazione delle direttive comunitarie in un recente disegno di legge», in *Mezz. Europa*, 1983, pp; 93 ss.
- V. LIPPOLIS, in «Il Parlamento nazional-comunitario», in *Quad. cost.*, 1991, pp. 319 ss.
- P.F. LOTITO, «La potestà normativa secondaria del Governo e l'attuazione delle norme comunitarie», in U. DI SIERVO (a cura di), «Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale», Bologna, 1992.
- J.V. LOUIS, «Les règlements de la Communauté économique européenne», Bruxelles, 1969.
- A. MANZELLA, «Il Parlamento» nuova ediz., Bologna, 1992.
- T. MARTINES, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, «Diritto parlamentare», Rimini, 1992.
- A. MASSAI, «Il coordinamento interno delle politiche comunitarie», in *Quad. cost.*, 1982, pp. 481 ss.
- A. MASSAI, «Nuove procedure per l'attuazione delle direttive comunitarie», in *Quad. cost.* 1982, pp. 690 ss.
- R. MONACO, «Scritti di diritto europeo», Milano, 1972.
- R. MONACO, «Diritto delle Comunità europee e diritto interno», Milano, 1967.
- R. MONACO, «L'esecuzione delle direttive comunitarie nell'ordinamento italiano», in *Foro it.*, 1976, I, pp. 2326 ss.
- M. MORISI, «L'attuazione delle direttive Ce in Italia», Milano, 1992.
- G. NERI, «La comunitaria "dimezzata"», in *L'Europa e la CEE*, 1993, pp. 3 ss.
- V. ONIDA, «Il ruolo delle Regioni nel sistema comunitario», in *Le Reg.*, 1991, pp. 14 s.
- L. PALADIN, sub *art. 76*, in «Comm. Cost. Branca», Bologna-Roma, 1979.
- P. PERLINGERI, «Diritto comunitario e legalità costituzionale - per un sistema italo-comunitario delle fonti», Napoli, 1992.
- F. POCAR, «Lezioni di diritto delle Comunità europee», Milano, 1986.

- A. PREDIERI, «Il legislatore recalcitrante ed il rimedio degli effetti diretti delle direttive comunitarie», Firenze, 1987.
- A. PREDIERI, «Una legge comunitaria nello Stato prefederativo», Prefazione a M. MORISI, «L'attuazione delle direttive Cee in Italia», Milano, 1992.
- M. RAVERAIRA, «Problemi di costituzionalità dell'abrogazione popolare», Milano, 1985.
- G.U. RESCIGNO, «Corso di diritto pubblico», edizione 1995/96.
- N. RONZITTI, «Mercato interno, ordinamento italiano e pubblica amministrazione», in *Riv. dir. intern. priv. process.*, 1989, pp. 521 ss.
- L.S. ROSSI, «L'attuazione in Italia del diritto comunitario mediante atti amministrativi», in *Dir. comunit. e degli scambi internaz.*, 1987, pp. 391 ss.
- A. RUGGERI, «Continuo e discontinuo nella giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 170 del 1984, in tema di rapporti tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno: dalla teoria della separazione alla prassi dell'integrazione intersistemica», in *Giur. cost.*, 1991, pp. 1610 ss.
- A. RUGGERI, «Le attività "conseguenziali" nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore», Milano, 1988.
- 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. comunit.*, 1991, pp. 712 ss.
- G.M. SALERNO, «Il referendum», Padova, 1992.
- V. SALVATORE, in «Nuove norme sull'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto comunitario», in *Dir. comunit. e degli scambi internaz.*, 1989, pp. 439 ss.
- V. SALVATORE, «Nuove norme sull'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto comunitario», in *Dir. comunit. e degli scambi internaz.*, 1989, pp. 439 ss.
- L. SBOLCI, «L'applicabilità immediata delle direttive comunitarie nell'ordinamento italiano», in *Riv. dir. int.*, 1977, pp. 17 ss.
- M. SICLARI, «Le "norme interposte" nel giudizio di costituzionalità», Padova, 1992.
- F. SORRENTINO, «"Ammissibilità" del conflitto e cammino comunitario della Corte. Un passo avanti e due indietro?», in *Giur. cost.*, 1987, pp. 2816 ss.
- F. SORRENTINO, «Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee», Milano, 1970-1973, II.
- F. SORRENTINO, «Una svolta apparente nel «cammino comunitario» della Corte; l'impugnativa statale delle leggi regionali per contrasto con il diritto comunitario», in *Giur. cost.*, 1994, pp. 3456 ss.

- G. STROZZI, «Partecipazione delle regioni all'elaborazione delle politiche comunitarie e loro competenza all'attuazione degli atti comunitari alla luce della legge n. 86 del 1989», in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1992, pp. 116 ss.
- G. TESAURO, «Procedura di adeguamento al diritto comunitario: problemi antichi e nuovi propositi», in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1992, pp. 388 ss.
- A. TIZZANO, «La Corte cost. ed il diritto comunitario: vent'anni dopo», in *Foro it.*, 1984, I, pp; 2063 ss.
- A. TIZZANO, Note introduttive alla "legge La Pergola", in *Foro it.*, 1989, IV, pp. 317 ss.
- A. TIZZANO, «Persistenti violazioni del Trattato Cee e singolari pretese dell'Italia», in *Foro it.*, 1973, IV, pp; 73 ss.
- A. TIZZANO, «Sull'attuazione della normativa comunitaria in Italia: la legge 183/87», in *Foro it.*, 1988, IV, 219 ss.
- A. TIZZANO, Verso nuove procedure per l'esecuzione degli obblighi comunitari: il «progetto La Pergola», in *Foro it.*, 1988, IV, pp. 493 s.
- G.L. TOSATO, «I regolamenti delle Comunità europee», Milano, 1965.
- G.L. TOSATO, voce «Regolamenti comunitari», in *enc. dir.*, XXXIX, 1988.
- M. VACCA, «Applicabilità delle norme comunitarie e sindacato diffuso del giudice nazionale», in *Riv. dir. europeo*, 1986, pp. 74 ss.