

Regioni ed attuazione del diritto comunitario

di Paola Bilancia

Sommario

1. Il progressivo impegno delle Regioni nella attuazione del diritto comunitario. – 2. Il nuovo Titolo V della Costituzione e la fase discendente del diritto comunitario – 3. Un nuovo quadro di rapporti Regioni-Europa. – 4. Per una legge comunitaria regionale.

1. Il progressivo impegno delle Regioni nella attuazione del diritto comunitario

La legislazione nazionale ha sempre di più coinvolto le Regioni nell'attuazione della normativa comunitaria, consentendo ad esse già dal 1998 ⁽¹⁾ la possibilità di dare immediata attuazione alle direttive nelle materie di competenza (possibilità questa che dal 1987 ⁽²⁾ era consentita solo alle Regioni ad autonomia speciale nelle materie di competenza esclusiva).

In realtà l'impegno delle Regioni nella fase discendente non è stato di grande rilievo (poche sono state le direttive attuate in prima battuta dalle Regioni) e molte le complicazioni derivate dall'intreccio giuridico della sovrapposizioni delle fonti dei vari livelli istituzionali (comunitarie, nazionali, regionali). Le direttive spesso hanno finito con l'incidere sui principi delle leggi quadro nazionali, le Regioni sarebbero potute così intervenire nella loro attuazione disattendendo i principi nazionali, salvo

(1) Art. 13, l. 14 aprile 1998, n.128. Con l. n. 183 del 1987, art.11 e 12, si prevedeva che "nel più breve tempo possibile" il Governo predisponesse, per le materie attribuite alle Regioni, un d.d.l. nel quale fossero contenute le norme principio.

(2) Art. 13, l. 16 marzo 1987, n. 183.

l'intervento del legislatore statale preventivo o successivo per fissare le disposizioni di principio inderogabili prevalenti su quelle regionali. Del resto, di fronte all'inerzia legislativa delle Regioni, non potendosi più applicare i principi contrari alla direttiva, il legislatore statale veniva spesso chiamato ad intervenire non solo per aggiornare i principi (anche perché è lo Stato e non la Regione ad essere responsabile per inadempimento), ma per intervenire anche con una normativa di attuazione dettagliata che ponesse al riparo dalla responsabilità e che fosse nel contempo cedevole rispetto ai successivi interventi regionali. Infatti, con l'intervento comunitario spesso la normativa di principio delle leggi quadro saltava e la normativa comunitaria nel determinare obiettivi che travalicavano lo spazio per la determinazione di "principi", non lasciava allo Stato che una disciplina di dettaglio che poteva, a questo punto, essere contenuta anche in un regolamento governativo, sempre in linea e legittimamente fondato sulla legge comunitaria nazionale ⁽³⁾.

La stessa Corte costituzionale, infatti, ribadiva che la legge comunitaria affida allo Stato il compito di "supplire" con proprie norme all'eventuale inerzia delle Regioni ed affida a queste il compito di far uso delle proprie competenze, rendendo con l'esercizio del loro successivo potere normativo di conseguenza inapplicabile la normativa statale ⁽⁴⁾.

(3) Corte cost. n. 425/99, in giur. cost. 6, 1999, p. 3727. Si v. P. CARETTI, *La Corte aggiunge un ulteriore tassello al mosaico del rapporto Stato-regioni in attuazione del diritto comunitario*, in *Le Regioni*, 2000, p. 435 ss.; G. GUZZETTA, *Regolamenti statali a carattere suppletivo e competenze regionali, dalla "decostituzionalizzazione" alla "delegificazione" dell'autonomia territoriale in nome del diritto comunitario*, ivi, p. 3746 ss. Per altro, più in generale, sull'utilizzo del regolamento governativo si v. A. TIZZANO, *Note introduttive alla legge "La Pergola"*, in *Foro it.*, 1989, p. 325; F. TRIMARCHI BANFI, *Intervento*, in AA.VV., *Le Regioni nell'ordinamento comunitario. La legge "La Pergola" e la sua attuazione*, Roma, 1991, p. 143; F. TRIMARCHI BANFI, *Osservazioni sull'uso dei regolamenti nel raccordo tra ordinamento statale e ordinamento regionale*, in *Le Regioni*, 1992, p. 591; M. CARTABIA, *Regolamenti del Governo e competenze regionali: l'autonomia regionale tra esigenze di uniformità ed esigenze di efficienza*, in *Giur. cost.*, 1992, p. 4158.

(4) Diversa sarebbe l'ipotesi di direttive comunitarie "facoltizzanti" l'intervento normativo per cui, a proposito delle sentenze nn. 168 e 169 del 1999 si veda P. CARETTI, *Direttive comunitarie facoltizzanti e potestà reg. di attuazione*, in *Le Regioni*, 4/1999, p. 78.

La possibilità di attuare la normativa comunitaria ha, d'altra parte, assunto ancora maggior interesse anche per le Regioni da quando, in attuazione del principio di sussidiarietà, le direttive si sono ritrasformate da normative di dettaglio (*selfexecuting*) invasive delle competenze nazionali a strumenti di obiettivo, di *standard* minimi che lasciano molto spazio alla responsabilità della successiva "regolazione". La tendenza ad una minore regolazione comunitaria è stata, d'altra parte, bilanciata dalla tendenza ad occuparsi di settori normativi sempre più complessi.

Non si tratta più, quindi, solamente di recepire passivamente, ma di adattare alle realtà giuridico-istituzionali, economiche-sociali con un maggiore spazio di creatività nella fase di attuazione

2. *Il nuovo Titolo V della Costituzione e la fase discendente del diritto comunitario.*

La spinta a livello europeo verso un maggior coinvolgimento degli enti territoriali di governo dei singoli Stati membri – spinta che, sotto altro profilo, vale anche a superare l'attuale situazione di un'Europa prigioniera degli Stati membri – ha portato, di conseguenza, ad una pressione dei governi regionali nei confronti delle istituzioni politiche nazionali per un maggior coinvolgimento ed una maggiore partecipazione delle realtà substatuali nella definizione degli indirizzi che lo Stato tiene a livello comunitario. Si sono così formati due filoni di trasformazione dei rapporti fra i vari livelli di governo in cui si scompone il quadro istituzionale dell'Unione: il primo volto a garantire agli enti subnazionali un maggior coinvolgimento ed una maggiore presenza "diretta" nel livello decisionale comunitario; il secondo volto a garantire un maggior coinvolgimento ed una maggiore presenza dei rappresentanti dei governi regionali nelle sedi istituzionali nazionali in cui viene decisa la posizione e l'indirizzo politico che lo Stato terrà a livello comunitario.

Com'è parimenti ben noto, l'evoluzione del quadro istituzionale comunitario sempre più verso un modello di organizzazione

sopranazionale ha spinto gli Stati membri ad apportare revisioni alle loro Costituzioni, prevedendo apposite norme relative alla partecipazione dello Stato all'Unione europea.

In Italia, l'introduzione di norme costituzionali che affrontino in maniera organica la tematica della partecipazione dell'Italia all'Unione fa ancora parte di quelle riforme costituzionali che, già discusse in sede di Commissione bicamerale, sarebbero ancora da apportare alla Parte II della Costituzione per completare (forse) la nostra transizione costituzionale, dopo la l. cost. n. 1/1999 e la recente riforma del Titolo V della Parte II.

Tuttavia, proprio la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, nel ridefinire lo schema dei rapporti fra Stato, Regioni ed Autonomie locali, ha tenuto conto della dimensione europea nella quale la nostra Repubblica si trova oramai "immersa" e ha dato una risposta, a livello costituzionale, a quelle istanze di partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari alle quali si è fatto riferimento poco sopra.

V'è, perciò, una prima considerazione di sintesi che può essere fatta: a livello costituzionale manca ancora una formulazione organica e completa della partecipazione della Repubblica italiana (intesa come composta di Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni) alla Unione europea, ma vi sono alcune norme che regolano le competenze legislative in tema di rapporti fra lo Stato e l'Unione europea, fra Regioni ed Unione europea.

A livello legislativo, poi, vi sono delle norme (quelle che si sono sopra citate e la stessa legge La Pergola) che regolano anche in maniera dettagliata la partecipazione delle Regioni alla fase ascendente e discendente dei rapporti con l'Unione, ma queste norme sono state approvate in un quadro costituzionale profondamente diverso dall'attuale, rispetto al quale va dunque oggi verificata la conformità. Verifica, quest'ultima, merita di essere osservata, di particolare delicatezza, sia per la mancanza di una disciplina organica a livello costituzionale e sia per il fatto che la stessa riforma del Titolo V è appena entrata in vigore e manca, nella sua analisi, qualunque conforto giurisprudenziale.

3. *Un nuovo quadro di rapporti Regioni-Europa.*

Il nuovo art. 117 Cost. riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dei rapporti dello Stato con l'Unione europea; affida alla competenza concorrente la materia dei rapporti con l'Unione europea delle Regioni; prevede espressamente che, nelle materie di loro competenza, le Regioni (e le Province autonome) partecipino "alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari" e provvedano "all'attuazione ed all'esecuzione degli atti [...] dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza".

L'intelaiatura costituzionale, come novellata, pare distinguere due piani diversi: a) quello dei "rapporti" fra Unione europea e Stato da una parte, e fra Unione Europea e Regioni dall'altra⁽⁵⁾; e b) quello dell'"attività" diretta alla formazione (fase ascendente) ed all'attuazione (fase discendente) degli atti comunitari, la quale, invece, com'è abbastanza evidente, fa riferimento ad una "pluralità (indistinta) di materie", secondo l'oggetto di ciascun singolo atto comunitario.

Per quanto riguarda il primo piano, la Costituzione prevede una competenza esclusiva dello Stato nei rapporti fra Stato e Unione europea ed una competenza concorrente Stato-Regioni nei rapporti fra Unione europea e Regioni⁽⁶⁾.

Per quanto riguarda, invece, il secondo piano, è costituzionalmente riconosciuto alle Regioni un ruolo nella fase ascendente e discendente (dando così protezione costituzionale a

(5) Sull'ampiezza della competenza concorrente relativa ai rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni si veda F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esploso"*, in *Le Regioni*, 6, 2001, p. 7 estr.; sull'incisività del pieno riconoscimento costituzionale al diritto comunitari e sulla parificazione dei legislatori (statale e regionale) nel rispetto dei vincoli comunitari, si veda L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, *ibidem*.

(6) Sul tema si veda F. PIZZETTI, *Le "nuove" Regioni italiane tra Unione europea e rapporti esteri nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura: Nuovi problemi, compiti, opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e nazionale*, in *Le Regioni*, 5 2001, p. 803 ss.

quanto disposto a livello legislativo primario con l'art. 13 della l. 14 aprile 1998, n. 128), ma la partecipazione dell'Ente territoriale all'attuazione del diritto comunitario deve avvenire nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato. La previsione di apposite "norme di procedura" da stabilirsi a livello statale trova la sua *ratio* per un verso nel fatto che lo Stato resta tuttora l'unico soggetto responsabile in sede comunitaria dell'inadempimento regionale e, proprio per le caratteristiche unitarie di tale responsabilità, l'unico soggetto titolare del potere di intervento suppletivo (e ciò diviene palese se si osserva che la Costituzione impone una riserva di legge statale, dacché la legge dello Stato che detta le "norme di procedura" deve disciplinare anche le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempimento, disciplinato dalla legge di procedura *ex art.* 117, c. 5 Cost. ⁽⁷⁾); e, per altro verso, nel fatto che l'attività di recepimento del diritto comunitario derivato da parte della Regione nelle materie di competenza di questa coinvolge tanto materie sulle quali la Regione ha competenza residuale, tanto materie sulle quali la Regione ha competenza concorrente e in queste ultime lo Stato deve determinare i principi fondamentali ⁽⁸⁾).

D'altra parte un intervento suppletivo dello Stato va visto soprattutto in considerazione dell'unitarietà della responsabilità per inadempimento sul piano comunitario ⁽⁹⁾.

(7) Che la legge di procedura possa anche prevedere – per evitare la responsabilità comunitaria ed internazionale dello Stato - che il potere sostitutivo sia esercitato anche con atti aventi forza di legge, si v. B. CARAVITA, *La costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002, p.125 ss.

(8) E' del resto in linea con questa impostazione l'art.1, c. 5 della legge comunitaria 2001 che dispone: "In relazione a quanto disposto dall'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, i decreti legislativi eventualmente adottati nelle materie di competenza legislativa regionale e provinciale entrano in vigore, per le Regioni e province autonome nelle quali non sia ancora in vigore la propria normativa di attuazione, alla data di scadenza del termine stabilito per l'attuazione della rispettiva normativa comunitaria e perdono comunque efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione di ciascuna Regione e provincia autonoma."

(9) Del resto, sulla cedevolezza degli interventi normativi statali in attuazione di direttive comunitarie in materia di competenza regionale si veda il recente parere del Consiglio di Stato sullo Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante Regolamento avente ad oggetto attuazione della direttiva 1999/90/CE- Adunanza generale del 25 febbraio, GAB. N. 2/02, N. Sezione

La seconda considerazione di sintesi che può essere fatta è, perciò, che per un verso il nuovo Titolo V ha riconosciuto a livello costituzionale la partecipazione delle Regioni in generale nella fase ascendente e discendente, così ampliando il ruolo e le possibilità di intervento dell'Ente territoriale nello specifico settore dell'attuazione del diritto comunitario derivato; ma, per altro verso, la Costituzione novellata sembrerebbe poter comprimere l'autonomia dell'Ente territoriale relativamente alla scelta degli strumenti attraverso i quali si esprime la partecipazione della Regione (in particolare) alla fase discendente.

La formula "norme di procedura", infatti, sembrerebbe proprio far riferimento ai "meccanismi procedurali" attraverso i quali le Regioni sono, in generale, chiamate ad implementare le norme comunitarie.

4. *Una legge comunitaria regionale*

L'argomento merita certamente più approfondite riflessioni, ma si potrebbe prendere in considerazione la possibilità di prevedere una legge regionale comunitaria che disponga il ventaglio di adozione delle direttive tramite attuazione diretta ma che preveda, per alcune di esse, anche l'attuazione tramite regolamenti.

Una legge comunitaria regionale potrebbe – come avviene per quella nazionale e solo per le materie di competenza legislativa regionale (residuale e concorrente) – disporre l'attuazione

12/02, nel quale si asserisce: all'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie attribuite alle Regioni o alle province autonome in via esclusiva o concorrente, siano competenti le Regioni e le province autonome; ove le Regioni non abbiano provveduto, sussista il potere dovere dello Stato, al fine di rispettare i vincoli comunitari, di attuare, attraverso proprie fonti normative, tali direttive; le norme poste dallo Stato in via sostitutiva siano applicabili solo nell'ambito dei territori delle Regioni e Province autonome che non abbiano provveduto e siano cedevoli, divengano cioè inapplicabili, qualora le Regioni o le Province esercitino il potere loro proprio di attuazione della direttiva, nel territorio di tali Regioni o Province; ove lo Stato intervenga in via sostitutiva per l'attuazione delle direttive comunitarie, debba essere sentita la Conferenza Stato – Regioni ai sensi dell'art. 2, comma 3 e dell'art.5, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nel rispetto del principio di leale collaborazione.

diretta, rimanendo sempre salvo il principio che lo Stato può intervenire successivamente ad indicare quali norme di principio inderogabili debbano prevalere in materie di competenza legislativa concorrente.

Considerato che la legge statale dovrà stabilire gli strumenti con i quali le Regioni dovranno partecipare alla fase discendente, in sua assenza sono da ritenere ammissibili leggi regionali comunitarie che facciano aggio sulle norme costituzionali e statutarie relative al potere legislativo delle Regioni, così trattando questa legge comunitaria come una qualunque legge regionale?

Alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione si potrebbe ritenere che la Regione non possa prevedere nello Statuto una fonte sulla produzione della legge comunitaria regionale, in quanto si verrebbero a dettare norme generali in materia di procedure di attuazione del diritto comunitario derivato da parte della Regione, norme che la Costituzione riserva espressamente alla legge statale.

D'altra parte, non si può sostenere che in assenza di codesta legge statale, le Regioni non possano con una legge dare attuazione alle direttive nelle materie di loro competenza, od anche utilizzare la fonte regolamentare, perché questo significherebbe o privare le Regioni della potestà normativa (e regolamentare) in materie che la Costituzione riserva loro, ritrasferendola in capo allo Stato, o impedire l'attuazione del diritto comunitario derivato, con conseguente violazione degli obblighi comunitari che incombono all'Italia. Il tutto, poi, in senso contrario al principio ricavabile dal nuovo testo costituzionale che vuole una promozione della partecipazione della Regione alla fase di attuazione del diritto europeo.

Sembra, perciò, di potersi sostenere, in conclusione, che allo stato dei fatti ed in attesa dell'intervento la Regione possa decidere di accorpate in "una" legge regionale (che può rubricare anche, se vuole, comunitaria) quella molteplicità di atti normativi che dovrebbe porre in essere per recepire il diritto comunitario nelle materie di competenza residuale e, nulla disponendo in materia di principi il legislatore nazionale, anche in materia concorrente, e possa anche prevedere che parte di tale diritto comu-

nitario sia recepito con regolamento regionale, purché questa legge comunitaria resti una legge regionale ordinaria.

Un rinvio strutturato e sistematico alla fonte regolamentare consentirebbe un'implementazione efficace delle norme comunitarie in sede regionale, agevolando il percorso normativo ed avvicinandolo al modello nazionale di recepimento del diritto comunitario. Senza contare che oggi la Costituzione riconosce alla Regione la potestà regolamentare in tutte le materie che non sono di competenza esclusiva dello Stato ed, anche in queste ultime, lo Stato può sempre delegare alla Regione la propria potestà regolamentare.

Naturalmente, nelle materie di competenza concorrente, la legge "comunitaria" regionale dovrà rispettare, i principi fondamentali eventualmente fissati con legge dello Stato. Essa, però, potrà disporre l'attuazione diretta del diritto europeo, rimanendo salvo il principio che lo Stato potrà/dovrà intervenire successivamente ad indicare quali norme inderogabili di principio debbano prevalere. Del resto, rimane sempre la possibilità riconosciuta alla Corte costituzionale di annullamento della legge regionale, nel giudizio in via principale, nell'ipotesi di non corretta attuazione di normativa comunitaria ⁽¹⁰⁾.

In un'ottica costruttiva l'intervento di una legge comunitaria regionale, che intervenisse in assenza di un intervento statale preventivo per le stesse direttive in materia concorrente, potrebbe costituire uno stimolo, un intervento anticipatorio che consentirebbe di interagire con lo Stato nelle sedi di confronto nazionale, servendo, nel contempo, da impulso per le soluzioni da indicare alle altre Regioni. Potrebbe servire, al limite, come ispirazione per l'intervento statale che volesse indicare norme di principio inderogabili o, più semplicemente, per ispirare l'intervento suppletivo dello Stato, diretto alle Regioni più pigre.

Una siffatta legge, oltre a costituire un metodo lineare di traghettamento della normativa comunitaria a livello regionale in tempi ragionevoli, avrebbe l'ulteriore pregio di prevenire un in-

(10) Si vedano Corte cost. n.384 del 94, n. 94-del 95 e, da ultimo, n. 424 del 99.

intervento sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza, mettendo l'Ente a riparo da un'attuazione della normativa non adeguata alle realtà regionali. È vero, per altro, che se tale legge dovesse avere una cadenza annuale (similmente con quanto avviene a livello statale), lo Stato potrebbe sempre procedere ad un intervento sostitutivo per "inadempienza" per una direttiva che sia entrata in vigore dopo l'approvazione della legge comunitaria regionale (in altri termini nell'intervallo tra due leggi comunitarie). Ma in realtà i termini per la recezione delle direttive non sono mai così ridotti, e, inoltre, apparirebbe paradossale un simile intervento, considerando il ritardo strutturale nell'attuazione delle direttive a livello nazionale.

Diversamente, una legge comunitaria regionale che intervenisse a ridosso di un intervento statale in materia di competenza concorrente sarebbe comunque meglio in grado di rispettare quei principi inderogabili prevalenti che la legge statale avesse indicato, potendo tranquillamente disciplinare la vera e propria attuazione della normativa comunitaria e potendo certamente intervenire sulla disciplina nazionale di dettaglio con gli opportuni adeguamenti.

Da un punto di vista contenutistico, inoltre, la possibilità di prevedere che la legge comunitaria regionale individui le direttive che debbano essere attuate da regolamenti avrebbe il vantaggio di far salve le competenze regionali nelle proprie materie, ed, in linea con quanto già stabilito dalla modifica alla Legge La Pergola disposta nel '98, consentirebbe l'effettivo spostamento dell'attuazione della normativa comunitaria dallo Stato alle Regioni. La possibilità di distribuire a ventaglio l'attuazione delle direttive, di stabilire se con disposizioni legislative, con regolamenti, e, in questo ambito, con i regolamenti di quali organi, secondo quanto stabilito dalla normativa regionale vigente, costituisce una soluzione metodologica, per l'attuazione del diritto comunitario, di un certo interesse. Infatti, la difficoltà di attuare a livello regionale le singole direttive è manifesta anche soprattutto per il loro recepimento solo attraverso leggi regionali. In una ristrutturazione in opera del sistema delle fonti regionali, la possibilità che una legge regionale comunitaria preveda

l'attuazione successiva di alcune direttive attraverso regolamenti potrebbe agevolare il percorso di attuazione, avvicinandolo, del resto, al più consueto modello nazionale di recepimento del diritto europeo.

Se poi è vero che sui regolamenti è escluso il ricorso alla Corte costituzionale per il sindacato di legittimità (controllo eventuale che già sarebbe possibile a monte sulla legge comunitaria regionale), nulla esclude che lesioni di competenza da parte delle fonti secondarie regionali possano essere portate alla Corte tramite il conflitto di attribuzione Stato-Regioni.

Oppure si sposterebbero l'ambito del ricorso e le motivazioni, ma verrebbe, però, anche a cambiare l'ambito di tutela delle situazioni soggettive considerate dalla normativa regionale con la possibilità di adire la giustizia amministrativa: non più cessazione di efficacia *erga omnes* di una norma legislativa regionale che violasse una situazione soggettiva tutelata dalla costituzione, ove mai dovesse capitare, ma semplice ricorso alla giustizia amministrativa per illegittimità di un regolamento. La prospettiva di assestamento di queste tematiche presuppone comunque le necessarie cautele, anche a fronte del processo di evoluzione delle forme di Governo regionale.