

## **Sospensione con decreto legge di leggi regionali: quando i casi di scuola diventano realtà**

di GIUSEPPE ARCONZO \*

1. Con ordinanza del 19 dicembre 2006 il Presidente della Corte di giustizia ha accolto un ricorso della Commissione delle Comunità europee, e ha imposto alla Repubblica Italiana di sospendere l'applicazione della legge della Regione Liguria 31 ottobre 2006, n. 36.

Veniva rilevato che detta legge, autorizzando la caccia agli storni sino al 31 gennaio 2007, si poneva in contrasto con l'art. 9 della direttiva 79/409/CEE, secondo cui il divieto di uccidere e catturare gli uccelli può essere derogato soltanto per alcune circoscritte e comprovate cause, non riscontrate nella legge ligure.

Il Governo italiano ha dato seguito all'ordinanza con il decreto legge 27 dicembre 2006, n. 297: l'art. 4 ha infatti sospeso l'applicazione della citata legge regionale.

Tale vicenda solleva una serie complessa di problemi, che riguardano i poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni, gli effetti sempre più dirompenti che il primato dell'ordinamento comunitario provoca nell'ordinamento interno, il rapporto tra leggi statali e leggi regionali e la giustizia costituzionale.

Problematiche simili erano state sollevate nell'estate del 2006, quando il Governo aveva emanato il d.l. 16 agosto 2006, n. 251, poi decaduto, con il quale disponeva che entro novanta giorni le Regioni dovessero adeguare la propria normativa alla direttiva 79/409/CEE. Anche in quella circostanza venivano sospesi gli effetti delle leggi e degli atti regionali adottati dalle Regioni in difformità dalla citata direttiva. Inoltre, il decreto legge disponeva che, una volta trascorso il termine di novanta giorni, le leggi e gli atti in contrasto con la normativa comunitaria si sarebbero dovuti intendere abrogati e annullati.

2. In questa circostanza, l'intervento del Governo sembra collocarsi nell'alveo dei poteri sostitutivi dello Stato previsti a garanzia dell'attuazione del diritto comunitario. Come ben noto, la riforma del Titolo V ha "costituzionalizzato" in due diverse norme i poteri sostitutivi: il V comma dell'art. 117 Cost., e il II comma dell'art. 120 Cost.

Nel presente caso occorre osservare preliminarmente che il Governo – sospendendo l'applicazione della legge regionale – ha in concreto realizzato un intervento legislativo di sostituzione del potere legislativo regionale.

La decisione di intervenire con decreto legge potrebbe essere stata determinata da quanto disposto dall'art. 120 Cost., II comma, e dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003 (cd. Legge La Loggia), che ha provveduto all'attuazione della norma costituzionale.

Secondo l'art. 120 Cost., il Governo può infatti sostituirsi agli organi delle Regioni nel caso, tra gli altri, del "mancato rispetto della normativa comunitaria". La formulazione letterale della norma farebbe in effetti pensare alla possibilità che il Governo – proprio perché autorizzato alla sostituzione di *tutti* gli organi – possa surrogare anche i consigli regionali nell'esercizio delle funzioni legislative.

Inoltre, dal combinato disposto dei commi I, II e IV dell'art. 8 della legge La Loggia, si deduce che i poteri sostitutivi possono essere esercitati dal Governo, anche con provvedimenti normativi, al fine di porre rimedio alla violazione della normativa comunitaria, e, nei casi di assoluta urgenza, senza che venga previamente assegnato alle Regioni un termine entro il quale intervenire.

Ad una prima analisi potrebbe dunque apparire che l'intervento governativo sia stato posto in essere nel rispetto della legge.

Così in realtà non è: la dottrina che si è occupata di poteri sostitutivi ha infatti costantemente ritenuto che l'art. 120 Cost., II comma, introduca un istituto a garanzia dell'adempimento delle sole funzioni amministrative, laddove è invece l'art. 117, V comma, a disciplinare la sostituzione di atti legislativi.

Questa impostazione sembra essere stata confermata anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 240 del 2004, che ha ricondotto un'ipotesi di sostituzione

amministrativa dello Stato nei confronti delle Regioni per mancata attuazione della normativa comunitaria proprio al II comma dell'art. 120 Cost.

3. Trattandosi dunque di sostituzione di potere legislativo, lo Stato avrebbe dovuto dunque rispettare le norme di attuazione dell'art. 117 Cost., V comma, che, come noto, sono contenute nella legge n. 11 del 2005 (cd. legge Buttiglione).

Il presente caso sembra essere disciplinato dall'art. 10 della legge da ultimo citata: questa norma detta infatti la disciplina per l'adozione dei provvedimenti, anche urgenti, necessari a fronte di atti normativi e di sentenze degli organi giurisdizionali delle Comunità europee e dell'Unione europea che comportano obblighi statali di adeguamento. La norma si applica nei casi in cui la scadenza per l'adeguamento risulti anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge comunitaria relativa all'anno in corso. In particolare, il III comma disciplina i casi in cui gli obblighi di adeguamento ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario riguardino materie di competenza legislativa o amministrativa delle regioni.

Ebbene, in queste circostanze la norma prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri, o il Ministro per le politiche comunitarie, informi gli enti interessati assegnando un termine per provvedere e, ove necessario, chieda che la questione venga sottoposta all'esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome per concordare le iniziative da assumere. Soltanto qualora le Regioni non provvedano tempestivamente all'adeguamento, il Consiglio dei ministri potrà prendere le opportune iniziative ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi.

4. Non vi sono dubbi sul fatto che, nel presente caso, la procedura dettata dall'art. 10, comma 3 della legge Buttiglione non sia stata rispettata.

Occorre però tenere in considerazione la ristrettezza dei tempi a disposizione per l'adeguamento dell'ordinamento interno: la legge ligure autorizzava la caccia agli storni fino al 31 gennaio 2007; l'ordinanza del Presidente della Corte di Giustizia

risale al 19 dicembre 2006; il decreto legge è del 27 dicembre 2006.

Siamo dunque di fronte, proprio per i tempi estremamente stretti, ad un caso molto particolare, quasi di scuola: deve con tutta probabilità ritenersi che il Governo abbia adottato il decreto legge temendo che se si fosse rispettata la procedura dettata dall'art. 10 della legge Buttiglione i tempi si sarebbero allungati e difficilmente si sarebbe evitato l'insorgere di una responsabilità dello Stato nei confronti dell'Unione europea.

La soluzione adottata dallo Stato, pur considerando l'eccezionalità della vicenda, non è comunque soddisfacente: da una parte, essa stravolge i principi che regolano la risoluzione delle antinomie delle fonti del diritto. In particolare, quanto previsto nel d.l. n. 297 del 2006 sembra mettere in evidenza l'esistenza di una superiore posizione gerarchica degli atti aventi forza di legge statale nei confronti di quelli regionali, laddove è noto che le antinomie tra legge statale e legge regionale devono essere risolte in virtù del principio di competenza.

Dall'altra parte – poiché secondo l'art. 136 Cost. una norma può cessare di avere efficacia soltanto in seguito ad una sentenza della Corte costituzionale – il Governo finisce di fatto con l'usurpare la competenza esclusiva della Corte costituzionale in relazione al controllo di costituzionalità delle leggi.

Inoltre, l'intervento del Governo, pur riconducibile ai poteri sostitutivi dello Stato, è avvenuto in una materia di competenza concorrente regionale. Non è stata concessa la possibilità alla Regione di adeguarsi, sia pure in un termine inevitabilmente molto breve, alla decisione del Presidente della Corte di Giustizia, e ciò sembra realizzare una lesione delle competenze legislative della Regione.

Certo, il decreto legge potrebbe non essere convertito in legge e i problemi ora evidenziati potrebbero così venir meno. Ma in questo caso se ne aprirebbero altri: come si dovrebbe comportare un giudice eventualmente chiamato a decidere della legittimità di una sanzione in ipotesi elevata a carico di un cacciatore di storni durante il tempo della vigenza del decreto legge decaduto? Le difficoltà non sono poche, anche tenendo conto che la norma regionale dovrebbe essere disapplicata per il

contrasto con la normativa comunitaria.

4. Occorre dunque interrogarsi sull'esistenza di altre strade da seguire in casi simili, possibilmente meno problematiche e più rispettose dei principi fondamentali del nostro ordinamento.

Sia pure con la ristrettezza dei termini di cui si è detto, la procedura dettata dall'art. 10 della legge Buttiglione avrebbe potuto comunque essere realizzata: il Governo avrebbe potuto concedere alla Regione un termine minimo (3-5 giorni?) per adempiere, e soltanto in caso di inadempimento avrebbe dovuto emanare un decreto legge di sospensione della legge. I tempi di approvazione delle leggi regionali, pur ridotti rispetto a quelli parlamentari, non sempre sono così brevi: ma, in un caso come questo, il periodo indicato sarebbe probabilmente bastato ad approvare una siffatta legge regionale.

Il Governo ha poi promosso questione di legittimità costituzionale in via principale (G.U. n. 2/2007) nei confronti della legge ligure per violazione degli articoli 10, 113 e 117 Cost.

Sorprende però che non sia stata sollecitata l'applicazione dell'istituto della sospensiva. Come noto, l'art. 35 della legge n. 87 del 1953, in seguito alle modifiche apportate dalla legge La Loggia, prevede che la Corte possa sospendere per gravi ragioni l'esecuzione delle leggi, anche se ciò non può avvenire prima che trascorra il termine di 20 giorni dalla notifica del ricorso statale alla Regione.

Se si fossero accelerati i tempi di deposito e di notifica (la decisione del Consiglio dei Ministri di impugnare la legge risale 12 dicembre 2006), la sospensiva della Corte sarebbe potuta giungere nei primi giorni di gennaio: questa soluzione avrebbe evitato l'inadempimento comunitario, e sarebbe stata più conforme a quanto previsto dall'ordinamento costituzionale.

5. La vicenda descritta non sembra dunque essere stata caratterizzata da quella leale

collaborazione che deve sempre qualificare i rapporti tra Stato e Regioni. Pare invece necessario che anche di fronte ai casi più complessi, come quelle in cui l'ordinamento comunitario sembra mettere in crisi l'ancora fragile equilibrio fra Stato e Regioni, i protagonisti delle vicende istituzionali si spingano alla ricerca di quelle soluzioni che possano garantire gli spazi di autonomia che la Costituzione riconosce alle Regioni.

\* Assegnista di ricerca in diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Milano.

giuseppe.arconzo@unimi.it