

Regioni e diritto comunitario: il disegno di legge di modifica della legge La Pergola, un passo sulla via della continuità

di Tania Groppi *
(2 luglio 2002)

Il disegno di legge recante “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”, approvato dal Consiglio dei ministri il 3 maggio 2002, costituisce uno dei provvedimenti attuativi del nuovo Titolo V della Costituzione. Mentre per altri aspetti del Titolo V il governo ha optato per un disegno di legge “generale” (il d.d.l. cosiddetto “La Loggia”, “Disegno di legge recante disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”, approvato dal Consiglio dei ministri il 19 aprile 2002), per i profili relativi ai rapporti delle regioni con l’ordinamento comunitario si è preferito, dopo un iniziale orientamento favorevole a inserire anche tali previsioni nel d.d.l. La Loggia, un disegno di legge ad hoc. Tale scelta, d’altra parte, è stata favorita anche dalla vigente disciplina della materia, contenuta nella legge n.86 del 1989: la via per l’attuazione del Titolo V in questo settore appare quindi oggi quella della modifica di tale legge.

Ricordiamo brevemente le principali previsioni del Titolo V in materia.

Innanzitutto, il primo comma dell’art.117 ribadisce che le leggi regionali debbono rispettare i “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario”: pur non costituendo tale disposizione una innovazione, tuttavia la sua esplicitazione contribuisce a spostare l’intero significato della esigenza che le regioni si conformino al diritto comunitario. Tale esigenza non costituisce più soltanto una conseguenza della “responsabilità comunitaria” dello Stato, ma è strettamente collegata alla necessaria unità dell’ordinamento: uno dei tre elementi cardine del principio unitario, accanto alla Costituzione e agli obblighi internazionali, è, infatti, il diritto comunitario (Pizzetti).

Successivamente, i commi 2 e 3 collocano rispettivamente i “rapporti dello Stato con l’Unione europea” e i rapporti “con l’Unione europea” delle regioni tra le materie di competenza statale esclusiva (i primi) e regionale concorrente (i secondi).

Quindi, il comma 5, stabilisce che, nelle materie di competenza regionale, le regioni: a) partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari; b) provvedono all’attuazione e all’esecuzione degli atti dell’Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da leggi dello Stato; c) in caso di inadempienza, allo Stato spetta il potere sostitutivo, le cui modalità di esercizio sono da disciplinare con legge. Il comma 2 dell’art. 120, nel prevedere un potere sostitutivo generale del governo, da esercitarsi secondo procedure definite dalla legge, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, individua tra le ipotesi nelle quali può essere utilizzato, anche il “mancato rispetto della normativa comunitaria”.

Si tratta di disposizioni che costituiscono in larga parte la trasposizione, a livello costituzionale, dei risultati di una lenta evoluzione legislativa, che negli anni ha visto crescere la presenza delle regioni tanto nella fase “ascendente” (della partecipazione alla formazione della volontà comunitaria o della volontà che lo Stato manifesta a livello comunitario), quanto in quella “discendente” (dell’attuazione del diritto comunitario). La “costituzionalizzazione” di questa disciplina, se da un lato ne determina una stabilizzazione, impedendo bruschi ritorni al passato, al tempo stesso rischia di porre dei freni alle capacità evolutive del sistema, sancendone la continuità. Ciò a meno che non si identifichino nel testo costituzionale spazi di apertura interpretativa, o di intrinseca novità.

Il disegno di legge in esame si muove nell’ottica della continuità con l’assetto, normativo e giurisprudenziale, dei rapporti Stato-regioni nella materia comunitaria raggiunto nella vigenza del precedente testo costituzionale, dando una lettura minimalista delle nuove norme.

Le previsioni in esso contenute, relativamente tanto alla fase ascendente che a quella discendente, costituiscono un passo ulteriore della evoluzione legislativa già intrapresa; passo che sarebbe stato certamente possibile compiere,

nell'ambito della discrezionalità legislativa, anche in assenza della modifica costituzionale.

Per quanto riguarda la "fase ascendente" gli strumenti di partecipazione regionale "indiretta" (cioè di partecipazione alla formazione della volontà statale in materia comunitaria) si limitano a forme di consultazione e informazione della Conferenza dei Presidenti delle regioni o della Conferenza Stato-regioni non dissimili rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente, senza che le posizioni espresse dalle regioni possano in alcun modo impegnare il governo. In questa direzione si possono richiamare le modifiche proposte all'art.1-bis della legge n. 86 del 1989, sulla trasmissione alle regioni dei progetti atti normativi comunitari da parte del governo, o il proposto art.3-bis, sul coinvolgimento delle regioni nel caso di obblighi comunitari "urgenti".

Le forme di partecipazione "diretta" delle regioni all'attività delle istituzioni comunitarie sono invece (con una decisione non del tutto comprensibile) oggetto del d.d.l. La Loggia (forse perché ritenute parte dell'attività internazionale delle regioni?), che, all'art.2, prevede la partecipazione delle regioni alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione, secondo modalità da concordarsi in sede di Conferenza Stato-Regioni, che devono comunque garantire l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal governo: anche questa una posizione assai "minimalista", che esclude in sé la possibilità che l'Italia sia rappresentata a livello comunitario da un rappresentante regionale, secondo quanto avviene in altri ordinamenti decentrati. E' stato peraltro fatto rilevare (Parodi) come in assenza di una previsione costituzionale esplicita, sarebbe di assai dubbia costituzionalità una simile opzione contenuta in una legge ordinaria.

Due sono invece le previsioni di carattere innovativo. La prima è contenuta nel d.d.l. La Loggia, all'art.2, in base al quale, nelle materie di propria competenza, le Regioni e le Province autonome possono chiedere che il governo proponga ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee al fine di denunciare la contrarietà di un atto normativo comunitario alle disposizioni dei Trattati istitutivi. Essa è volta a superare, non si sa con quanto successo, una rilevante lacuna dell'ordinamento comunitario: la impossibilità per gli enti autonomi di adire direttamente la Corte di giustizia.

La seconda innovazione attiene al coinvolgimento nella fase ascendente, accanto alle regioni, anche degli enti locali: il nuovo testo dell'art.1-bis della legge n. 86 del 1989, secondo la proposta del d.d.l. in esame, stabilisce che, qualora i progetti di atti normativi comunitari riguardino questioni di particolare rilevanza in materie di competenza degli enti locali, il governo, tramite gli Uffici territoriali, li trasmette agli enti locali, che possono per la stessa via trasmettere al governo osservazioni, nonché chiedere, tramite le "rispettive associazioni rappresentative", che siano sottoposti alla Conferenza Stato-città. In tal modo gli enti locali si affacciano sulla scena comunitaria: ciò a riprova della tendenza, assai forte nel nuovo Titolo V, come mostra l'art.114, di una loro sempre maggiore equiparazione con le regioni.

Riguardo alla fase "discendente", dell'attuazione del diritto comunitario, le modifiche all'art.9 della legge n.86 del 1989 costituiscono dei meri ritocchi, collegati essenzialmente all'esistenza della competenza legislativa regionale esclusiva. Nelle materie che rientrano in tale competenza nessuna intermediazione è, correttamente, prevista, tra diritto comunitario e legge regionale, mentre nelle materie di competenza concorrente resta la legislazione statale di principio. Nel campo dell'attuazione in via amministrativa del diritto comunitario, nessuna modifica è prevista al comma 5 dell'art.9, relativo alla funzione statale di indirizzo e coordinamento: benché la costituzionalità di tale funzione sia messa oggi in dubbio dalla dottrina, il progetto del governo omette di considerare tale aspetto, mostrando quindi di sposare la tesi della perdurante attualità della funzione, quantomeno nell'attuazione del diritto comunitario.

Il problema dei poteri statali "repressivi" (per utilizzare il lessico forgiato dalla Corte costituzionale nelle sentenze cardine in materia: 126/96 e 425/99), ovvero del controllo sugli atti regionali eventualmente in contrasto con il diritto comunitario, non è toccato dal disegno di legge in esame. Una previsione che a tale tema si connette è contenuta invece nel disegno di legge La Loggia, laddove all'art.6 prevede la possibilità di sospensione della legge (anche regionale) impugnata nel giudizio principale, oggi divenuto a posteriori a seguito della revisione dell'art.127 Cost. Tale disposizione, la cui costituzionalità appare assai dubbia, potrebbe infatti tornare utile soprattutto nel caso di impugnativa governativa di leggi regionali che violano norme comunitarie: in assenza della sospensione della legge impugnata assai più alte sarebbero le possibilità dello Stato – unico soggetto responsabile davanti all'Unione europea – di incappare in una condanna per inadempimento.

Viceversa, il disegno di legge affronta in due disposizioni (che dovrebbero andare a sostituire, rispettivamente, l'art.4, comma 14, e l'art.9, comma 4 della legge n. 86 del 1989), il tema dei poteri sostitutivi statali a fronte della mancata attuazione regionale, in via normativa, del diritto comunitario. Per quanto riguarda il potere sostitutivo nei confronti

dell'amministrazione regionale, non viene al contrario modificato l'art.11 della legge n. 86 del 1989, che trova oggi fondamento costituzionale nel nuovo art.120, comma 2.

Circa la sostituzione a fronte di inadempimento regionale sul piano normativo (legislativo o regolamentare), in base all'art.117, comma 5, spetta alla legge dello Stato prevedere le modalità di esercizio del potere sostitutivo: il disegno di legge in esame riprende al riguardo le conclusioni espresse dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato in un recente parere che avevano già trovato accoglimento nella legge comunitaria per il 2001. Il Consiglio di Stato, con parere del 25 febbraio 2002, ha affermato che lo Stato può intervenire con norme cedevoli, legislative o regolamentari, nelle materie regionali, anche in via preventiva, ovvero prima che si sia verificato l'inadempimento, ma che: a) tali norme, se emanate anteriormente all'inadempimento, avranno effetto solo alla scadenza dell'obbligo comunitario di attuazione della direttiva; b) è necessario che l'atto normativo statale contenga una clausola espressa di cedevolezza. L'art. 1, comma 5, della legge 1° marzo 2002, n.39 (legge comunitaria 2001) si orienta nello stesso senso, stabilendo che nelle materie regionali i decreti legislativi entrano in vigore alla data di scadenza del termine stabilito per l'attuazione della normativa comunitaria e perdono efficacia dalla data di entrata in vigore della normativa regionale di attuazione: ciò, afferma espressamente la norma, in attuazione dell'art.117, comma 5, della Costituzione.

Pertanto, anche se titolare, oggi, di competenze legislative (e regolamentari) in materie enumerate, pare possibile per lo Stato disciplinare (con legge o con regolamento) anche materie estranee all'elenco dell'art.117, comma 2, qualora si tratti di dare attuazione al diritto comunitario e a condizione che la regione sia inadempiente: in tal modo viene ancora una volta disatteso l'orientamento dottrinale favorevole alla teoria della separazione nei rapporti tra legge statale e legge regionale, in favore di quello della preferenza.

Se dalla lettura del testo costituzionale si poteva concludere, considerando la scomparsa dei controlli sugli atti amministrativi, della funzione di indirizzo e coordinamento, la trasformazione del controllo sulle leggi regionali, l'esistenza di una competenza legislativa regionale esclusiva, che "l'armamentario dello Stato, che rimane pur sempre il solo soggetto responsabile di fronte all'ordinamento comunitario, nonché il garante del principio unitario che discende anche dal rispetto del diritto comunitario, appare ridotto in confronto al passato, specie se si tiene conto dell'ampliata competenza legislativa regionale: lo strumento principale che gli resta per far fronte alla sua responsabilità comunitaria è il potere sostitutivo e suppletivo, che viene quindi a giocare un ruolo di primo piano nella futura attuazione del diritto comunitario" (Groppi), oggi alla luce del disegno di legge in esame e, per i profili che qui interessano, anche del d.d.l. La Loggia, tale conclusione appare assai meno condivisibile.

Sul piano della fase discendente il legislatore statale ha notevolmente ridotto i possibili margini di innovazione, in particolare attraverso la conferma del potere suppletivo, esercitato non solo dal Parlamento con legge, ma anche dal governo, attraverso regolamenti governativi e ministeriali. Resta quindi confermato dal progetto l'aspetto di più dubbia costituzionalità dei rapporti Stato-regioni in materia di attuazione del diritto comunitario sviluppatosi nella vigenza del precedente testo del Titolo V.

Sul piano della fase ascendente, gli spazi di coinvolgimento delle regioni sono stati sfruttati in modo estremamente limitato, attraverso l'introduzione di una disciplina che non si distanzia molto da quella vigente. Ciò nonostante che, quanto alla partecipazione regionale alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, il nuovo art.117, comma 5, laddove prevede che le regioni "nelle materie di loro competenza, partecipano alla formazione degli atti normativi comunitari" crea un vero e proprio obbligo per lo Stato di prevedere forme di partecipazione, tanto diretta che indiretta.

Indubbiamente, i margini di discrezionalità che il testo costituzionale lascia al legislatore sono tanti; esso pone comunque principi che, se presi sul serio, potrebbero consentire un'attuazione più innovativa di quella proposta dal disegno di legge in esame.