

**Stato, Regioni e diritto comunitario nella Legge n. 11/2005.
Una tabella compartiva con la legge La pergola.**

di Licia Califano *
(17 giugno 2005)

E' con la legge n.11/2005, abrogativa della legge n.86/1989 (meglio nota come legge La Pergola) - e sue successive modificazioni – che il Parlamento italiano ha disciplinato la partecipazione italiana al processo normativo dell'Unione Europea, nonché le procedure per l'adempimento degli obblighi comunitari nel rispetto dei principi di sussidiarietà, di proporzionalità, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica (art.1).

Rileva illustrare, sia pur brevemente (e con l'ausilio di una allegata tabella di comparazione tra vecchia e nuova normativa), le principali novità introdotte in un testo legislativo che, per quanto riguarda specificamente i profili relativi ai rapporti fra Regioni e Unione Europea rappresenta uno dei provvedimenti attuativi del nuovo titolo V della Costituzione.

Va anzitutto ricordato che con la riforma regionale il diritto comunitario viene espressamente configurato quale vincolo alla potestà legislativa statale e regionale là dove si stabilisce che "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"(art.117, comma I, Cost.).

Ora, indipendentemente dalle letture proposte di questa previsione quale norma meramente ricognitiva di un insieme di regole e principi già definiti dalla legge ordinaria e dalla giurisprudenza costituzionale ed ormai da tempo operanti nel nostro ordinamento, e considerata comunque l'innovatività insita in un radicamento costituzionale del processo di integrazione comunitaria, occorre valutare le potenzialità che la previsione dell'art.117, comma I, Cost., è idonea a produrre inserita nel contesto di una riforma che, sia pur con i suoi non pochi limiti, è finalizzata ad una ridefinizione complessiva del ruolo dello Stato, delle Regioni e degli enti locali. Continuità e innovatività, in questa prospettiva, vanno commisurate non solo e non tanto alla disposizione in sé, quanto piuttosto alla coerenza delle politiche istituzionali di attuazione ed alla previsione di procedure di sostanziale coinvolgimento delle Regioni e di raccordo fra le stesse.

Il rispetto dei vincoli derivanti dal diritto comunitario si impone, dunque, con eguale forza alla potestà legislativa sia statale che regionale; si costituzionalizza, così, il rapporto diretto fra Regioni e diritto comunitario.

Per altro verso il nuovo impianto costituzionale individua due distinti momenti di intervento: a)quello dei rapporti dello Stato con l'UE da una parte, riservati alla potestà legislativa statale esclusiva, e dei rapporti delle Regioni con l'UE dall'altra, assegnati invece alla competenza legislativa regionale concorrente; b)quello dell'attività diretta alla formazione (c.d. fase ascendente) ed alla attuazione (c.d. fase discendente) degli atti comunitari che, con tutta evidenza, fa riferimento ad una pluralità indistinta di materie, in rapporto all'oggetto di ciascun singolo atto comunitario.

Resta, infine, egualmente riservata alla legge statale la determinazione delle "norme di procedura" necessarie per disciplinare la partecipazione regionale alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari ed alla loro attuazione, così come l'esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

E' in questo quadro di riferimento che si muove la legge n. 11 del 2005.

Analogamente alla precedente disciplina il nuovo testo normativo è espressamente finalizzato al tempestivo adempimento degli obblighi di derivazione comunitaria (cui si provvede attraverso la previsione della fase discendente), cui si aggiunge - quale elemento di novità –una articolata definizione del procedimento da seguire per la formazione dell'orientamento italiano in vista dell'adozione degli atti comunitari (fase ascendente).

All'articolo 1bis della legge n.86/89 si sostituiscono infatti ben cinque articoli (da 3 a 7) dedicati appunto alla fase ascendente; mentre l'art.2 istituisce il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE) con compiti di coordinamento espressamente finalizzati alla fase ascendente e di propulsione della fase discendente; una timida apertura alle Regioni emerge dal secondo comma là dove stabilisce che alle riunioni di tale organismo, quando si trattano questioni che interessano anche le Regioni e le Province autonome, a richiesta, possono partecipare anche il

Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni o un Presidente di Regione o di Provincia autonoma.

Va osservato subito, peraltro, che la normativa in esame disciplina la fase ascendente limitatamente alla partecipazione indiretta, limitatamente, cioè, al coinvolgimento regionale nel processo di formazione della volontà statale in materia comunitaria. All'art. 117, comma V, Cost. relativamente alla partecipazione diretta delle Regioni in sede comunitaria si è data attuazione, come noto, con la legge n.131/2003 (art.5) che opta per una soluzione minima che esclude la possibilità per le Regioni, anche nelle materie di loro competenza esclusiva, di partecipare direttamente - esprimendo la posizione unitaria dello Stato- a livello comunitario. Sul punto specifico delle garanzie procedurali, solo abbozzate nell'art.5 della legge n.131/03, e dalle Regioni ritenute inadatte a garantire loro una efficace partecipazione ai processi decisionali, la risposta della Corte costituzionale è chiara là dove afferma che il quinto comma dell'art.117 Cost. "istituisce una competenza statale ulteriore e speciale rispetto a quella di cui al terzo comma"(sent. n. 239/2004).

Anche nella legge n.11/2005 gli spazi di coinvolgimento regionale risultano complessivamente poco sfruttati (a fronte di principi costituzionali che avrebbero consentito una attuazione più innovativa) limitandosi a prevedere forme di consultazione e di informazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni o della Conferenza Stato - Regioni secondo le linee già tracciate dalla precedente normativa e senza che, in ogni caso, le posizioni espresse dalle Regioni possano in alcun modo impegnare il Governo (art.5).

Le novità, modeste, riguardano la riserva di riesame (artt. 4 e 5, comma V) riconosciuta in passato solo alle Camere ed oggi estesa alla Conferenza Stato - Regioni, la previsione di un coinvolgimento nella fase ascendente anche degli enti locali (art.6) così come, attraverso le rappresentanze che siedono nel CNEL, anche delle parti sociali e delle categorie produttive (art.7).

Nei procedimenti relativi alla fase discendente del diritto comunitario, ed al ruolo regionale in particolare, le uniche modifiche apportate all'art.9 della legge n. 86 sono mirate esclusivamente ad adeguare la normativa alla nuova distribuzione di competenze legislative fra Stato e Regioni.

Conformemente al dettato dell'117, comma V, Cost. l'art.8, comma I della l.n.11/05 pone a carico dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome, ciascuno per le materie di propria competenza legislativa, il compito di dare tempestiva attuazione al diritto comunitario.

Nelle materie che rientrano nella competenza legislativa regionale esclusiva/residuale, nessuna intermediazione è prevista tra diritto comunitario e legge regionale; le Regioni possono, cioè, dare immediata attuazione alle direttive comunitarie, a prescindere dalla legge annuale comunitaria (art.16, comma I).

Nelle materie di competenza concorrente resta la legislazione statale di principio; la legge comunitaria indicherà, dunque, i principi fondamentali non derogabili dalla legge regionale e prevalenti sulle disposizioni contrarie eventualmente già emanate dalle Regioni stesse (art.16, comma I e art. 9 lett.f).

La prima riflessione riguarda la conferma dell'intervento legislativo statale di "attuazione preventiva" (cioè precedente l'eventuale accertamento dell'inerzia regionale), soprattutto nelle materie di competenza regionale residuale/esclusiva, posto che l'art. 16, comma III, non pare fare alcuna distinzione al riguardo.

Sul versante dell'attuazione interna del diritto comunitario se per un verso il concorso Stato - Regioni si sta avviando verso un assetto più equilibrato, nel senso che la regola diviene l'intervento legislativo diretto delle Regioni a fronte dell'intervento legislativo statale costruito come meramente eventuale e comunque non immediatamente produttivo di effetti sulla legislazione regionale vigente, per altro senso viene sostanzialmente disatteso l'orientamento dottrinale favorevole alla teoria della separazione nei rapporti fra legge statale e legge regionale (Corte cost. sent. n.282/2002).

Quando si tratta di dare attuazione al diritto comunitario lo Stato può intervenire in via sostitutiva con norme cedevoli, legislative o regolamentari, nelle materie regionali anche in via preventiva, ovvero prima che si sia verificato l'inadempimento, ma a condizione che: a) tali norme avranno effetto solo alla scadenza dell'obbligo comunitario di attuazione della direttiva; b) l'atto normativo statale contenga una clausola espressa di cedevolezza.

D'altro canto a riprova della flessibilità di riparto delle competenze legislative di cui all'art.117 Cost., il IV comma dell'art.16 l.n.11/05 stabilisce che "nelle materie di cui all'art.117, comma II, Cost., cui hanno riguardo le direttive" il Governo indichi i criteri cui si devono attenere le Regioni "ai fini del soddisfacimento di esigenze di carattere unitario".

Tale funzione, peraltro, al di fuori dei casi in cui si provveda con legge o con atto avente forza di legge ovvero con regolamento, sulla base della legge comunitaria, può essere esercitata anche con deliberazione del Consiglio dei ministri nel rispetto delle garanzie partecipative di cui all'art. 8 della legge n.59/1997.

Nelle materie di competenza legislativa delle Regioni è inoltre rimesso alla legge comunitaria (art.9, lett.g) la delega al Governo per l'emanazione dei decreti legislativi recanti sanzioni penali per la violazione delle disposizioni comunitarie recepite dalle Regioni e dalle Province autonome.

Anche sul versante dell'attuazione in via regolamentare ed amministrativa degli atti comunitari (art.11) la normativa è adeguata alle riforme introdotte con la legge cost. 3/2001, nel senso che può provvedersi all'attuazione delle direttive mediante regolamenti governativi solo nelle materie di cui all'art. 117, comma II, Cost.; rimangono invece inalterati, rispetto alla legge La Pergola i presupposti sia procedurali (la legge comunitaria deve previamente autorizzare l'attuazione in via regolamentare), che sostanziali (la materia su cui si interviene non deve essere coperta da riserva assoluta di legge).

E' inoltre espressamente stabilito (art.11, comma V) che la legge comunitaria provveda direttamente in tutti i casi in cui l'attuazione delle direttive comporti l'istituzione di nuovi organi o strutture amministrative, ovvero la previsione di nuove spese o minori entrate.

Infine ai regolamenti di attuazione governativi si aggiungono quelli ministeriali ed interministeriali e gli atti amministrativi generali ai quali può farsi ricorso in tutte le materie di cui all'art. 117, comma II, Cost. che non siano coperte da riserva, anche relativa, di legge e non siano già disciplinate dalla legge o da regolamenti governativi.

La disciplina del potere sostitutivo di cui all'art. 117, comma V, Cost., è prevista oltre che per la potestà legislativa (art.16, comma III) anche per la potestà regolamentare (art.11, comma VIII); a queste disposizioni va poi aggiunto l'art. 13, comma II che riguarda, invece, i decreti ministeriali per gli adeguamenti tecnici adottati in via sostitutiva nelle materie di competenza legislativa regionale.

I provvedimenti in questione recano l'indicazione esplicita del carattere sostitutivo del potere esercitato e della cedevolezza delle disposizioni in essi contenute. Sotto il profilo procedimentale il testo richiede che le leggi ed i regolamenti espressione del potere sostitutivo siano sottoposti all'esame preventivo della Conferenza Stato - Regioni (art.11, comma VIII).

Restano sostanzialmente inalterate, rispetto al testo previgente, le previsioni relative all'esecuzione ovvero all'impugnazione delle decisioni comunitarie destinate all'Italia (art.14), alla relazione annuale del Governo al Parlamento sulle questioni comunitarie (art.15), nonché alla sessione comunitaria della Conferenza Stato - Regioni (art.17) cui si affianca la sessione comunitaria della Conferenza Stato - città ed autonomie locali (art.18).

A garanzia dell'attuazione dell'art.117, comma I, Cost., le disposizioni della legge n. 11/2005 possono essere modificate, derogate, sospese o abrogate da leggi successive solo attraverso "l'esplicita indicazione delle disposizioni da modificare, derogare, sospendere o abrogare"(art.21).

* Professore Straordinario di Diritto costituzionale, Università di Urbino – I.califano@giur.uniurb.it