

# **OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE**

Bologna 5 e 6 febbraio 2004

Relazione su:

**Regioni e Diritto comunitario dopo la riforma del Titolo V**

A cura di:

D.ssa Cecilia Odone  
Consulente in Diritto delle Comunità Europee  
Regione Emilia Romagna

## **Regioni e Diritto comunitario dopo la riforma del Titolo V**

Cecilia Odone

Consulente in Diritto delle Comunità Europee

La riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione, introdotta con legge costituzionale n.3/2001, ha apportato novità significative nel rapporto tra lo Stato, le Regioni e il diritto comunitario. La nuova ripartizione delle competenze legislative, infatti, assegna un ruolo del tutto nuovo al legislatore regionale che è chiamato ad intervenire entro confini materiali ben più ampi, all'interno degli stessi limiti generali cui è sottoposto il legislatore statale.

E' noto, peraltro, come in ordine a quegli aspetti della riforma che hanno interessato il rapporto con il diritto dell'Unione Europea siano prevalse quelle osservazioni che, prontamente espresse, sono state per lo più riduttive con riferimento alla reale portata innovativa della riforma stessa.

Utile, a questo proposito, la distinzione tra gli aspetti inerenti al rapporto tra il nostro ordinamento e l'ordinamento comunitario e quelli, invece, strettamente pertinenti il rapporto tra lo Stato e le Regioni nell'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea.

Vedremo, infatti, come gli aspetti significativi delle novità introdotte nel testo costituzionale si possano individuare sul versante nazionale, dove il ruolo regionale acquisisce una valorizzazione che va ben al di là di una conferma dell'esistente.

Il primo comma dell'art. 117 attribuisce ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario il valore di limite generale – insieme alla Costituzione e agli obblighi internazionali – che si impone allo stesso modo sia al legislatore statale che al legislatore regionale. In questo caso, tanto nelle materie di competenza esclusiva quanto nelle materie di competenza concorrente, con l'ulteriore limite, com'è noto, della legislazione statale di principio.

Art. 117, 1° comma, Cost.

*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.*

Questo nuovo 1° comma è stato letto alla stregua di un'affermazione espressa del principio del primato del diritto comunitario: nulla di nuovo, dunque, almeno per questo aspetto. Superfluo ricordare, del resto, che in base a questo principio fondamentale il diritto comunitario direttamente applicabile prevale sul diritto interno, anteriore e posteriore, anche di rango costituzionale, obbligando il giudice nazionale, così come l'amministrazione pubblica, a disapplicare la norma interna confliggente.

A questo proposito vale la pena di aggiungere anche quanto disposto all'art. 10 del Trattato Ce che impone un più generale obbligo di leale collaborazione a carico degli Stati (da intendersi unitamente a tutte le loro articolazioni interne).

Art. 10, Trattato Ce

*Gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. Essi facilitano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti.*

*Essi si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente trattato.*

L'elemento più significativo che si riconosce a questa riforma risiederebbe, almeno fino a questo punto, nell'aver introdotto, per la prima volta, un riferimento espresso all'Unione Europea nel testo costituzionale.

E' noto come l'appartenenza alle Comunità Europee e le limitazioni alla sovranità nazionale che da essa derivano, abbiano trovato finora il proprio fondamento giuridico nell'art. 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 tra le nazioni.* La copertura costituzionale, dedotta in via interpretativa dall'art.11 che notoriamente non era stato concepito in quei termini, ha comunque consentito finora di rimediare ad un vero e proprio *vuoto* costituzionale.

Peraltro, è opinione condivisa dalla generalità degli osservatori che l'interpretazione estensiva dell'art. 11 mantenga ancora oggi la propria validità.

Rispetto all'art.11, infatti, al 117 deve essere attribuita portata integrativa e complementare. Quest'ultimo interviene rafforzandone semmai il significato e la portata, non consentendo, in ogni caso, alcuna ulteriore ipotesi di limitazione della sovranità dello Stato che non si potesse già prima dedurre sulla base dell'interpretazione estensiva dello stesso art. 11 di cui, pertanto, deve essere confermata la perdurante validità.

I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, abbiamo già detto, si impongono come limite generale alla potestà legislativa statale e regionale, sia concorrente che esclusiva.

Giova ricordare in questa sede come la legislazione regionale si confronti continuamente con tali vincoli, che si presentano tanto più incisivi oggi, in presenza di un numero di materie di competenza regionale ben più ampio rispetto al passato, nonché della coincidenza delle stesse con ampi settori che sono al centro del processo di integrazione comunitaria. Basti pensare a quanti e quali progetti di legge regionali vengano continuamente approvati in materie che sono attraversate trasversalmente da norme comunitarie diverse: dall'agricoltura, ai contratti pubblici, alle misure di sostegno alle imprese, fino ad interventi nel sociale o nel settore dell'istruzione.

L'accertamento dei suddetti vincoli, da effettuarsi per la maggior parte dei progetti di legge regionale, deve avere ad oggetto, di volta in volta, le norme del Trattato e le norme di diritto derivato (secondo l'elenco di cui all'art. 249: regolamenti, direttive, decisioni), tenendo ben presente l'interpretazione fornita ad opera della giurisprudenza della Corte di Giustizia. Le sentenze interpretative della Corte, unico interprete qualificato del diritto

comunitario, sono immediatamente vincolanti e, all'interno del procedimento legislativo regionale, obbligano ad una costante verifica dei limiti da esse derivanti.

Diversa, invece, la questione dell'attuazione delle direttive comunitarie che si colloca più propriamente nell'ambito delle previsioni di cui al 5° comma del 117. Più significativo, quest'ultimo, per una possibile individuazione degli aspetti di novità introdotti con la riforma costituzionale.

Art. 117, 5° comma, Cost.

*Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.*

Fin da una prima lettura del 5° comma, non si può non attribuire un adeguato riconoscimento all'esplicita attribuzione di quello che si può definire come un diritto – dovere delle Regioni di partecipare all'approvazione e all'attuazione del diritto comunitario e, più ampiamente, degli atti dell'Unione Europea.

Un'interpretazione riduttiva non sarebbe di certo adeguata a questa parte del 117 che, per fare riferimento anche alla fase ascendente del diritto comunitario, nonché per la sua collocazione all'interno del testo costituzionale, ha effettivamente sancito dei punti fermi di estrema importanza rispetto al passato.

Da un lato, infatti, la natura costituzionale della disposizione in esame non consentirà ad alcuna disposizione di legge ordinaria di disporre in contrasto con essa (ci si riferisce in particolare alla legge di procedura richiamata testualmente) limitando così la portata della riforma in ciascuna delle due fasi; dall'altro, lo stesso 5° comma dell'art. 117, letto unitamente all'elenco delle materie di competenza regionale (sia concorrente che esclusiva) comporta già da oggi un confronto sempre più serrato tra l'ordinamento regionale e l'ordinamento comunitario.

A questa incontestabile tendenza ad un riconoscimento di un ruolo regionale sempre più consistente nei rapporti con l'Unione Europea, deve essere aggiunta, peraltro, la perdurante responsabilità statale in ordine all'adempimento degli obblighi comunitari. Lo Stato rimane comunque - e nulla in contrario, del resto, ci saremmo potuti aspettare in esito alla riforma costituzionale - l'unico interlocutore nei confronti delle istituzioni comunitarie.

Il potere sostitutivo, che trova esplicito riconoscimento nel testo costituzionale, anch'esso, per la prima volta, si giustifica proprio in ordine a questa esigenza. E' lo Stato, infatti, che rimane il destinatario delle procedure di infrazione della Commissione Europea ex art.226 del Trattato, nonché il soggetto obbligato a conformarsi ad una successiva ed eventuale sentenza della Corte di Giustizia che, in base al disposto di cui all'art.228, può comminare allo Stato il pagamento di una somma, proprio per non avere provveduto all'esecuzione della sentenza stessa.

Si noti che l'esercizio del potere sostitutivo di cui al 5° comma dell'art.117<sup>1</sup> deve essere ricollegato alle ipotesi di *inadempimento* regionale. Anche se in questa sede non ci soffermeremo specificatamente sulle questioni che possono sorgere in relazione a natura e tratti distintivi, vale la pena ricordare che nella materia comunitaria si applica anche il potere sostitutivo generale del Governo di cui all'art.120, 2° comma. Quest'ultimo trova applicazione, come si può ricavare testualmente, per i casi di violazione o, più precisamente, di *mancato rispetto* della normativa comunitaria e viene esercitato secondo le modalità individuate nella legge di attuazione (Legge 131/2003, art.8).

Per quanto riguarda la partecipazione delle Regioni alle fasi ascendente e discendente del diritto comunitario, sarà di certo fondamentale il tenore delle nuove norme di procedura adottate dallo Stato, richiamate espressamente al 117, 5° comma, per individuare quanto sarà confermato effettivamente della tendenziale apertura al ruolo regionale, e in che modo la legge ordinaria darà seguito al dettato costituzionale.

Limitatamente ad una parte soltanto di questi aspetti, l'attuazione dell'art.117 si può già rinvenire nella Legge 131/2003 – Legge *La Loggia* – che ha dato seguito alla partecipazione regionale alla fase ascendente cd. diretta. Si tratta della previsione della partecipazione dei rappresentanti regionali in quella fase della formazione del diritto comunitario che si svolge nell'ambito delle istituzioni comunitarie, in Consiglio principalmente.

A questo proposito, l'art.203 del Trattato prevede che:

*Il Consiglio è formato da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale abilitato ad impegnare il governo di detto Stato membro.*

Accogliendo un'interpretazione estensiva dell'art.203 del Trattato (*rappresentanti a livello ministeriale*) possibile soltanto a seguito della modifica introdotta con il Trattato di Maastricht e fatta propria, già da tempo, da alcuni Stati Ue a forte connotazione federalista come la Germania e il Belgio, l'art.5 della Legge 131/2003 prevede infatti che:

*Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono direttamente, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari, partecipando nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione Europea, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato – Regioni ... garantendo l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo ... Nelle materie che spettano alle Regioni ai sensi dell'art.117 quarto comma della Costituzione [materie di competenza*

---

<sup>1</sup> L'esercizio del potere sostitutivo è anticipato e cedevole. Si veda a tal proposito il parere del Consiglio di Stato, Adunanza generale del 25 febbraio 2002, in cui si precisa che *le norme poste dallo Stato in via sostitutiva*, per l'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di competenza delle Regioni o delle Province autonome, sono *applicabili solo nell'ambito dei territori delle Regioni e Province autonome che non abbiano provveduto* e sono *cedevoli*, divengono cioè *inapplicabili, qualora le Regioni o le Province autonome esercitino il potere loro proprio di attuazione della direttiva, nel territorio di tali Regioni o Province*. In accoglimento di questa importante posizione assunta dal Consiglio di Stato dispongono le più recenti leggi comunitarie, laddove richiamano espressamente il potere sostitutivo ai sensi del 117, 5° comma, Cost.: Legge n.39/2002, art.1, 5°comma; Legge n.14/2003, art.1, 5° comma; Legge n.306/2003, art.1, 5° comma.

esclusiva] *il Capo delegazione ... può essere anche un Presidente di Giunta regionale o di provincia autonoma.*

Si tratta di un dato, finora, del tutto nuovo al nostro ordinamento. Di sicuro rilievo saranno i prossimi passi che verranno compiuti in sede di Conferenza Stato - Regioni per individuare, come richiede la legge, le modalità di questa nuova partecipazione.

Altrettanto significativa anche la disposizione del 2° comma dell'art.5, laddove si consente alle Regioni e alle Province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, di chiedere al Governo di impugnare dinnanzi alla Corte di Giustizia atti normativi comunitari ritenuti illegittimi.

Si rammenta che lo Stato è un cd. ricorrente privilegiato che, unitamente alla istituzioni comunitarie, secondo l'art.230 del Trattato, può presentare ricorso alla Corte di Giustizia impugnando un atto comunitario, di cui sostiene l'illegittimità, senza dover dimostrare un particolare interesse a ricorrere. Le Regioni non rientrano nel numero di questo soggetti, ed il tramite del Governo per l'impugnazione dell'atto normativo ai sensi dell'art.230, 2° comma, diventa quindi indispensabile. Diversamente, esse possono agire dinnanzi alla Corte alla stregua di una qualsiasi altra persona giuridica – cd. ricorrenti non privilegiati - soltanto se l'atto impugnato le riguarda direttamente e individualmente (così all'art.230, 4° comma, del Trattato Ce).

In ogni caso, anche la possibilità di richiedere al Governo di agire in giudizio, riconosciuta ora alle Regioni e alle Province autonome, si presta ad alcune osservazioni immediate.

Viene lasciata, infatti, alla discrezionalità del Governo la decisione se dare seguito o meno alla richiesta di impugnazione. L'obbligo di proporre il ricorso sussiste, invece, soltanto nell'ipotesi di richiesta pervenuta dalla Conferenza Stato – Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome. Al di là di questo caso, a carico del Governo non si prevede alcun obbligo, non solo nel dar seguito alle richieste, ma neppure in quanto alla motivazione sulla decisione finale, qualunque essa sia. La previsione di un obbligo di motivazione, pur non attribuendo una maggiore incisività al ruolo giocato dal livello regionale nel far valere l'illegittimità dell'atto, avrebbe comunque contribuito a dare maggiore effettività e consistenza alla nuova disposizione laddove, occorre sottolineare, si tratta sempre e comunque di atti normativi comunitari che, nella ripartizione di competenze tutta interna al nostro ordinamento, intervengono nelle materie che spettano al legislatore regionale. Del resto, la ripartizione di competenze interne ai singoli ordinamenti nazionali resta completamente estranea al Trattato. Sarebbe invece compito del nostro legislatore tenerne conto fino in fondo, soprattutto quando interviene a disciplinare questioni così delicate, provvedendo con le proprie disposizioni legislative a riequilibrare all'interno ciò che all'esterno si sposta necessariamente in capo allo Stato, unico titolare del potere di azione secondo il Trattato.

Allo stesso modo, anche le future norme di procedura che avranno ad oggetto la fase ascendente cd. diretta e la fase discendente del diritto comunitario, dovrebbero dare seguito fino in fondo al nuovo ruolo regionale riconosciuto espressamente dal testo costituzionale.

Com'è noto, a tutt'oggi le Camere stanno discutendo il cd. DDL Buttiglione (A.S. n.2386) che reca *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*. Il Disegno di Legge è

stato approvato dalla Camera dei Deputati nel mese di luglio dello scorso anno e, di recente, si è concluso con esito favorevole l'esame da parte della Commissione Affari Costituzionali del Senato. La nuova legge, una volta entrata in vigore, abrogherà la Legge La Pergola che fa riferimento ad uno *status quo* normativo ben diverso da quello attuale, nonostante alcune significative modifiche introdotte nel corso degli anni.

La conclusione dell'iter legislativo consentirà a breve, dunque, di cogliere i tratti distintivi più importanti tra le due normative di procedura, sulle quali non ci si sofferma in questa sede data l'opportunità di intervenire più specificatamente nel momento in cui si potranno raffrontare tra loro, il nuovo testo definitivamente approvato e quello precedente.

Per il momento, risulta comunque importante segnalare alcuni elementi testuali particolarmente interessanti all'interno del DDL Buttiglione, che intendono porsi come valorizzazione non soltanto del ruolo di Regioni e Province autonome, ma anche della funzione tipica del legislatore regionale, distinguendone tipologia e momento dell'intervento rispetto all'esecutivo, analogamente al ruolo già assegnato al Parlamento dalla stessa Legge La Pergola<sup>2</sup>.

I legislatori regionali, per il tramite della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli, saranno coinvolti, infatti, come destinatari dell'attività di informazione cui è tenuto il Governo sia nella fase ascendente che discendente del diritto comunitario; potranno inviare osservazioni al Governo, ad esempio, in ordine alle proposte di atti normativi comunitari ed alla verifica dello stato di conformità dell'ordinamento interno, che il Governo appronterà regolarmente ogni quattro mesi.

Da evidenziare, inoltre, il riferimento alle eventuali leggi comunitarie regionali che il DDL richiama come strumento di attuazione delle direttive comunitarie, dopo che allo stesso articolo (art.8, 1° comma) aveva esordito affermando che: *Lo Stato, le Regioni e le Province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa danno tempestiva attuazione alle direttive comunitarie.*

E' evidente come un'informazione tempestiva e qualificata - così si esprime il DDL Buttiglione - in ordine a tutti gli atti comunitari, non solo di carattere normativo ma anche programmatico, oltre che di consultazione, sia funzionale ed essenziale ad un corretto adempimento dei nuovi obblighi regionali. A questo fine potranno essere presi in considerazione alcuni strumenti di lavoro della Commissione Europea, primo fra tutti il Programma legislativo annuale<sup>3</sup> e, inoltre, alcune relazioni periodiche che consentono di disporre di alcuni dati importanti relativi alla legislazione comunitaria. Si rammenta, ad esempio, la Relazione annuale sull'applicazione del diritto comunitario negli Stati membri<sup>4</sup>, che riferisce anche delle procedure di infrazione e delle eventuali condanne per inadempimento, Stato per Stato, suddividendo le singole materie. Inoltre, con cadenza annuale, la Commissione Europea pubblica una Relazione sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità<sup>5</sup> che rientra nel programma di Qualità della Legislazione denominato "Legiferare Meglio". La Relazione, predisposta ai sensi dell'art.9 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, mette in evidenza ancora una volta come il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e la qualità della legislazione siano temi strettamente connessi, *giacchè le misure adottate per migliorare la*

---

<sup>2</sup> Vd. soprattutto le modifiche introdotte alla Legge La Pergola con Legge n. 128/98.

<sup>3</sup> Per il 2004, si veda COM (2003) 645 def. del 29.10.2003.

<sup>4</sup> L'ultima Relazione è il documento COM (2003) 669 del 21.11.2003.

<sup>5</sup> L'ultima è il documento COM (2003) 770 def. del 12.12.2003

*regolamentazione dovrebbero contribuire ad un maggiore rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e viceversa.*

A tal fine, le proposte normative della Commissione Europea devono essere motivate in ordine al rispetto dei due principi, ed un controllo ulteriore sotto questo profilo deve essere compiuto da Parlamento europeo e Consiglio.

Si tenga presente che il principio di sussidiarietà regola l'esercizio delle competenze concorrenti, giustificando l'adozione dell'atto normativo a livello comunitario soltanto quando sia provata la necessità che l'azione avvenga a quel livello in ordine agli obiettivi da raggiungere, perché l'azione a livello degli Stati pregiudicherebbe i loro stessi interessi e, allo stesso tempo, l'azione comunitaria presenta evidenti vantaggi rispetto all'azione statale. Inoltre, nel rispetto del principio di proporzionalità, è necessario provare l'efficacia e l'efficienza dei mezzi utilizzati.

Nel motivare le proprie proposte la Commissione utilizza parametri qualitativi e quantitativi, e prende in considerazione tutte le conseguenze che questa introdurrebbe a carico della Comunità, degli Stati, degli enti sub - statali.

I dati sull'applicazione dei due principi da parte della Commissione, riferiti al 2003, sono ben esemplificativi dell'importanza degli stessi nell'ambito del processo decisionale. La Commissione riporta alcuni casi per i quali era evidente, in base al principio di sussidiarietà, la necessità di un intervento normativo uniforme a livello comunitario (il caso dei requisiti minimi di sicurezza delle gallerie, ad esempio). In altri casi, invece, la Commissione si è trovata ad affrontare aspetti complessi, direttamente connessi alle divergenze, talvolta profonde, tra le diverse culture politiche e amministrative. L'applicazione del principio di sussidiarietà, in questi casi, è risultata difficoltosa (a questo proposito si fa l'esempio dei servizi di interesse generale, per i quali è stato avviato un consistente dibattito affrontato con il Libro Verde del 2003).

Anche da questi pochi elementi appare evidente quale importanza rivesta il meccanismo di controllo della sussidiarietà e della proporzionalità in cui, fino ad oggi, sono coinvolte le tre istituzioni comunitarie.

Cosa di non poco conto, dunque, che nella proposta di Trattato costituzionale sottoposta al vaglio della Conferenza intergovernativa si prevedesse il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali all'interno di questo meccanismo (cd. early warning system).

In base all'art.9 della proposta di Trattato, i Parlamenti nazionali, disporrebbero di un termine di sei settimane per inviare un parere motivato e potrebbero obbligare al riesame della proposta legislativa qualora raggiungessero un terzo dei voti loro assegnati.

A ciò si aggiunga che la proposta fa riferimento espressamente alla possibilità che i Parlamenti nazionali, *all'occorrenza*, coinvolgano in questo meccanismo di controllo i legislatori regionali.

Possiamo intendere, per quanto riguarda il nostro ordinamento, che l'opportunità si ravviserebbe certamente nel caso di materie di competenza legislativa regionale, secondo tempi e modi che consentano un valido esercizio del potere di controllo, tenendo conto dei tempi molto ristretti a cui si dovrebbe attenere il Parlamento stesso.

Certamente, se e quando per i legislatori regionali si aprisse una prospettiva di coinvolgimento nel cd. early warning system (che, si ripete, sarebbe una prospettiva del tutto interna a ciascun ordinamento nazionale) sarebbe utile che una tale previsione si



rinvenisse proprio all'interno di quella che sarà la *nuova* Legge La Pergola. Per il momento, attendiamo quantomeno che si torni a discutere sull'adozione della Carta costituzionale europea: il testimone passa alla presidenza irlandese.