

Osservatorio Legislativo Interregionale

Bari, 9 e 10 giugno 2005

LA LEGISLAZIONE REGIONALE E LA LEGGE 4 FEBBRAIO 2005, N. 11

(Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari)

A cura di Cecilia Odone

Consulente in Diritto delle Comunità europee
Servizio legislativo e Qualità della legislazione
Assemblea legislativa Regione Emilia - Romagna

PREMESSA

La legge n. 11/2005, approvata definitivamente al Senato il 19 gennaio 2005, interviene a completare, per gli aspetti inerenti il rapporto tra Unione europea, Stato e Regioni, il procedimento di attuazione della riforma costituzionale del 2001, di modifica del titolo V, parte II, della Costituzione italiana.

L'art. 117 Cost., per la prima volta nella storia costituzionale italiana, introduce in più punti un riferimento espresso all'Unione europea nel testo costituzionale¹ e, conformemente al nuovo ordinamento della Repubblica ed al nuovo ruolo del legislatore regionale ridisegnato nel contesto dello stesso articolo, distingue tra lo Stato, le Regioni e le province autonome, nei rispettivi rapporti con l'ordinamento comunitario.

Più precisamente: il comma 1 dell'art. 117 individua nei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario uno dei limiti generali alla potestà legislativa sia statale che regionale, insieme a quelli derivanti dalla Costituzione e dagli obblighi internazionali; nella ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni assegna allo Stato la competenza esclusiva in materia di *rapporti dello Stato con l'Unione europea* (comma 2); mentre la materia dei *rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni* è assegnata alla competenza legislativa concorrente (comma 3), spettando perciò allo Stato la determinazione con legge dei principi fondamentali.

A questo punto si aggiunge la previsione di cui al 5° comma dello stesso art. 117, che rimanda alle *norme di procedura stabilite da legge dello Stato* per la disciplina della partecipazione regionale e delle province autonome alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario *nelle materie di loro competenza*.

Alla legge di procedura, lo stesso art. 117, 5° comma, rimanda anche per la disciplina delle modalità di esercizio del potere sostitutivo, che trova il proprio fondamento e legittimazione nella responsabilità esclusivamente statale, di fronte alle istituzioni comunitarie, in ordine agli obblighi di adempimento derivanti dall'appartenenza italiana all'Unione europea. Per la prima volta, tale potere sostitutivo trova un fondamento espresso nel testo costituzionale, confermando quanto la giurisprudenza costituzionale aveva già riconosciuto nel passato.

Dalla riforma del 2001 fino all'approvazione della Legge 11/2005, sono trascorsi ben quattro anni; il dibattito è stato lungo e nel frattempo si è assistito allo sviluppo di dibattiti altrettanto importanti e all'adozione di atti ad

¹Per la prima volta nella Costituzione italiana si introduce un riferimento espresso all'Unione europea, rafforzando così quel fondamento costituzionale della limitazione di sovranità cui lo Stato italiano aveva acconsentito firmando il Trattato di Roma, giustificato, fino alla riforma costituzionale del 2001, in forza di una ben nota interpretazione estensiva dell'art. 11 della Costituzione. E' opinione generalmente condivisa dalla dottrina, il permanere della validità del fondamento costituzionale della partecipazione italiana all'Unione europea rinvenibile in quel riferimento alle *limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni* di cui all'art. 11, fondamento che oggi si completa e si rafforza dalla lettura in combinato disposto con l'art. 117.

essi conseguenti: tra questi, si ricorda il principale provvedimento legislativo di attuazione della riforma costituzionale del titolo V, la Legge 131/2003, oltre all'approvazione ed alla firma del Trattato costituzionale europeo, avvenuta a Roma il 29 ottobre scorso, poi seguito, per l'Italia, dalla legge di autorizzazione alla ratifica (Legge n. 57/2005)² e, infine, alla revisione statutaria regionale che, per alcune Regioni, si è già conclusa con l'entrata in vigore dei nuovi Statuti.

Due sono gli elementi principali su cui conviene soffermarsi per avere un'idea della portata attuale – o, quanto meno, potenziale - del ruolo regionale nell'ambito del processo decisionale comunitario, così come definito dalla Costituzione e dalle nuove leggi di procedura italiane. Da un lato, si deve tener conto dell'ampliamento dei settori di intervento della legislazione regionale, in esito alla riforma costituzionale del 2001, che porta sempre più spesso ad un esercizio della potestà legislativa nell'ambito di materie già disciplinate dalla normativa comunitaria ("vincolo" ex art. 117 Cost.), dall'altro, si deve tener conto dell'evoluzione del dibattito europeo sulla governance che, dalla Dichiarazione di Laeken in poi ha portato ad una progressiva valorizzazione del principio di sussidiarietà e ad un rafforzamento del controllo del principio stesso nel processo decisionale comunitario, fino ad un risultato particolarmente importante per le autonomie territoriali europee, ottenuto nell'ambito dei lavori della Convenzione e sfociato nel nuovo testo del Trattato costituzionale europeo, dove le stesse autonomie territoriali trovano un significativo riconoscimento espresso. L'art. I – 5, infatti, così recita:

l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti alla Costituzione e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali.

Per quanto riguarda in particolare l'ampliamento delle materie di competenza regionale, risulta significativo il dato che si ottiene dall'osservazione della produzione legislativa regionale più recente: *energia, ogm, società dell'informazione, tassa fitosanitaria regionale, aree naturali protette*, sono solo alcuni degli esempi, comuni a più regioni, di interventi legislativi di ampio respiro che si confrontano interamente con i vincoli comunitari. Questi ultimi diventano 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. Senza pensare, invece, a tutti quegli aspetti più puntuali, solitamente trattati all'interno dell'articolato della legge - magari anche soltanto in un singolo articolo o comma - che devono sostenere la compatibilità con le norme comunitarie, che costituiscono *vincoli* ai sensi dell'art. 117, comma 1. Dagli stanziamenti di fondi alle imprese nei diversi settori dell'economia regionale, all'esternalizzazione di servizi da parte

² Pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 92 del 21 aprile 2005, S.O. Interessante, per gli aspetti più strettamente regionali, il dibattito svoltosi nel corso dell'approvazione del DDL. Come si vedrà più avanti, inoltre, nei pareri resi da alcune Commissioni, si è sottolineata l'importanza del coinvolgimento regionale nel controllo del principio di sussidiarietà all'interno delle proposte normative comunitarie, così come previsto e rinnovato, oltre che rinforzato rispetto al controllo attuale, nei nuovi protocolli allegati al Trattato costituzionale europeo.

dell'ente pubblico fino alla scelta del contraente privato per l'affidamento di servizi o la fornitura di beni, sono soltanto alcuni esempi di tali previsioni normative, rinvenibili quasi puntualmente all'interno di discipline di settore ben più ampie, che incontrano i suddetti *vincoli* nella disciplina comunitaria della concorrenza e delle libertà fondamentali del mercato interno tutelate dal Trattato.

In questo senso, probabilmente, all'art. 117 può effettivamente essere assegnata una lettura di tipo riduttivo o, comunque ricognitivo di quella necessaria compatibilità comunitaria della legislazione in generale che, in forza del principio del primato del diritto comunitario, si richiedeva già prima della riforma, senza che per questo fosse necessaria l'esplicita menzione costituzionale dei "vincoli".

Al di là dunque del diretto recepimento delle direttive comunitarie, ad opera di provvedimenti regionali e indipendentemente dal previo intervento del legislatore statale, l'accertamento dei "vincoli" derivanti dall'ordinamento comunitario è un'operazione tecnicamente fondamentale per la maggior parte dei progetti di legge regionale e 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 TCE: Regolamenti, Direttive, Decisioni), tenendo ben presente l'interpretazione giurisprudenziale fornita dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee³. Le sentenze interpretative della Corte, che presentano rilevanza in riferimento all'iniziativa legislativa specifica, obbligano ad una costante verifica dei limiti da esse derivanti nell'ambito del singolo procedimento legislativo regionale e, successivamente alla sua conclusione ed all'approvazione dell'atto, ad una conforme applicazione della legge regionale e, più in generale, del diritto interno.

LA LEGGE 11/2005

E' all'interno di questo scenario, seppur solamente accennato, che la legge 11/2005 interviene ad abrogare la ben nota legge 86/89 – la cd. legge "La Pergola" – e, come si è visto, a sostituire le norme di procedura fin qui vigenti.

La valorizzazione del ruolo parlamentare e regionale all'interno dell'intero processo decisionale comunitario, il rafforzamento del sistema delle Conferenze, l'istituzione di obblighi informativi dettagliati sia in fase ascendente che discendente, la compiuta disciplina del potere sostitutivo dello Stato per le materie di competenza regionale, sono gli strumenti principali predisposti dalla nuova legge di procedura, che si andrà ad esaminare con riferimento agli aspetti di interesse strettamente regionale.

³ Come si vedrà più avanti, tra le buone pratiche nel recepimento delle direttive da parte degli Stati membri, la Commissione ha avuto occasione di indicare la *dichiarazione di compatibilità della misura nazionale di attuazione con il diritto comunitario*, una dichiarazione che l'esecutivo dovrebbe inviare al Parlamento unitamente al progetto dell'atto nazionale d'attuazione. La dichiarazione di conformità rientra tra gli esempi di cooperazione tra esecutivo e legislativo che la Commissione riferisce espressamente non solo al livello nazionale, ma anche ai livelli sub - statali (punto 4.3 della Raccomandazione della Commissione n. 2005/309/CE).

La stessa Relazione al disegno di legge⁴, a proposito del ruolo delle Regioni nell'ambito delle nuove procedure, affermava che *esso è stato definito in corrispondenza con quello parlamentare, sia per quanto riguarda le procedure di informazione, sia per le modalità di intervento, sia per l'applicazione dello strumento della riserva di esame.*

Con particolare riferimento ai Consigli regionali, nella stessa relazione al DDL si sottolinea *l'importanza di prevedere un esplicito coinvolgimento ... nella fase di informazione e trasmissione dei documenti comunitari alla stregua di quanto previsto per il Parlamento nazionale nonché ... di stabilire in tale contesto forme di cooperazione stabili tra Parlamento nazionale e Consigli regionali.*

La cooperazione interistituzionale, sia tra legislativi che tra legislativi ed esecutivi, unitamente alla predisposizione degli opportuni strumenti organizzativi interni all'amministrazione regionale, rappresenta indubbiamente la chiave del futuro funzionamento dell'intero sistema.

1. Gli obblighi informativi del PdCM.

Posto in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri - o al Ministro per le Politiche comunitarie - l'obbligo informativo è generalmente stabilito nei confronti del Parlamento, delle Giunte e dei Consigli regionali per il tramite delle rispettive Conferenze.

In **FASE ASCENDENTE**, tra gli atti da trasmettere sono comprese le **proposte normative** comunitarie e dell'Ue, **gli atti preparatori e le modifiche** (art. 3, comma 1) ma anche **i documenti di consultazione tra cui i Libri Bianchi, i Libri Verdi e le Comunicazioni della Commissione** (art. 3, comma 2). L'attività di informazione nei confronti delle Regioni riguarda tutti gli atti comunitari di cui all'art. 3, commi 1 e 2, che sono trasmessi alle Conferenze contestualmente alla loro ricezione con l'indicazione della data presunta per la loro discussione o adozione⁵. Nei casi di atti e di progetti che rientrino nelle materie di competenza regionale, la legge specifica che le informazioni devono essere qualificate, tempestive e costantemente aggiornate. L'invio di osservazioni al Governo, già previsto per le Regioni e per le Province autonome, per il tramite della Conferenza dei Presidenti, anche nella legge 86/89, viene ora esteso espressamente ai Consigli regionali. Di questi ultimi si va a rafforzare, dunque, la funzione tipica di controllo, grazie all'implementazione degli strumenti a disposizione per l'esercizio della stessa, valorizzandone, nel contempo, la differente funzione rispetto all'esecutivo regionale.

Come il Parlamento, infatti, anche i Consigli oltre alle Giunte, nel caso di materie di competenza regionale, possono inviare **osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai fini della formazione della**

⁴ Vd. A.C. n. 3071 – A.

⁵ Per quanto riguarda l'applicazione della legge 11/2005, limitatamente a questi aspetti, si veda l'ordine del giorno della Conferenza Stato – Regioni del 30 giugno 2005, in sessione comunitaria, in particolare il punto d): *modalità di trasmissione della documentazione comunitaria (art. 5 della legge 4 febbraio 2005, n. 11): progetto e-urop@.*

posizione italiana sull'adozione di un atto comunitario, tramite le rispettive Conferenze.

L'art. 5, comma 3, così recita:

le regioni e le province autonome ... possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per politiche comunitarie per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle Province autonome o della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome.

Stando alla lettera dell'art. 5, quindi, l'una **o** l'altra Conferenza potranno costituire il tramite per l'invio di osservazioni regionali al PdCM, spostandosi sull'ordinamento regionale la decisione sulle modalità operative concrete e sui rapporti tra Giunta e Consiglio nell'invio di osservazioni al Governo

E' evidente, tra l'altro, l'importanza dell'attività informativa, della puntualità e della completezza della stessa da parte della Presidenza del Consiglio, ma anche l'importanza del funzionamento del sistema delle Conferenze, coinvolte nel flusso informativo sia verso le Regioni che dalle Regioni stesse, oltre alla organizzazione interna dei Consigli e delle Giunte che, nel ricevere gli atti e poi inviare le osservazioni, dovrebbero disporre delle strutture e delle competenze necessarie⁶. Tanto più che i tempi previsti dalla legge per l'invio delle osservazioni sono stabiliti in soli venti giorni dal ricevimento degli atti. Il Governo, infatti, non è tenuto ad attendere la pronuncia regionale nel caso in cui le osservazioni non pervengano entro la data indicata all'atto di trasmissione dei progetti o, in mancanza, entro il giorno precedente la data di discussione in sede comunitaria. In tal caso, esso procede nelle attività che gli competono e la fase ascendente prosegue senza le osservazioni regionali⁷.

Per quanto riguarda il **rapporto Parlamento – Governo** nell'ambito della fase ascendente, la legge stabilisce che i competenti organi parlamentari, *possono formulare **osservazioni** e adottare ogni opportuno **atto di indirizzo** al Governo*. Importante, al fine dell'elaborazione di osservazioni ed indirizzi, la possibilità prevista dalla legge di richiedere al Governo **RELAZIONI TECNICHE**. Queste, così come stabilisce il comma 7 dell'art. 3, dovrebbero dare conto dello stato dei negoziati, delle eventuali osservazioni espresse da soggetti già consultati nonché dell'impatto sull'ordinamento, sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese. Tutti elementi molto importanti per un corretto esercizio della funzione parlamentare di indirizzo e di controllo in generale, su cui varrebbe la pena riflettere anche in termini regionali, laddove la proposta normativa comunitaria

⁶ Superfluo ricordare come, proprio l'attuale fase di rinnovo degli Statuti regionali, nonché e soprattutto, già per molti di essi, di attuazione tramite l'adozione del regolamento interno, si possa configurare come la migliore occasione per tener conto delle nuove competenze regionali e prerogative istituzionali, predisponendo gli strumenti più opportuni per dare "gambe" alla riforma e al nuovo ruolo regionale. Senza il necessario adeguamento degli strumenti, risorse e procedure, il sistema funzionerà anche senza il concorso regionale, tenendo conto, soprattutto, della compiuta disciplina del potere sostitutivo statale. Spetta dunque alla Regioni cogliere appieno le opportunità di partecipazione, tenendo conto che per prime dovrebbero farsi custodi e garanti, oltre che fornire una pratica applicazione, del principio di sussidiarietà.

⁷ Art. 5, comma 6.

rientrasse in una materia di competenza concorrente o residuale e anche le Regioni risultassero pertanto coinvolte nella fase ascendente. Sull'importanza delle *relazioni tecniche*, che forniscono informazioni supplementari ed ulteriori rispetto alla trasmissione di documenti comunitari, si è soffermata recentemente anche la COSAC⁸ che ha dedicato all'argomento un'intera sezione del Rapporto presentato alla XXXII COSAC del 22 e 23 novembre scorso⁹.

Completando la ricognizione degli obblighi informativi stabiliti dalla legge, le Regioni e le province autonome, per il tramite della Conferenza dei Presidenti, sono informate sull'**ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea** nelle materie di competenza regionale. Inoltre, entro quindici giorni dallo svolgimento, sono informate anche degli **esiti delle riunioni sia del Consiglio dei ministri dell'Ue che del Consiglio europeo** sempre in riferimento alle materie di loro competenza¹⁰.

Anche la Conferenza Stato – Regioni è destinataria dell'attività informativa cui è tenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri (o il Ministro per politiche comunitarie). Alla Conferenza riunita in sessione comunitaria, infatti, il PdCM riferisce prima del Consiglio europeo sulle proposte e le materie di competenza regionale inserite all'ordine del giorno, illustrando la posizione che intende assumere; prima delle riunioni del Consiglio dei Ministri UE, e con le stesse modalità, invece, riferisce alla Conferenza solo se questa ne faccia richiesta.

Gli obblighi informativi sono stabiliti, infine, anche **IN RIFERIMENTO ALLA FASE DISCENDENTE** del diritto comunitario, con le stesse precisazioni: la tempestività dell'informazione e il tramite delle Conferenze. Anche in questo caso, il puntuale adempimento degli obblighi comunitari da parte delle Regioni e delle Province autonome, mostra un inevitabile rapporto di stretta correlazione con l'adempimento del dovere di informazione da parte del PdCM, o del Ministro per le politiche comunitarie, avendo ad oggetto, in generale, **tutti gli atti normativi e di indirizzo adottati** sia dall'Unione europea che dalle Comunità europee. Mentre, in via preventiva, una puntuale partecipazione regionale alla fase ascendente risulta evidentemente strumentale alla successiva puntuale attuazione degli atti comunitari in fase discendente, che si svolgerà tanto più correttamente quanto più sarà stata completa e pronta la partecipazione, nella fase precedente, di ciascun soggetto coinvolto.

Inoltre, alla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, oltre che alla Conferenza Stato – Regioni, il PdCM **riferisce** in merito alla **stato di conformità dell'ordinamento interno** e degli **indirizzi del Governo in relazione agli atti comunitari e dell'Ue**, sia normativi che di indirizzo. Per

⁸ La COSAC è la Conferenza degli organismi specializzati negli Affari Comunitari, sede della cooperazione interparlamentare a livello europeo, istituita nel 1989 e riconosciuta formalmente nel Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali allegato al Trattato di Amsterdam.

⁹ A pag. 26 e ss. del Rapporto presentato alla XXXII COSAC del 22 e 23 Novembre 2004, si trovano i risultati dell'indagine svolta presso i singoli Parlamenti nazionali, tramite l'invio di un questionario sull'esistenza di attività informativa ulteriore, da parte del Governo al Parlamento, con la predisposizione di *explanatory memoranda* (le relazioni tecniche di cui al nostro art. 3, comma 7, Legge 11/05) che si aggiungono alla semplice trasmissione delle proposte normative. Il documento si può scaricare al sito: www.cosac.org.

¹⁰ Art. 5, comma 9 e comma 1.

la formulazione di **osservazioni**, il PdCM trasmette alle due Conferenze, tempestivamente e comunque ogni quattro mesi, i risultati della verifica di conformità anche con riguardo alle misure necessarie per assicurare tale conformità (secondo le modalità previste all'art. 8, comma 3)¹¹.

Per quanto riguarda le **Decisioni** adottate dal Consiglio o dalla Commissione europea, esse sono **trasmesse** alla Regioni o Province interessate **tramite la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli e delle Province autonome**. Anche in questo caso, gli enti interessati dalla Decisione possono formulare **osservazioni**.

Da notare, infine, quanto prevede l'art. 19 in ordine alle **modalità generali dell'adempimento** degli obblighi di trasmissione e di informazione, cui il PdCM o il Ministro per le politiche comunitarie possono dare seguito avvalendosi di strumenti informatici¹².

2. La fase ascendente del diritto comunitario

L'art. 2 istituisce un nuovo organo collegiale, il CIACE, sede in cui si concordano le linee politiche del Governo per la definizione della posizione italiana sull'adozione di un atto comunitario. Il Comitato interministeriale, presieduto e convocato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, è assistito da un comitato tecnico permanente la cui composizione è integrata dagli assessori regionali competenti quando si discutono questioni di interesse anche regionale ed è convocato, in tal caso, presso la Conferenza Stato - Regioni. Al CIACE, invece, può chiedere di partecipare, il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle province autonome quando si trattano questioni di interesse anche regionale¹³.

Al CIACE è assegnato il ruolo di "cabina di regia e di monitoraggio", con il compito di seguire tutto l'iter decisionale relativo agli atti comunitari, e con l'obiettivo di rendere più snelli ed efficienti i meccanismi previsti dalle norme di procedura, senza sostituirsi, in particolare, alla Conferenza Stato – Regioni¹⁴ della quale vengono confermati ed implementati i compiti già esistenti in forza della legge 86/89.

Per quanto riguarda la Conferenza Stato – Regioni, confermata la funzione consultiva preesistente, ad essa fa capo il nodo della partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto comunitario. Come prevede l'art. 5, comma 4, infatti, **nel caso di progetti di atti normativi comunitari riguardanti materie di competenza legislativa regionale**, il Governo convoca la Conferenza su richiesta di una o più Regioni o Province autonome, per il

¹¹ Come si vedrà più avanti, tale verifica di conformità è strumentale alla predisposizione del Disegno di Legge Comunitaria annuale.

¹² Sul punto si veda l'odg della Conferenza Stato – Regioni, sessione comunitaria, del 30 giugno 2005 (*supra*, nota 4).

¹³ E i Presidenti delle associazioni degli enti locali per gli ambiti di competenza degli enti locali (art. 2, comma 2).

¹⁴ Così come specifica, sul punto, la Relazione al Disegno di Legge (AC 3071 – A).

raggiungimento dell'**INTESA ai sensi dell'art. 3 del D. Lgs. 281/97**. Come per l'invio di osservazioni al Governo da parte di Giunte e Consigli, anche in questo caso l'esigenza di evitare che il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati si trasformi in una inutile dispersione di tempo e in un conseguente appesantimento delle procedure, ha reso opportuno l'inserimento di un termine – venti giorni - entro il quale, comunque, il Governo può procedere anche in mancanza del raggiungimento dell'intesa (lo stesso è previsto anche nei casi di urgenza motivata sopravvenuta).

E' in questo caso che si introduce il nuovo istituto della **RISERVA DI ESAME REGIONALE**, che viene apposta in sede di Consiglio dei Ministri Ue dal Governo, su richiesta della Conferenza Stato – Regioni. La Conferenza in ogni caso deve pronunciarsi entro venti giorni dalla comunicazione del PdCM in ordine all'apposizione della riserva; trascorsi i venti giorni, il Governo può comunque procedere nelle attività che gli competono nell'ambito del processo decisionale comunitario (art. 5, comma 5)¹⁵.

La partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto comunitario, riferita **in modo ampio e generale alle materie di COMPETENZA REGIONALE**, si completa con il coinvolgimento dei rappresentanti regionali e delle province autonome, convocati ai singoli tavoli di coordinamento nazionali dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, per la successiva definizione della posizione italiana da sostenere in sede comunitaria, d'intesa con i Ministri competenti (art. 5, comma 7).

L'art. 5 della legge 11/2005 va letto in combinato disposto con l'art. 5 della Legge 131/2003, sempre sulla partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto comunitario. Mentre il primo si riferisce a quella che può essere definita come fase ascendente indiretta, che si svolge interamente in ambito nazionale per la definizione della posizione nazionale, perciò unitaria, in relazione a ciascuna proposta di atto comunitario, il secondo si riferisce alla fase ascendente diretta (la fase ascendente in senso proprio) che viene gestita all'interno delle istituzioni comunitarie e dei gruppi di lavoro interni alle stesse istituzioni. A questo proposito, **nelle materie di COMPETENZA LEGISLATIVA REGIONALE**, i rappresentanti di Regioni e Province autonome possono partecipare, nell'ambito della delegazione del Governo, ai lavori del Consiglio e dei gruppi di lavoro di Consiglio e Commissione europea. L'individuazione delle modalità di tale partecipazione, sono da concordare in sede di Conferenza Stato – Regioni, così come previsto dall'art. 5 che, però, non specifica ulteriormente in ordine alla forma dell'atto con cui esse saranno concordate. In ogni caso, oltre a tener conto delle particolarità delle autonomie speciali, esse dovranno garantire l'unitarietà della posizione italiana mentre il capo – delegazione è sempre designato dal Governo, anche nel caso di materie di competenza legislativa esclusiva regionale, caso in cui si prevede che questa funzione possa essere ricoperta anche da un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma¹⁶.

¹⁵ L'istituto della riserva di esame è previsto sia a favore del Parlamento (art. 4) che delle Regioni. Anche nel caso del Parlamento, la mancata pronuncia entro il termine di venti giorni consente al Governo di proseguire nell'ambito della fase ascendente.

¹⁶ Sulla legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, della Legge 131/03, vd. la Sentenza della Corte Costituzionale n. 239/2004.

Per quanto riguarda il ruolo della Conferenza Stato – Regioni, viene confermata la sessione comunitaria semestrale e la funzione consultiva¹⁷ già assegnatale dalla legge 86/89 (sia in fase ascendente che discendente), oltre alle nuove ipotesi di coinvolgimento già richiamate più sopra, nell'ambito della riunione del comitato tecnico del CIACE, della richiesta di apporre la riserva di esame su di un progetto di atto normativo comunitario, dell'adempimento di una serie di obblighi informativi nei confronti della Conferenza stessa da parte del PdCM, in parte nuovi, ma in parte già previsti dalla legge 86/89.

Rispetto alla precedente legge di procedura, si aggiunge, inoltre, la sessione comunitaria della Conferenza Stato – Città – Autonomie locali, convocata in sessione speciale almeno una volta all'anno (art. 18). In questo suo nuovo ruolo consultivo, la Conferenza esprime *parere sui criteri e le modalità per conformare l'esercizio delle funzioni di interesse degli enti locali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi* comunitari.

A conclusione della disamina svolta sulla disciplina della fase ascendente, merita attenzione anche un'altra tematica, di grande interesse per il livello regionale e, in modo particolare, per le Regioni e le province autonome italiane.

E' noto come il **PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ** svolga **già ora** un **ruolo fondamentale** all'interno del sistema comunitario, come **criterio per l'individuazione del livello più opportuno di esercizio delle competenze concorrenti**, secondo quanto previsto all'**art. 5 del Trattato Ce**.

Questo, infatti, dopo aver enunciato il principio di attribuzione come principio fondamentale che regola l'azione comunitaria nelle materie di competenza esclusiva, prosegue, in relazione alle competenze concorrenti, affermando che:

(...) la Comunità (...) interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario [principio di sussidiarietà]. L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente Trattato [principio di proporzionalità].

Il rafforzamento del controllo del principio stesso nell'ambito del nuovo Trattato costituzionale europeo, in esito al dibattito svoltosi in seno alla Convenzione, è oggetto di grande **interesse per il legislatore**, non solo **nazionale** ma anche **regionale**, in riferimento, soprattutto, ad **una nuova ed espresa previsione contenuta nel nuovo Protocollo allegato al**

¹⁷ La Conferenza Stato – Regioni esprime pareri su: gli indirizzi generali relativi all'elaborazione e attuazione degli atti comunitari nelle materie regionali; i criteri e le modalità per conformare l'esercizio delle funzioni regionali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi comunitari, lo schema del Disegno di Legge Comunitaria (art. 17).

Trattato¹⁸. Questo infatti, stabilisce che ogni progetto di atto legislativo comunitario deve essere motivato con riferimento alla sussidiarietà e alla proporzionalità, e individua gli elementi oggettivi su cui si deve fondare la motivazione da indicare all'interno di un'apposita scheda di accompagnamento del progetto. E' chiaro che l'indicazione di elementi oggettivi rappresenta l'elemento chiave su cui si fonda la possibilità di svolgere un effettivo controllo del rispetto del principio, non solo *ex ante*, in fase pre legislativa, ma anche *ex post*, in sede giurisdizionale. Soprattutto se si tiene conto che la giustificazione dell'azione comunitaria si deve fondare su *indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi*, vale a dire, su elementi misurabili. Del livello regionale e degli interessi ad esso riconducibili, il nuovo Protocollo tiene conto espressamente laddove indica il contenuto che dovrebbe avere la **scheda – sussidiarietà**. Questa dovrebbe fornire *elementi che consentano di valutarne l'impatto finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una legge quadro europea, sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale.* (...) *I progetti di atti legislativi europei tengono conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici, sui cittadini siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da perseguire.*

L'art. 6 del nuovo Protocollo prosegue in modo del tutto innovativo, coinvolgendo i Parlamenti nazionali, o ciascuna Camera per il caso di Parlamenti bicamerali, nel controllo del principio (*early warning system*)¹⁹. **Rimanda poi all'ordinamento proprio di ciascuno Stato membro per il coinvolgimento all'interno di questo controllo, da parte di ciascun parlamento nazionale, dei parlamenti regionali con poteri legislativi.**

Si noti che sulla questione, per quanto riguarda la previsione di un tale concorso regionale nell'ambito del nostro ordinamento, si trovano importanti riferimenti anche all'interno dei pareri, resi dalle Commissioni parlamentari competenti, sul disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato costituzionale europeo²⁰. La sensibilità manifestata sulla questione del coinvolgimento regionale nel suddetto controllo, per i casi di proposte comunitarie che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale, non si

¹⁸ In riferimento al destino del nuovo Trattato e sullo scenario apertosi a seguito dell'esito negativo del referendum francese e olandese, si richiama quanto previsto all'art. IV-447, nonché all'art. IV-443, par. 4, del Trattato Costituzionale.

¹⁹ Il cd. **early warning system** consente ai parlamenti nazionali di esprimere un parere motivato su di una proposta legislativa europea che si ritiene non conforme al principio di sussidiarietà, entro un termine di sei settimane dalla data di trasmissione dell'atto (**art. 6** del nuovo Protocollo Sussidiarietà). A quanto previsto all'art. 6 cit., si deve poi aggiungere la previsione di cui all'**art. 2** dello stesso Protocollo dove si prevede che la Commissione, ancora prima di proporre l'atto legislativo europeo, effettui **ampie consultazioni e che tali consultazioni devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste**. Solo nei casi di *straordinaria urgenza* la Commissione non procede alle suddette consultazioni, essendo tenuta, però, a motivare la decisione. Infine, il **controllo ex post** in sede giurisdizionale, completa il meccanismo di controllo della sussidiarietà nell'esercizio delle competenze non esclusive della Comunità (**art. 8** dello stesso Protocollo).

²⁰ Vd. I pareri espressi dalle Commissioni sia alla Camera che al Senato (A.C. 5388 e A.S. 3269).

accompagna in ogni caso ad una netta soluzione procedurale²¹, che viene per lo più rinviata ad altra sede. Il dato comune ai suddetti pareri, e comunque più rilevante in questa sede nell'interesse delle Assemblee legislative regionali, si rinviene nell'affermazione condivisa dell'opportunità del coinvolgimento regionale nel controllo del principio di sussidiarietà e, in generale, anche nella procedura preliminare di esame parlamentare della programmazione legislativa comunitaria²².

Nel frattempo, in ambito europeo, diversi soggetti si stanno attivando in relazione al controllo della sussidiarietà ed alla predisposizione e rafforzamento di nuovi e più efficaci meccanismi di cooperazione interparlamentare ed interistituzionale.

In particolare, si ricordano le **recenti iniziative in tema di sussidiarietà**, finalizzate al rafforzamento del controllo del rispetto del principio stesso da parte del legislatore regionale - iniziative della **CALRE**²³ - e nazionale - iniziative della **COSAC** - oltre a quelle assunte dal **Comitato delle Regioni** in riferimento alla propria funzione consultiva all'interno del sistema comunitario.

Tra queste iniziative rientra il recente avvio del **TEST DI SUSSIDIARIETÀ**, svoltosi dal 1° marzo al 12 aprile 2005 su iniziativa della **COSAC**²⁴. Il test ha ad oggetto il *"Terzo pacchetto ferroviario"*, un insieme di iniziative legislative in materia ferroviaria individuato tra le proposte legislative della Commissione europea in base alla suscettibilità di interessare le competenze nazionali e

²¹ Salvo che per il suggerimento, più volte ricorrente, di coinvolgere le Regioni ricorrendo alla composizione integrata della Commissione per gli affari regionali di cui all'art. 11 della Legge Cost. n. 3/2001. Il che, se si pensa al dibattito avviato da tempo sul punto, non parrebbe avere carattere propriamente risolutivo, almeno con riferimento alla tutela delle prerogative del legislatore regionale, piuttosto che delle prerogative regionali *tout court*. In ogni caso, nel pensare ad una soluzione procedurale si deve tenere ben presente che il controllo del principio di sussidiarietà spetta propriamente al legislatore (nazionale e regionale) e va di pari passo con il rafforzamento della funzione tipica di indirizzo e di controllo che si rinviene nella complessiva valorizzazione del ruolo dei Parlamenti nazionali all'interno del processo decisionale comunitario.

²² Per l'esame del programma legislativo della Commissione europea del 2005, vd. convocazione del 29 giugno della Commissione XIV della Camera.

²³ Sul sito internet della CALRE (Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee) si possono reperire i documenti di lavoro del Gruppo "Sussidiarietà" composto da Presidenti delle assemblee legislative regionali e presieduto dal Presidente del Comitato delle Regioni Peter Straub, oltre ai programmi di lavoro e agli ordini del giorno delle riunioni della Conferenza (www.calre.net). La Calre ha svolto un seminario dedicato alla Sussidiarietà il 9 giugno scorso a Barcellona, al quale hanno partecipato 14 presidenti di Assemblee legislative regionali europee. Nella riunione del Comitato permanente, a proposito del controllo parlamentare del principio di sussidiarietà, la Presidenza ha concluso che *le regioni e le Assemblee Legislative Regionali hanno il dovere d'espletare un nuovo ruolo di piena partecipazione negli affari europei in modo da garantire l'avvicinamento dei cittadini con la vita dell'Unione. In tale contesto, la sussidiarietà diventa uno dei mezzi per avvicinare l'Europa ai cittadini*. La Presidenza ha quindi approvato la proposta di *garantire la partecipazione di otto Assemblee Legislative Regionali al progetto pilota del Comitato delle Regioni sulla sussidiarietà* (vd. Conclusioni della Presidenza, riunione del Comitato permanente, Barcellona 9 giugno 2005).

²⁴ Il sito internet della Cosac fornisce i risultati del test di sussidiarietà eseguito dai Parlamenti nazionali così come deciso nella riunione della XXXII Cosac del 23 novembre 2004. Il progetto pilota è finalizzato a valutare come il meccanismo di *allerta precoce (early warning)*, previsto nel nuovo Protocollo sulla Sussidiarietà, possa concretamente operare. Come si può notare dalla documentazione reperibile al sito internet della Cosac - www.cosac.org - la partecipazione al test da parte dei Parlamenti nazionali è stata elevata. Per quanto riguarda l'Italia, vi ha preso parte la Commissione Affari europei del Senato.

regionali e di essere perciò valutato, in ordine all'opportunità dell'intervento legislativo a livello comunitario, da parte dei parlamenti.

Delle suddette iniziative riguardo il potenziamento del controllo della sussidiarietà, riferisce anche la Commissione europea nella propria Relazione "Legiferare meglio 2004", presentata lo scorso mese di marzo ai sensi dell'art. 9 del Protocollo sussidiarietà, cui si rimanda per l'approfondimento dell'applicazione dei due principi (sussidiarietà e proporzionalità) nel 2004²⁵.

Per quanto riguarda le Assemblee legislative regionali, l'importanza del coinvolgimento all'interno di questo tipo di controllo è da valutarsi, come si è già avuto modo di osservare, in relazione all'ampiezza dei settori che sono al centro dell'esercizio del potere legislativo regionale, settori nei quali, riconoscere l'opportunità di trattenere l'esercizio del potere legislativo proprio a quel livello (regionale), significa rispondere al meglio alle esigenze dei cittadini.

3. La fase discendente del diritto comunitario.

La fase discendente del diritto comunitario, nella Legge 11/05, si fonda principalmente sul dovere generale, posto in capo a Stato, Regioni e Province autonome, di dare **ATTUAZIONE TEMPESTIVA ALLE DIRETTIVE (art. 8)**, condiviso in modo del tutto paritario da tutti e tre i soggetti dell'ordinamento repubblicano dotati di potestà legislativa²⁶, tenendo conto delle rispettive competenze.

1. Lo Stato, le Regioni e le Province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, danno tempestiva attuazione alle direttive comunitarie.

L'attuazione deve essere tempestiva, in considerazione del **termine** entro il quale lo Stato è solitamente tenuto ad adottare i propri provvedimenti interni (sia nazionali, che regionali e provinciali), necessari al raggiungimento del risultato voluto dalla direttiva stessa. Trascorso il termine indicato dalla direttiva, infatti, la mancata adozione del provvedimento necessario rende lo Stato inadempiente di fronte all'Ue, esponendolo ad un'eventuale procedura di infrazione basata sull'art. 226 del Trattato, non potendo, lo Stato, avanzare come giustificazione del proprio ritardo, questioni di rilevanza interna. Tra queste, ad esempio, la ripartizione costituzionale delle competenze tra lo Stato e gli altri soggetti dotati di autonoma potestà legislativa²⁷. La tempestiva e

²⁵ XII Relazione: COM (2005) 98 def. Per l'anno 2003 (XI Relazione): COM (2003) 770 def. La relazione è annuale.

²⁶ Conformemente alla giurisprudenza comunitaria sul punto. Vd. Causa C- 72/95, punto 55: *Si deve innanzitutto ricordare che l'obbligo di uno Stato membro di adottare tutti i provvedimenti necessari per raggiungere il risultato prescritto da una direttiva è un obbligo cogente, prescritto dall'art. 189, terzo comma, [ora 249, 3° comma] del Trattato CE e dalla direttiva stessa. (...) Tale obbligo di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari vale per tutti gli organi degli Stati membri (...).*

²⁷ Respungendo ... la necessità di lasciare corso all'esercizio delle competenze stabilite dalla propria Costituzione, avanzata da parte degli Stati come giustificazione per il ritardato recepimento di una direttiva, considerando la libertà di scelta in ordine alla forma e ai mezzi del

puntuale attuazione, nei tempi richiesti, diventa di estrema importanza al fine dell'adempimento (statale, regionale, provinciale) degli obblighi comunitari, tenendo conto che il rispetto del termine indicato per l'adempimento rappresenta uno dei momenti decisivi per il raggiungimento dell'obiettivo posto dalla direttiva. Per quanto riguarda la **tipologia dell'atto da adottare**, essa si dovrà correttamente individuare in riferimento al sistema delle fonti proprio dell'ordinamento nazionale, in rapporto alla modifica così apportata nell'ordinamento ed all'idoneità dello strumento utilizzato per il conseguimento del risultato da raggiungere²⁸. Si noti, tra l'altro, che l'art. 16 della legge 11, dedicato all'attuazione delle direttive comunitarie da parte delle regioni e delle province autonome, si riferisce correttamente, e in modo più ampio, ai *provvedimenti* regionali e provinciali di attuazione delle direttive, esattamente come riportava l'art. 9, comma 2 – bis, della legge 86/89.²⁹

Di fondamentale importanza, per l'adempimento dell'obbligo di cui al comma 1, risultano essere gli strumenti informativi, altrettanto tempestivi, previsti al comma 2 dello stesso art. 8, diretti alle Regioni e alle province autonome, come nella fase ascendente, attraverso le Conferenze.

*2. il PdCM o il Ministro per le Politiche comunitarie **informa** con tempestività **le Camere e**, per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle Regioni (...) e della Conferenza dell'Assemblea, dei Consigli (...) **le Regioni e le province autonome** degli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione Europea e delle Comunità europee.*

Analogamente a quanto prevedeva la legge 86/89:

LO STRUMENTO FONDAMENTALE PER L'ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO INTERNO AGLI OBBLIGHI COMUNITARI RESTA LA LEGGE COMUNITARIA ANNUALE.

La nuova legge di procedura conferma sostanzialmente i **CONTENUTI** della legge comunitaria, già previsti dalla legge 86/89 che, così come previsto

ricepimento, la Corte di Giustizia *ha ritenuto che il ritardo nell'adempimento di una direttiva da parte di uno Stato membro non dia luogo ad infrazione solo nel caso in cui quest'ultimo risulti versare in stato di necessità*. Vd. P. MENGOZZI, *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, p. 172 -173.

²⁸ *Peraltro, neppure la discrezionalità quanto alla forma o ai mezzi è assoluta. Ad esempio ... sulla premessa che l'attuazione deve soddisfare in ogni caso l'esigenza di chiarezza e di certezza delle situazioni giuridiche volute dalla direttiva, lo strumento formale prescelto dallo Stato non sempre è stato ritenuto adeguato dalla Corte. ... In particolare, mentre è ormai pacifico che l'attuazione di una direttiva non richiede necessariamente una riproduzione testuale delle sue disposizioni in una norma ad hoc, altrettanto incontestabile è la necessità che comunque le misure di attuazione realizzino quanto prescritto dalla direttiva con efficacia cogente, indicandolo anche in modo specifico, chiaro e preciso, affinché i destinatari dei diritti attribuiti dalla direttiva siano in grado di conoscerne la "piena portata" e di farli valere dinanzi ai giudici nazionali*. Vd. G. TESAURO, *Diritto comunitario*, (III ed.) p. 142 – 143.

²⁹ Un termine mutuato dall'art. 9, comma 2 – bis, della legge 86/89 che, però, per dovere di cronaca, aveva sostituito il precedente *leggi regionali* con una modifica introdotta ad opera della legge comunitaria 2000. Sul significato attribuibile a questa sostituzione: parte della dottrina le aveva assegnato un connotato negativo, in considerazione del fatto che il termine *provvedimenti* potesse contribuire ad uno spostamento del peso decisionale, nell'attuazione delle direttive comunitarie, verso l'esecutivo regionale a scapito del legislatore.

all'art. 9, provvede al recepimento delle direttive comunitarie con lo strumento della **normazione diretta** (modifiche, integrazioni, abrogazioni di disposizioni legislative in contrasto con gli obblighi comunitari), con la **delega legislativa** (per l'attuazione di direttive elencate agli allegati A e B), oltre ad indicare i **principi fondamentali** nel rispetto dei quali le Regioni e le province autonome danno attuazione diretta alle direttive nelle materie di cui all'art. 117, 3° comma.

Il Disegno di Legge Comunitaria viene presentato dal Presidente del Consiglio al Parlamento, entro il 31 gennaio di ogni anno, successivamente alla **VERIFICA DI CONFORMITÀ DELL'ORDINAMENTO INTERNO** e degli indirizzi di politica del Governo, all'ordinamento comunitario (art. 8, comma 4), e tenendo conto delle osservazioni inviate in base al comma 3. Anche in questo caso, il coinvolgimento regionale è previsto nell'**invio regolare** (comunque ogni quattro mesi) **degli esiti della verifica** di conformità effettuata in riferimento agli atti comunitari e dell'Unione europea, sia normativi che di indirizzo, oltre che agli organi parlamentari competenti anche **alla Conferenza Stato - Regioni e alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli**, *per la formulazione di ogni opportuna osservazione. Anche le Regioni e le province autonome, inoltre, sono tenute ad eseguire la stessa verifica di conformità, riferita al proprio ordinamento*, con l'obbligo di trasmettere i risultati di questa verifica alla Presidenza del Consiglio (Dipartimento per le politiche comunitarie).

I dati riferiti allo stato di conformità dell'ordinamento interno al diritto comunitario sono riportati nella **RELAZIONE AL DDL** (art. 8, comma 5), che riferisce anche delle procedure di infrazione avviate nei confronti dello Stato italiano e della giurisprudenza della Corte di Giustizia. La Relazione, inoltre, **elenca le direttive attuate o da attuare in via amministrativa e fornisce l'elenco degli atti normativi regionali di attuazione delle direttive comunitarie, anche con riferimento alle eventuali leggi comunitarie regionali**. A questo proposito, la Conferenza dei Presidenti comunica l'elenco degli atti regionali al Dipartimento per le politiche comunitarie, entro il 25 gennaio di ogni anno.

Relativamente agli aspetti di interesse regionale, il Disegno di Legge comunitaria 2005³⁰, il primo presentato dopo l'entrata in vigore della Legge 11/05, insieme alla Relazione che lo accompagna non sembrano apportare elementi di grande novità rispetto al passato.

Ci si sofferma in particolare sul fatto che, esattamente come negli anni precedenti, anche quest'ultima relazione non riporta i dati relativi al recepimento delle direttive da parte di Regioni e province autonome. O meglio, adempiendo all'obbligo di cui all'art. 8, comma 5, lett. e) della legge 11/05, la Relazione riferisce che ***i dati relativi all'attuazione regionale delle direttive non risultano disponibili***. Si tratta di un dato di particolare interesse, soprattutto se si tiene conto dell'importante evoluzione della produzione legislativa regionale a seguito della riforma del 2001, che abbiamo visto investire sempre più vere e proprie normative di settore nell'ambito di

³⁰ AC n. 5767.

importanti materie disciplinate dal legislatore comunitario. L'assenza di dati a questo proposito, potrebbe dunque indicare il fatto che le regioni e le province autonome non danno diretta attuazione alle direttive comunitarie o che, qualora lo abbiano fatto, non lo abbiano poi comunicato al Dipartimento per le politiche comunitarie, come previsto dalla legge.

Peraltro, si tratta di obblighi cui le Regioni e le Province autonome erano soggette già in base all'**art. 9 bis della legge 86/89** che, con riferimento ai provvedimenti regionali e provinciali di attuazione diretta delle direttive, richiedeva un requisito di forma ed uno di procedura ben precisi, rispondenti a principi fondamentali dell'ordinamento, quali il principio di leale collaborazione nonché quello di certezza del diritto. Gli stessi requisiti sono stati poi fedelmente riproposti nel testo della **Legge 11/05, all'art. 16**:

*I provvedimenti adottati dalla Regioni e Province autonome per dare attuazione alle direttive comunitarie, nelle proprie materie di competenza legislativa, **devono recare nel titolo il numero identificativo della direttiva attuata e devono essere trasmessi in copia conforme alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche comunitarie.***

Con riferimento alle **procedure di infrazione**³¹, poi, si noti che nella Relazione al DDL sono riportati esclusivamente dati numerici, suddivisi per livello (messa in mora o parere motivato) e base giuridica della procedura (art. 226 o art. 228 del Trattato CE). Le procedure sono suddivise per amministrazione interessata, individuando pertanto gli ambiti materiali più controversi, oggetto del controllo comunitario nel periodo di riferimento.

Nella relazione si trovano inoltre l'Analisi tecnico – normativa (ATN) e l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR).

Ogni anno, poi, il Governo presenta una **RELAZIONE AL PARLAMENTO** in cui riferisce degli sviluppi del processo di integrazione europea, della partecipazione italiana al processo normativo comunitario, dell'attuazione in

³¹ L'art. 226 del Trattato Ce recita: *La Commissione quando reputi che uno Stato membro abbia mancato ad uno degli obblighi a lui incombenti in virtù del presente Trattato, emette un parere motivato [fase 2: parere motivato] al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni [fase 1: lettera di messa in mora]. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione questa può adire la Corte di Giustizia. La procedura di infrazione fa capo alla Commissione europea nell'esercizio del proprio ruolo di "custode dei Trattati", assegnatole dall'art. 211 Tr. Ce. Conformemente a quanto previsto all'art. 226 Tr. Ce, essa si compone di due fasi, una fase pre – contenziosa ed una successiva, ed eventuale, fase contenziosa. Nella prima fase, la Commissione invia allo Stato una lettera di messa in mora, cui segue l'invio di un parere motivato, che mira al ripristino delle condizioni di conformità all'ordinamento comunitario in sede extra giudiziale entro il termine stabilito. La successiva fase contenziosa si apre a discrezione della Commissione europea ed è delimitata in fatto e in diritto dalla fase pre contenziosa. Qualora la procedura si sia conclusa con sentenza della Corte di Giustizia che accerta l'infrazione a carico dello Stato, la Commissione può avviare una seconda procedura di infrazione (ex art. 228 del Trattato) per far sì che lo Stato adotti le misure necessarie all'esecuzione della prima sentenza. La seconda procedura di infrazione, qualora volga nella fase contenziosa, può concludersi, a differenza della prima, con la condanna dello Stato al pagamento di una pena pecuniaria commisurata, fra l'altro, ai giorni di ritardo statale nell'adempimento.*

Italia delle politiche di coesione economica e sociale, dei pareri, delle osservazioni, atti di indirizzo pervenuti dai soggetti coinvolti nelle diverse fasi del processo decisionale, dalle Camere, alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, alla Conferenza Stato – Regioni, alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli (art. 15)³².

Per quanto riguarda l'**ATTUAZIONE REGIONALE DEL DIRITTO COMUNITARIO**, le Regioni e le province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, non erano tenute ad attendere l'intervento statale di recepimento già sotto la precedente disciplina dell'art. 9 della legge 86/89. Secondo la ripartizione di competenze di cui all'art. 117, nelle materie di competenza esclusiva, il legislatore regionale o provinciale non incontra alcuno strumento legislativo di intermediazione statale nel dare attuazione alle direttive comunitarie; per le materie di competenza concorrente, invece, il limite è da individuarsi nei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato. Essi sono indicati nella legge comunitaria statale e si pongono come parametro di legittimità della legislazione regionale o provinciale, essendo definiti come *inderogabili dalla legge regionale o provinciale sopravvenuta e prevalenti sulle contrarie disposizioni eventualmente già emanate*.

Anche per le Regioni e le province autonome, lo strumento della legge comunitaria annuale rappresenterebbe lo strumento più razionale per la predisposizione del regolare adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario.

A questo proposito, **alcune osservazioni di carattere generale** possono essere avanzate in base ad una prima lettura della legge 11/05.

La **legge comunitaria regionale**, nella legge comunitaria statale troverebbe i principi fondamentali riferiti all'attuazione delle direttive nelle materie di competenza concorrente e dovrebbe rispettare gli obblighi di comunicazione al Dipartimento per le politiche comunitarie stabiliti dalla legge 11/05, finalizzati alla notifica alla Commissione europea delle misure nazionali di attuazione.

Inoltre, si osserva che le Regioni dovrebbero opportunamente predisporre anche la comunicazione della legge comunitaria regionale alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, per la finalità di cui all'art. 8, comma 5, lett. e), della legge 11/05. Tenendo presente, tra l'altro, in ordine alla individuazione dei tempi più opportuni, che la Conferenza trasmette l'elenco degli atti normativi regionali al Dipartimento per le politiche comunitarie, comunque, non oltre il 25 gennaio di ogni anno. L'art. 8 cit., infatti, a questo proposito, contiene un riferimento espresso alle *leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle regioni e dalle province autonome*.

Anche la legge comunitaria regionale, poi, dovrà essere predisposta in esito alla verifica della conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario, nelle materie di competenza regionale; verifica a cui le Regioni

³² La Relazione più recente è riferita al 2004 ed è stata presentata il 31 gennaio 2005. Il sito del Senato, nella sezione "Documenti non legislativi" pubblica le Relazioni a partire dall'anno 2000. La Relazione al Parlamento era già prevista dall'art. 7 della legge 86/89.

sono tenute, come si è visto più sopra, in forza dell'art. 8, comma 3, della legge 11/05:

... Nelle materie di loro competenza le Regioni e le Province autonome verificano lo stato di conformità dei propri ordinamenti in relazione ai suddetti atti e ne trasmettono le risultanze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche comunitarie con riguardo alle misure da intraprendere.

Al momento in cui si scrive, l'unica legge comunitaria regionale è stata approvata dalla Regione Friuli Venezia Giulia che, in attuazione della propria legge regionale di procedura già approvata nel 2004, e adottata tenendo conto della riforma costituzionale del titolo V, provvede al recepimento di tre direttive, rimandando per due di queste all'adozione di regolamenti regionali di attuazione³³.

Inoltre, per quanto riguarda le leggi di procedura regionali adottate dopo la riforma del titolo V, si segnala anche la Legge regionale dell'Emilia – Romagna (L.R. n. 6/2004) che, pur non avendo ancora approvato una disciplina organica interamente dedicata alla materia, agli artt. 2 e 3 introduce la disciplina della partecipazione regionale alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario, tenendo conto del nuovo art. 117 cost. e anticipando per questi aspetti anche il nuovo Statuto regionale che, approvato con Legge regionale n. 13/2005, dedica alla materia gli artt. 11 e 12.

Su di un terreno di comune interesse per il legislatore, tanto regionale quanto statale, si colloca, infine, la questione del **corretto recepimento delle direttive** comunitarie.

Si segnala a questo proposito un recente intervento della Commissione europea, con particolare riferimento al recepimento delle direttive in materia di mercato interno. Con apposita Raccomandazione³⁴, la Commissione ha indicato una serie di **BUONE PRASSI** *che aiutano gli Stati membri a recepire tempestivamente e correttamente le direttive*, precisando che il corretto e tempestivo recepimento rientra nell'obbligo di leale collaborazione di cui all'art. 10 del Trattato.

Le indicazioni della Commissione provengono da una consultazione effettuata presso gli Stati *in merito alle loro prassi di recepimento e alle loro regole e pratiche costituzionali, giuridiche e amministrative atte ad incidere sul recepimento.*

³³ Vd. la legge regionale di procedura: L.R. FVG n. 10/2004, *Disposizioni sulla partecipazione della Regione Friuli - Venezia Giulia ai processi normativi dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, pubblicata nel B.U. FVG del 7 aprile 2004, n. 14. La legge comunitaria regionale è la L.R. FVG n. 11/2005, *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione FVG derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee. Attuazione della Direttiva 2001/42/CE, della Direttiva 2003/4/CE e della Direttiva 2003/78/CE.* (Legge comunitaria 2004), pubblicata nel B.U. FVG dell'11 maggio 2005, n. 19.

³⁴ Raccomandazione della Commissione n. 309/05/CE del 12 luglio 2004, riguardante il corretto recepimento nel diritto nazionale delle direttive che incidono sul mercato interno. E' stata pubblicata in GUUE L 98 del 16 aprile 2005.

Tra i **punti fondamentali** della Raccomandazione, si segnala **l'importanza riconosciuta alla cooperazione tra esecutivi, e tra esecutivi e legislativi, ANCHE IN RIFERIMENTO AGLI ENTI REGIONALI con responsabilità in materia**, secondo le competenze assegnate nell'ambito dell'ordinamento nazionale. Si raccomanda, tra l'altro:

- ↪ la **programmazione** del recepimento (a livello ministeriale e regionale/federale), da preparare già durante i negoziati sulla direttiva (fase ascendente);
- ↪ l'individuazione del **funzionario responsabile del recepimento** a livello ministeriale, con compiti di coordinamento dei **responsabili ministeriali e regionali/federali**;
- ↪ la **rete nazionale** dei funzionari responsabili del recepimento;
- ↪ **banca dati** nazionale del recepimento, accessibile a tutti i soggetti coinvolti nel recepimento (a livello nazionale, regionale/federale);
- ↪ i **promemoria** da inviare ai responsabili del recepimento prima che il termine scada;
- ↪ la richiesta, per tempo, di **assistenza e pareri della Commissione europea** sulle questioni inerenti il recepimento;
- ↪ **la redazione di una tavola di concordanza** da parte del ministero o ente governativo competente per il recepimento;
- ↪ **di evitare le disposizioni supplementari** rispetto alla direttiva, oppure, se ciò non fosse possibile, di spiegare perché l'aggiunta è necessaria e dimostrare che essa non ritarderà il recepimento;
- ↪ **la corrispondenza tra responsabili** del recepimento e funzionari responsabili dei negoziati (vale a dire la coincidenza tra i soggetti coinvolti nelle fasi ascendente e discendente);
- ↪ **la notifica elettronica** dell'atto di recepimento, alla Commissione;
- ↪ **una COOPERAZIONE STRETTA CON I PARLAMENTI NAZIONALI, REGIONALI E LOCALI**, tramite:
 1. invio di proposte di direttive appena presentate dalla Commissione;
 2. informazioni dei parlamenti sull'andamento dei negoziati;
 3. relazioni regolari sul recepimento (come procede, eventuali ritardi, procedimenti di infrazione) ad es. ogni 3 mesi;
 4. trasmissione del progetto dell'atto nazionale di recepimento, del calendario del recepimento, tavola di concordanza, **DICHIARAZIONE del governo che la misura nazionale di attuazione è ritenuta CONFORME al diritto comunitario**;

5. allarme dal governo al parlamento sulla scadenza del termine, prima e dopo l'avvenuta scadenza;
6. **pubblicazione da parte degli Stati dell'elenco di direttive non recepite** entro il termine e **informazione a cittadini e imprese** del fatto, che nonostante il mancato recepimento, ad essi possono essere riconosciuti determinati diritti attribuiti da direttive non recepite;
7. **procedure parlamentari accelerate** o **attuazione mediante decreti o regolamenti governativi**, in caso di ritardo, se la Costituzione lo consente e se ciò accelererà il recepimento.

Per ciascuno di questi punti è possibile cogliere una certa corrispondenza con le nuove previsioni contenute nella Legge 11/05, di interesse anche per il livello regionale; si consideri, infatti, che molte di queste buone prassi sono raccomandate sulla base di una considerazione espressa, da parte della Commissione, di tutti i livelli territoriali coinvolti, da quello nazionale a quello regionale fino a quello locale. In linea generale, per il funzionamento dell'intero sistema, il punto fondamentale resta sempre quello della cooperazione interistituzionale, che deve procedere dalla fase di proposta alla fase di attuazione della normativa comunitaria utilizzando gli strumenti più efficaci di comunicazione e di scambio di informazioni fra tutti i soggetti coinvolti.

Tornando alla legge 11/05, completano le norme sulla fase discendente quelle relative all'**attuazione statale in via regolamentare e amministrativa** (art. 11), autorizzata dalla legge comunitaria e, in adeguamento al nuovo art. 117 della Costituzione, prevista per le materie di competenza esclusiva dello Stato; le nuove previsioni di cui all'art. 10 sull'adozione di **misure urgenti** e all'art. 13 sugli **adeguamenti tecnici**. Infine, con riguardo all'esecuzione delle **Decisioni** (art. 14) e nelle materie di competenza regionale, la legge 11/05 innova soltanto in riferimento agli obblighi di trasmissione del PdCM, diretti alla Regione o provincia autonoma interessata per il tramite delle due Conferenze, per la formulazione di osservazioni.

Rimane, infine, il **POTERE SOSTITUTIVO STATALE**, al quale la legge fa riferimento in più punti, in attuazione dell'art. 117, 5° comma della Costituzione, per il caso di **inadempienza** regionale, da esercitare secondo quanto prevede l'art. 11, comma 8, nelle materie di competenza legislativa regionale, con atti sia legislativi che regolamentari previo esame della Conferenza Stato – Regioni.

Si tratta di un potere sostitutivo anticipato e cedevole. L'atto adottato in sostituzione della Regione o provincia autonoma entra in vigore solo alla scadenza del termine indicato dalla normativa comunitaria e cessa di avere efficacia dalla data di entrata in vigore della normativa regionale di attuazione; la legge prevede inoltre che esso rechi l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in esso contenute³⁵.

³⁵ A questo proposito si vedano le sentenze della Corte Costituzionale n. 425/99 e n. 126/96 sull'esigenza di bilanciamento tra l'unitarietà dell'obbligo di adempimento comunitario e l'esigenza di rispettare l'*ordine normale delle competenze statali, regionali e provinciali*. Nella

Il potere sostitutivo statale, è previsto in riferimento all'esercizio della potestà legislativa, all'art. 16, comma 3; in riferimento alla potestà regolamentare all'art. 11, comma 8; in riferimento agli adeguamenti tecnici adottati dallo Stato nelle materie di competenza legislativa regionale, all'art. 13, comma 2.

Anche se la legge 11/05 rappresenta la prima attuazione compiuta dell'art. 117, 5° comma, si ricorda che il potere sostitutivo statale è stato esercitato più volte dallo Stato, non solo alla luce del nuovo articolo 117 della Costituzione, ma anche in forza dell'art. 1 delle leggi comunitarie più recenti. Queste, infatti, già dal 2001 avevano dato attuazione al nuovo art. 117, recependo così gli indirizzi giurisprudenziali già espressi nel passato³⁶.

A questo proposito, risulta interessante l'osservazione dell'**esercizio concreto del potere sostitutivo statale con decreto legislativo**. Da una ricognizione effettuata sui decreti legislativi adottati **in attuazione di direttive comunitarie dal 2001 ad oggi**³⁷, esso risulta essere stato esercitato più volte, **sia in riferimento a materie di competenza legislativa concorrente che residuale**. La tipologia di competenza è individuabile all'interno della clausola di cedevolezza che, di norma, facendo riferimento al meccanismo di sostituzione indica i limiti che incontra l'esercizio della competenza legislativa regionale in riferimento a quella direttiva specifica.

A questo proposito, e a conclusione dell'esame della legge 11/05, qui presa in considerazione sotto i profili di interesse regionale, si allega alla presente Relazione una **TABELLA delle direttive attuate dallo Stato con decreto legislativo, nell'esercizio del potere sostitutivo statale fondato sull'art. 117, 5° comma**.

Nella tabella sono indicate la tipologia della competenza legislativa regionale e la scadenza per il recepimento³⁸ (la data alla quale entra in vigore l'atto statale sostitutivo di quello regionale). Sarà l'adozione dell'atto di recepimento

sentenza n. 425/99, la Corte afferma: *Allo Stato ... il compito di supplire all'eventuale inerzia con proprie norme, colmando la lacuna. Alle Regioni e alle Province autonome il potere di fare uso in qualunque momento delle proprie competenze, rendendo di conseguenza inapplicabile la normativa statale*. Con riferimento all'esercizio del potere sostitutivo dopo la riforma costituzionale del titolo V, si veda il parere reso dal Consiglio di Stato, nell'Adunanza generale del 25 febbraio 2002.

³⁶ Vd.: DDL comunitaria 2005: A. C. 5767, art. 1, comma 6: *(...) i Decreti Legislativi indicano espressamente la natura sostitutiva e cedevole delle disposizioni (...)*; Legge 62/05 (legge comunitaria 2004), art. 1, comma 6; Legge 306/2003 (legge comunitaria 2003), art. 1, comma 5; Legge 14/2003 (legge comunitaria 2002), art. 1, comma 5; Legge 39/2002 (legge comunitaria 2001) art. 1, comma 5.

³⁷ A partire dal D. lgs. n. 50/2005, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 15 aprile 2005.

³⁸ Si è visto più sopra come il rispetto del termine indicato dalla direttiva per il recepimento, costituisca uno degli elementi fondamentali per il raggiungimento dei risultati voluti dalla direttiva stessa e, dunque, per l'esatto adempimento da parte del legislatore. A tal fine e in ossequio al principio di leale collaborazione, sembrerebbe dunque opportuno che l'articolo contenente la clausola espressa di cedevolezza indicasse anche la data di entrata in vigore del provvedimento statale di attuazione (che coincide con il termine assegnato agli Stati per il recepimento della direttiva), in modo tale da fornire alle Regioni e alle Province autonome tutti gli elementi necessari per concorrere pienamente alla realizzazione degli obiettivi posti dalla direttiva, dandovi attuazione con proprio atto e determinando così il ritrarsi dell'atto adottato in via sostitutiva dallo Stato.

regionale, con esclusivo riferimento a quell'ambito territoriale, che produrrà l'effetto di far venire meno l'efficacia dell'atto sostitutivo statale.

Anche questi decreti legislativi, a parere di chi scrive, potrebbero costituire un utile riferimento, fra tutti gli altri, per la costruzione della legge comunitaria regionale, contribuendo all'individuazione delle direttive da recepire con tale strumento. A proposito del potere sostitutivo statale nel caso dell'attuazione delle direttive comunitarie, già la Corte Costituzionale ha avuto modo di affermare che: *la rivendicazione delle competenze regionali e provinciali deve avvenire non attraverso la contestazione nel giudizio costituzionale della normativa statale ma attraverso l'esercizio concreto delle proprie competenze*³⁹.

³⁹ Vd. sentenza Corte Costituzionale n. 425/99 cit.

**Tabella delle Direttive
attuare con decreto legislativo
nell'esercizio del potere sostitutivo statale ex art. 117, 5° comma⁴⁰.**

DIRETTIVA	COMPETENZA LEGISLATIVA REGIONALE	D. LGS. (ESERCIZIO DEL POTERE SOSTITUTIVO STATALE)	CLAUSOLA DI CEDEVOLEZZA
2003/15/CE scad. 11/9/04	Concorrente	D. lgs. 50/05	Art. 2
2003/61/CE scad. 10/10/03	Esclusiva	D.lgs. 331/04	Art. 6
2001/16/CE scad. 20/4/03	Concorrente	D.lgs. 268/04	Art. 14
2001/110/CE scad. 1/8/03	Esclusiva e Concorrente	D.lgs. 179/04	Art. 9
2002/46/CE scad. 31/7/03	Concorrente	D.lgs. 169/04	Art. 18
2002/70/CE scad. 28/2/03	Concorrente	D.lgs. 133/04	Art. 4
2001/89/CE scad. 31/10/02 (applicazione dal 1° novembre 2002).	Concorrente	D.lgs. 55/04	Art. 25
2002/60/CE scad. 30/6/03 (applicazione dal 1° luglio 2003)	Concorrente	D.lgs. 54/04	Art. 25
2001/88/CE scad. 1/1/03	Nessun riferimento espresso	D.lgs. 53/04	Art. 5
2001/93/CE scad. 1/1/03	Nessun riferimento espresso	D.lgs. 53/04	Art. 5
1999/105/CE scad. 1/1/03	Concorrente	D.lgs. 386/03	Art. 17
2002/53/CE scad. *	Esclusiva	D.lgs. 308/03	Art. 4
2002/54/CE scad. *	Esclusiva	D.lgs. 308/03	Art. 4
2002/55/CE scad. *	Esclusiva	D.lgs. 308/03	Art. 4
2002/56/CE scad. *	Esclusiva	D.lgs. 308/03	Art. 4

⁴⁰ Vd. nota n. 37.

2002/57/CE scad.*	Esclusiva	D.lgs. 308/03	Art. 4
2002/68/CE scad. 30/6/03	Esclusiva	D.lgs. 308/03	Art. 4
2001/19/CE scad. 1/1/03	-	D. lgs.277/03	Art. 10: RIFERIMENTO ESPRESSO SOLO ALLA LEGGE COMUNITARIA 2001 – L. 39/2002, art. 1, comma 5
1999/74/CE scad. 1/1/02	Nessun riferimento espresso	D.lgs. 267/03	Art. 8 MOLTO SCARSI I RIFERIMENTI TESTUALI
2002/4/CE scad. 31/3/03	Nessun riferimento espresso	D.lgs. 267/03	Art. 8 MOLTO SCARSI I RIFERIMENTI TESTUALI
2001/45/CE scad. 19/7/04	Concorrente	D.lgs. 235/03	Art. 6
1999/92/CE scad. 30/6/03	Concorrente	D.lgs. 233/03	Art. 6
2000/75/CE scad. 1/1/02	Nessun riferimento espresso	D.lgs. 225/03	Art. 17
2000/77/CE scad. 29/12/01	Concorrente	D.lgs.223/03	Art. 19
2001/46/CE scad. 1/9/02, applicabilità dall'1/5/03	Concorrente	D.lgs. 223/03	Art. 19
2000/9/CE scad. 3/5/02	Concorrente	D.lgs. 210/03	Art. 23
2000/53/CE scad. 21/4/02	Concorrente	D.lgs.209/03	Art. 15
2001/12/CE scad. 15/3/03	Concorrente	D.lgs. 188/03	Art. 39
2001/13/CE scad. 15/3/03	Concorrente	D.lgs. 188/03	Art. 39
2001/14/CE scad. 15/3/03	Concorrente	D.lgs. 188/03	Art. 39
2000/59/CE scad. 28/12/02	Concorrente	D.lgs. 182/03	Art. 16
2000/38/CE scad. 5/12/01	Concorrente	D. lgs. 95/03	Art. 3
2001/78/CE scad. 1/5/02	Concorrente	D.lgs. 67/03	Art. 4
99/45/CE scad. 30/7/02	Concorrente	D.lgs. 65/03	Art. 20
2001/60/CE scad. 30/7/02	Concorrente	D. lgs. 65/03	Art. 20

2001/15/CE scad. 31/3/02	Nessun riferimento espreso	D. lgs. 31/03	Art. 3
1999/42/CE scad. 31/7/01	Concorrente	D. lgs.229/02	Art. 10: RIFERIMENTO ESPRESSO ALLA LEGGE COMUNITARIA 2001 – L. 39/2002, art. 1, comma 5
1998/83/CE (scad. entro due anni dall'entrata in vigore)	Concorrente	D. lgs.27/02	Art. 1, lett. y)
1998/24/CE scad. 5/5/01	Concorrente	D. lgs. 25/02	Art. 6
1999/36/CE scad. 1/12/00	Concorrente	D. lgs. 23/02	Art. 17

[* Nei casi così contrassegnati la scadenza non è indicata direttamente nell'articolato della direttiva].