

**Università degli studi di Napoli  
Federico II**

**FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA  
DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO E  
COSTITUZIONALE – XIX° CICLO**

**Tesi di Dottorato:  
“Attuazione del diritto comunitario attraverso la legislazione  
regionale.”**

Napoli, 2007

**Tutor:  
Prof. Vincenzo COCOZZA**

**Dottoranda:  
Dott.Laura Santangelo**

**CAPITOLO I:** *Attuazione del diritto comunitario, analisi ed evoluzione della disciplina fino alla riforma del 2001.*

- 1. L'adattamento del diritto interno al diritto comunitario europeo, prevalenza/subordinazione del diritto comunitario.**
- 2. La fase discendente dell'integrazione comunitaria. Dalle innovazioni introdotte con le Sentenze della Corte costituzionale, alla c.d. legge la Pergola.**
- 3. La legge comunitaria: caratteristiche e maggiori punti critici.**

**CAPITOLO II: GLI INTERVENTI STATALI  
SUCCESSIVI ALLA RIFORMA  
COSTITUZIONALE DEL 2001.**

- 1. La riforma del Titolo V del 2001 ed il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario: caratteristiche e limiti.**
- 2. La Legge n. 11/05 . I principali profili innovativi.**
- 3. Il potere sostitutivo dopo la riforma del 2001.**
- 4. Regolamenti statali cedevoli.**

**CAPITOLO III: *COMPARAZIONE TRA GLI STRUMENTI ADOTTATI DALLE DIVERSE REGIONI ITALIANE E L'EFFETTIVA PARTECIPAZIONE DELLE REGIONI AL DIRITTO COMUNITARIO:***

- 1. I nuovi Statuti regionali e le diverse strumentazioni in tema di diretta applicazione del diritto comunitario. In particolare la legge comunitaria regionale.**
  
- 2. Le Regioni tra difficoltà, disinteresse ed inadempienze all'attuazione del diritto comunitario.**
  
- 3. Conseguenze dell'inadempimento delle Regioni: le nuove misure sanzionatorie proposte dalla Commissione Europea.**

**4. Le principali linee che emrgono dalla giurisprudenza costitzuonale sul ruolo delle Regioni nell'attuazione del Diritto Comunitario.**

**5. Conclusioni.**

### **Bibliografia**

## **CAPITOLO I:**

*Attuazione del diritto comunitario, analisi ed evoluzione della disciplina fino alla riforma del 2001.*

## **1. L'adattamento del diritto interno al diritto comunitario europeo, prevalenza/subordinazione del diritto comunitario.**

Il rapporto tra le fonti di diritto comunitario e quelle del diritto interno italiano è un tema ormai classico di tutte le trattazioni di diritto costituzionale e di diritto comunitario, la prevalenza /subordinazione del diritto comunitario , la sua applicazione negli ordinamenti interni e il tema dell'attuazione e adeguamento di questi ultimi ha sviluppato fin dall'inizio numerose disquisizioni posto che come noto i Trattati istitutivi non contengono nessuna clausola di supremazia del diritto comunitario sui diritti interni<sup>1</sup>.

Il tema è quindi quello di una lenta ma inesorabile erosione/cambiamento della sovranità degli stati nazionali. L'erosione è avvenuta seguendo due percorsi, l'uno conseguenza dell'altro, ed entrambi strettamente collegati con i processi economici. Da una parte lo stato nazionale è stato oltrepassato da soggetti che secondo la tradizionale

---

<sup>1</sup> Nell'art.10 del TCE è enunciato il principio di leale cooperazione per gli Stati e le istituzioni.

teoria costituzionale avrebbero dovuto essere in uno stato di subordinazione al potere statale. Si pensi solo al fenomeno delle imprese multinazionali, che grazie alla loro organizzazione e alla loro disponibilità di capitali, si sono poste prima come "stati negli stati" e poi come centri di potere che, dal punto di vista dei reali rapporti di forza, riescono a sovrastare gli stati<sup>2</sup>. Il secondo percorso di erosione della sovranità si configura come reazione al primo percorso.

Non essendo in grado i vecchi centri di potere collocati a livello nazionale di governare i flussi economici che attraversano il loro territorio, cercano di rimodularsi in

---

<sup>2</sup> Si pensi solo al fenomeno delle imprese multinazionali, che grazie alla loro organizzazione e alla loro disponibilità di capitali, si sono poste prima come "stati negli stati" e poi come centri di potere che, dal punto di vista dei reali rapporti di forza, riescono a sovrastare gli stati. Illuminante, relativamente a questa situazione, è l'esempio portato da M.Revelli in *La sinistra sociale - Oltre la civiltà del lavoro*, "La BMW, per esempio, uno dei più importanti gruppi automobilistici tedeschi, con i profitti più alti in Europa, che ancora nel 1988 aveva versato nelle casse del fisco tedesco ben 545 milioni di marchi, quattro anni appena più tardi, nel 1992 ne ha pagati solo 31 [...], e nell'anno successivo, nonostante un aumento dei profitti realizzati a livello internazionale e per quanto i dividendi rimanessero invariabili, ha chiesto e ottenuto un rimborso fiscale di 32 milioni di marchi". Il tutto è stato reso possibile, ha dichiarato il direttore finanziario della BMW, contabilizzando i profitti nei numerosi paradisi fiscali in cui un qualche terminale della transnazionale è collocato e affrontando le spese nei paesi in cui le tasse sono più alte, ossia nel territorio nazionale. Risulta evidente quindi come i processi di globalizzazione economica abbiano mutato la funzione del territorio, trasformandolo da sede delle operazioni economiche a fattore valorizzante di queste.



scala allargata. In questo modo lo stato nazionale cede costantemente quote di sovranità ad organizzazioni di carattere sovranazionale: la cessione più massiccia è avvenuta e probabilmente continuerà ad avvenire a favore delle istituzioni comunitarie.

L'evoluzione delle istituzioni europee ha visto infatti, anche un ampliamento delle competenze della Comunità. Questo ampliamento è avvenuto in modo esplicito con le modifiche dei trattati istitutivi, ma anche e soprattutto in modo surrettizio.

Come era prevedibile, l'interpretazione delle competenze assegnate in materia economica hanno coinvolto una serie di materie che sulla carta sembrerebbero drasticamente escluse dall'ambito di azione della Comunità Europea<sup>3</sup>. A poco, in quanto tardivi e tecnicamente insufficienti, sono serviti i rimedi giuridici tendenti a ristabilire una drastica separazione tra le competenze

---

<sup>3</sup> Con il pretesto di creare il mercato unico si è cercato di armonizzare il regime della responsabilità dei produttori, dei contratti del consumatore, del diritto societario e di altre numerose discipline, andando a rivoluzionare grosse fette dei sistemi di diritto civile, diritto commerciale, diritto del lavoro dei singoli stati.

europee e quelle nazionali, e a circoscrivere in qualche modo le prime, in omaggio al valore irrinunciabile, dal punto di vista simbolico, della sovranità nazionale<sup>4</sup>.

Per passare da enunciazioni di carattere generale ad un più puntuale riscontro di carattere giuridico, è interessante individuare tre fasi nelle quali l'elaborazione della giurisprudenza italiana e comunitaria si è misurata con gli interrogativi posti in precedenza. Si illustreranno di seguito pronunce della Corte Costituzionale italiana e della Corte di Giustizia delle Comunità Europee che hanno sancito, nell'ordine, la preminenza del diritto nazionale su quello comunitario, l'esistenza di due ordinamenti autonomi, distinti e coordinati ed infine la preminenza delle fonti di origine comunitaria.

---

<sup>4</sup> Solo per fare un esempio, il principio di sussidiarietà, sancito all'art.3B del Trattato di Maastricht, è stato posto per porre un argine all'attività normativa comunitaria nelle materie di competenza concorrente. Nella pratica però il sindacato giurisprudenziale sul rispetto di questo principio si è reso molto difficile per l'alto tasso di politicità che lo contraddistingue. Il principio di sussidiarietà si è risolto quindi in un obbligo di motivazione degli atti comunitari e nell'imposizione alla Commissione della redazione di un rapporto annuale sul rispetto di tale principio, adempimenti che evidentemente non garantiscono, almeno dal punto di vista giuridico, l'effettività di questo principio.

Le prime frizioni tra ordinamento italiano e ordinamento comunitario risalgono ai primi anni '60.

In quegli anni l'Italia aveva portato a termine il processo di nazionalizzazione delle società erogatrici di energia elettrica, in attuazione dell'art.43 della Costituzione, con la legge 1643 del 1962. L'avvocato Costa impugna questa normativa di fronte alla Corte Costituzionale, affermando, tra i tanti motivi di questo ricorso, la violazione dell'art.11 della Costituzione Italiana. A suo parere l'Italia, in applicazione di questa disposizione costituzionale, aveva ceduto delle quote di sovranità alle istituzioni comunitarie proprio nella materia regolata dalla legge impugnata<sup>5</sup>.

La Corte Costituzionale, con la sent. 7 marzo 1964 n.14, non ha accolto i motivi di ricorso dell'avv. Costa. Gli argomenti utilizzati fanno, infatti, riferimento al procedimento di ratifica del Trattato CEE.

Questo dunque è stato recepito certo in applicazione dell'art.11 Cost., ma con una legge ordinaria (L.

---

<sup>5</sup> La Legge.643/1962 quindi, in quanto contrastante con una serie di articoli del Trattato CEE in materia di concorrenza e di aiuti statali alle imprese, andava a realizzare una violazione mediata dell'art.11 Cost.

1203/1957) che non ha per questo motivo una forza di legge superiore della legge interna impugnata. La Corte chiama in causa il principio generale della successione cronologica delle leggi per affermare l'efficacia della L. 1643/1962 e conclude affermando quindi che, in caso di conflitto tra norma interna e norma comunitaria, avendo entrambe forza di legge ordinaria, si attua il principio della successione delle leggi nel tempo, nel caso in discussione, in favore della fonte di diritto interno<sup>6</sup>.

La stessa controversia viene dedotta in altra sede, che è poi la sede comunitaria. Si tratta di un ricorso alla Corte di Giustizia ex art. 177 del Trattato CEE, altrimenti detto ricorso pregiudiziale, con il quale si richiede alla Corte di Giustizia l'esatta interpretazione di una norma comunitaria.

Il Governo italiano, costituitosi in giudizio, contesta proprio l'uso di questo mezzo di impugnazione. A

---

<sup>6</sup> Al riguardo in questo modo si pronuncia la Corte Costituzionale: "Nessun dubbio che lo Stato debba fare onore agli impegni assunti e nessun dubbio che il Trattato spieghi l'efficacia ad esso conferita dalla legge di esecuzione. Ma poichè deve rimanere saldo l'impero delle leggi posteriori a quest'ultima, secondo il principio della successione delle leggi nel tempo, ne consegue che ogni ipotesi di conflitto fra l'una e le altre non può dar luogo a questioni di costituzionalità".

suo dire, infatti, il giudice a quo doveva applicare per la soluzione della controversia solo una norma interna, che non subisce condizionamenti dal diritto comunitario. La Corte di Giustizia (sent. 15 luglio 1964, causa 6/64) in un primo tempo nega la propria competenza a statuire sulla compatibilità di una norma interna col Trattato<sup>7</sup>

Subito dopo la Corte entra in polemica con quanto giudicato dai giudici costituzionali italiani. Afferma infatti la limitazione della sovranità degli stati membri in campi circoscritti, nei quali vige un complesso di norme di origine comunitaria di carattere vincolante tanto per i cittadini che per gli stati stessi. Per questo gli Stati si trovano nell'impossibilità di derogare al Trattato con un provvedimento unilaterale ulteriore, in quanto verrebbe meno l'uniforme applicazione del diritto comunitario<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Si noti per inciso che in seguito la Corte non si è astenuta da questo compito che sulla carta non le spetterebbe, utilizzando complessi artifici retorici per legittimare questo suo operato.

<sup>8</sup> La Corte di Giustizia afferma: "Gli obblighi assunti con il Trattato istitutivo della Comunità non sarebbero assoluti, ma soltanto condizionati, qualora le parti contraenti potessero sottrarsi alla loro osservanza mediante ulteriori provvedimenti legislativi. I casi in cui gli Stati hanno diritto ad agire unilateralmente sono espressamente indicati (...) e d'altronde le domande di deroga degli Stati sono soggette a procedure d'autorizzazione (...) che sarebbero prive di significato qualora essi potessero sottrarsi ai loro obblighi mediante una semplice legge interna".

Anche la Corte di Giustizia risolve il caso Costa v. ENEL facendo ricorso al criterio della preminenza del diritto comunitario su quello nazionale nei casi di conflitto. Lascia però trasparire alcuni cenni relativi ad una ripartizione di competenza tra i due ordinamenti che i giudici costituzionali italiani faranno propri a distanza di 20 anni.

Nel frattempo il contrasto giurisprudenziale si è fatto insostenibile, anche a causa della cospicua quantità di critiche a cui la pronuncia della Corte Costituzionale si è esposta.

A cercare una mediazione è la Corte Costituzionale stessa. Nel caso ICIC (sent. 30 ottobre 1975 n.232) il problema dedotto è sempre lo stesso. Si hanno regolamenti comunitari che sono stati seguiti da leggi di recepimento (non richieste dall'art.189 del Trattato CEE) e da leggi contrastanti.

Per risolvere il conflitto la Corte Costituzionale propone la seguente argomentazione: probabilmente è vero che i regolamenti comunitari hanno una forza di legge superiore alle leggi ordinarie. Il giudice italiano però non ha il potere di disapplicare le leggi contrastanti: egli dovrà

sollevare la questione della loro legittimità costituzionale in base all'art.11 Cost. (violato in via mediata).

Si tratta di un primo cedimento delle istituzioni nazionali nei confronti di quelle europee. L'ordinamento italiano vede il suo sistema delle fonti di diritto articolarsi, tramite l'inserimento dei Trattati e dei regolamenti comunitari in posizione intermedia tra le leggi.

La Corte di Giustizia non si accontenta, però, del parziale risultato ottenuto e riconosciuto dalla Corte Costituzionale nel caso ICIC. Due anni dopo infatti si presenta l'occasione di sancire la preminenza del diritto comunitario sul diritto interno<sup>9</sup>.

La Simmenthal S.p.a. lamenta la violazione del Trattato ad opera dell'Amministrazione delle finanze e richiede la ripetizione di quanto versato indebitamente. A questo punto il pretore adito avrebbe dovuto, secondo la sentenza ICIC, rivolgersi alla Corte Costituzionale chiedendo la dichiarazione di illegittimità costituzionale

---

<sup>9</sup> La Simmenthal S.p.a. importa dalla Francia una partita di carni bovine. L'importazione viene sottoposta al pagamento di diritti di controllo sanitario, pagamento che costituisce un ostacolo alla libera circolazione delle merci. Più specificamente si tratta di una misura di effetto equivalente alle restrizioni quantitative previste dall'art.30 del Trattato.

della legge italiana che prescriveva il pagamento del controllo sanitario delle carni. Così però non accade, in quanto il pretore evidenzia l'insufficienza di questo rimedio<sup>10</sup>. Egli opta quindi per un ricorso alla Corte di Giustizia chiedendo di definire quale sia il modo più adatto per tutelare i diritti riconosciuti dal diritto comunitario.

La Corte di giustizia coglie l'occasione per delineare una vera e propria "supremacy clause" di carattere giurisprudenziale relativamente al diritto comunitario<sup>11</sup>.

In forza del principio della preminenza le disposizioni del Trattato e gli atti delle istituzioni comunitarie hanno l'effetto, nei loro rapporti col diritto interno degli Stati membri, non solo di rendere ipso iure

---

<sup>10</sup> La Corte di Giustizia critica nell'argomentazione di questa pronuncia il rimedio proposto in ICIC con queste parole: "Inoltre, la declaratoria d'incostituzionalità delle leggi italiane ha efficacia solo parzialmente retroattiva: i suoi effetti non si esplicano di fronte ai cosiddetti rapporti "esauriti", quelli cioè quelli che risultino regolati in modo definitivo e irrevocabile in forza di atti od eventi che hanno efficacia assolutamente preclusiva di ogni mutamento ...".

<sup>11</sup> Le norme di diritto comunitario, si afferma nella motivazione, sono fonte immediata di diritti e obblighi per tutti coloro cui esse fanno riferimento: Stati, singoli cittadini, giudici.



inapplicabile qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale preesistente, ma anche di impedire successivamente la formazione di atti legislativi nazionali nella misura in cui fossero incompatibili con norme comunitarie. Ne consegue che qualsiasi giudice nazionale ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario e di tutelare i diritti che questo attribuisce ai singoli, disapplicando le disposizioni eventualmente contrastanti della legge interna, sia anteriore sia successiva alla norma comunitaria<sup>12</sup>.

Da questa storica pronuncia è agevole notare come il principio della preminenza del diritto comunitario su quello interno venga pronunciato in maniera inequivoca . Anche una norma di rango costituzionale, a parere della Corte di Giustizia, dovrebbe soccombere nel confronto con il diritto comunitario<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> L'efficacia del diritto comunitario viene ridotta qualora, in caso di conflitto tra una disposizione di diritto comunitario ed una legge nazionale posteriore, la soluzione venga riservata ad un organo diverso (nel nostro caso alla Corte Costituzionale) dal giudice cui è affidato il compito di garantire l'applicazione del diritto comunitario.

<sup>13</sup> Si può apprezzare questo orientamento quando la Corte afferma che "Il riconoscere una qualsiasi efficacia giuridica ad atti legislativi nazionali [e

Si avverte quindi come lo scontro tra ordinamenti rimanga privo dei residui margini di equivocità che lo caratterizzano. Da questo momento in avanti, sarà la Corte costituzionale italiana che dovrà confrontarsi con la netta presa di posizione della Corte di Giustizia del caso *Simmenthal*, cercando una mediazione che non sacrifichi del tutto il principio della sovranità nazionale, che si esplica sostanzialmente nella preminenza del diritto interno.

Appare evidente da questi sviluppi la crescente ristrettezza dei margini di governo delle sedi politico-istituzionali di livello nazionale, fatto a cui si cerca di porre rimedio trasferendo sempre maggiori competenze e maggiore incisività alle politiche elaborate a livello sovranazionale. Tenuto conto della prospettiva accolta nel caso *Simmenthal*, si può senz'altro dare ragione a chi in dottrina ha sostenuto che il fenomeno del superamento dello stato-nazione, come principale sede di elaborazione dell'indirizzo politico, non va confuso con la tecnica delle

---

quindi anche norme costituzionali] che invadano la sfera nella quale si esplica il potere legislativo della Comunità, o altrimenti incompatibili col diritto comunitario, equivarrebbe infatti a negare, sotto questo aspetto, il carattere reale d'impegni incondizionatamente ed irrevocabilmente assunti, in forza del Trattato, dagli Stati membri, mettendo così in pericolo le basi stesse della Comunità.

istituzioni e quindi con la forma giuridica dello stato, che non appare, almeno da questo punto di vista superata<sup>14</sup>.

La sentenza 8 giugno 1984 n.170 (d'ora in avanti sentenza GRANITAL) costituisce attualmente un punto fermo nella configurazione sistematica del complesso delle fonti di diritto italiano. Si tratta del recepimento attuato dalla Corte Costituzionale italiana della sentenza Simmenthal.

Dal punto di vista operativo infatti viene riconosciuto al giudice ordinario italiano il potere di disapplicare, senza ricorrere in Corte Costituzionale, l'eventuale legge ordinaria contrastante con un regolamento comunitario precedente<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> G. De Vergottini, *Diritto Costituzionale Comparato*, Cedam, Padova, 1993, p. 80. Diversamente, visti gli sviluppi analizzati (erosione della sovranità), si fatica a concordare con questo autore quando, a p.79, afferma: "E' fuori discussione che gli stati tendono a mantenere un rigido controllo politico sul proprio territorio".

<sup>15</sup> Si tratta di un notevole cambiamento di prospettiva, riconosciuto del resto, senza ipocrisie, dalla stessa Corte Costituzionale, rispetto a quanto stabilito quasi 10 anni prima nel caso ICIC. D'ora in avanti il giudice ordinario, al quale si presenti un caso regolato prima da un regolamento comunitario e poi da una legge interna, dovrà cercare "fra le possibili interpretazioni del testo normativo prodotto dagli organi nazionale [...] quella conforme alle prescrizioni della Comunità". Nel caso, però, in cui si presenti "una irriducibile incompatibilità fra la norma interna e quella comunitaria, è quest'ultima, in ogni caso, a prevalere".

Una simile deroga al consolidato impianto istituzionale non poteva rimanere priva di una descrizione sistematica della struttura delle fonti normative, e più in generale dell'ordinamento interno e comunitario. Agli occhi della Consulta si è in presenza di due sistemi normativi "autonomi e distinti, ancorchè coordinati, secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal Trattato".

Questa prospettiva si discosta da quanto enunciato dalla Corte di Giustizia nel caso *Simmenthal*. Qui, infatti, le fonti comunitarie e quelle nazionali erano state configurate come integrate in un solo sistema, ordinato esclusivamente in termini di gerarchia tra norme comunitarie e interne. Ricostruzione che certo non poteva essere ripresa in toto dalla Corte italiana.

Un eventuale adeguamento alla giurisprudenza della Corte di Giustizia avrebbe significato una evidente rinuncia alla sovranità nazionale. Si è preferito ricostruire il sistema interno delle fonti in modo più articolato imperniato sul criterio della competenza e della equiordinazione degli

ordinamenti, in modo da legittimare il potere di disapplicazione esistente in capo ai giudici ordinari<sup>16</sup>.

La Corte Costituzionale, proprio in chiusura della sua argomentazione non rinuncia ad affermare una propria competenza residuale nel sindacato della legge di esecuzione del Trattato "in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana". Viene stabilita quindi la preminenza di principi irrinunciabili del diritto interno, che non ammettono cessioni di quote di sovranità. Ora, il problema del conflitto tra principi fondamentali comunitari e interni, è stato sempre ridotto ad eventualità teorica, data la supposta affinità delle matrici ideologiche del Trattato CEE e della nostra Costituzione<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> E' importante specificare, con le parole della Corte Costituzionale, che "l'effetto connesso con la sua [del regolamento] vigenza è perciò quello, non già di caducare (...) la norma interna incompatibile, bensì di impedire che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale" in quanto "(...) la legge interna non interferisce nella sfera occupata da tale atto [il regolamento], la quale è interamente attratta sotto il diritto comunitario".

<sup>17</sup> L'eventualità di conflitti vertenti sulla violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento interno da parte di norme comunitarie è probabilmente remota con riferimento a quei principi che anche la Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo riconosce.

## **2. La fase discendente dell'integrazione comunitaria. Dalle innovazioni introdotte con le sentenze della corte costituzionale alla c.d. legge la Pergola.**

La fase discendente dell'integrazione comunitaria svolge una funzione di adeguamento dell'ordinamento interno alla produzione normativa di livello comunitario<sup>18</sup>.

Volendo occuparsi in particolar modo dell'attuazione da parte delle regioni della normativa comunitaria derivata, bisogna preliminarmente ricordare che la funzione di adeguamento del diritto interno al diritto comunitario assume, nell'ordinamento italiano, le peculiarità che sono collegate alla mancanza di una disciplina costituzionale delle fonti di origine comunitaria<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Questa può essere di natura originaria (i trattati), oppure derivata (regolamenti, direttive, decisioni), ed è inoltre frutto delle decisioni della Corte di giustizia delle Comunità europee.

<sup>19</sup> Già si è avuto modo di affrontare la prospettazione data dalla Corte costituzionale con le sentenze 232/1975 e 170/1984 dei rapporti tra i due ordinamenti che si devono considerare autonomi ed indipendenti ancorché coordinati

La fase discendente si è caratterizzata nel nostro paese per diversi tipi di problemi.

In primo luogo va detto che l'attuazione del diritto comunitario ha influito sul riparto di competenze tra Stato e regioni, operando avvolta una vera e propria riallocazione, (anche in deroga alle norme interne), delle competenze attuative, e questo perché per assolvere la legittima finalità di non esporsi ad inadempimento di fronte agli organi comunitari, ha permesso allo Stato centrale di intervenire con la propria normativa di dettaglio nelle materie sottoposte alla potestà legislativa regionale, vincolando e superando così i legislatori regionali.

Le regioni poi dal canto loro hanno invero (chi più chi meno) dimostrato una scarsa capacità di adempiere tempestivamente all'adeguamento del proprio ordinamento alle norme comunitarie attendendo passivamente l'intervento del governo centrale<sup>20</sup>.

---

secondo la ripartizione delle competenze contenuta nei Trattati istitutivi.

<sup>20</sup> In sintesi la continua interferenza dello stato centrale nell'attuazione da parte regionale della normativa comunitaria

Volendo fare un breve excursus su quale sia stata la partecipazione alla fase discendente del diritto comunitario dobbiamo operare delle differenziazioni.

In via di estrema sintesi, possiamo dire che la partecipazione regionale alla fase discendente si è realizzata, fin dall'inizio, in due diversi modi, o meglio, su due differenti livelli: da un lato, mediante il coinvolgimento delle Regioni nelle operazioni di adeguamento di competenza statale, effettuate principalmente con la legge comunitaria annuale; dall'altro, in sede regionale, mediante l'attività di esecuzione o di attuazione nelle materie di competenza regionale.

Sebbene la partecipazione alla fase applicativa della normativa comunitaria abbia sempre rappresentato l'aspetto meno problematico del tema più generale dei rapporti tra enti territoriali ed ordinamento comunitario,

---

correlata alla responsabilità unitaria dello stato di fronte all'Unione ha legittimato la creazione di una generale competenza di "seconda istanza" (Furlan) dello stato centrale a fronte del mancato adeguamento degli enti substatali, che si è concretizzata attraverso l'esercizio di poteri di diversa natura, suppletivi, ovvero repressivi.



anche in questo settore interventi si sono resi necessari nel tempo per adeguare il nostro ordinamento all'evolversi della Unione europea e dei soggetti regionali<sup>21</sup>.

Nel trattare della c.d. fase discendente va operata una distinzione e una precisazione preliminare: la distinzione riguarda l'adeguamento al diritto comunitario, da un lato, tramite interventi di natura legislativa, che normalmente hanno ad oggetto direttive, i quali, richiedendo una vera e propria attività normativa di attuazione, vedono la regione in veste di legislatore, e, dall'altro, tramite interventi di natura non legislativa, che possono riferirsi tanto alle direttive quanto ai regolamenti comunitari, i quali richiedono una mera esecuzione in via amministrativa.

Per lungo tempo il processo di integrazione europea è stato assimilato ad un fenomeno di diritto internazionale; di conseguenza, inizialmente, è stato l'approccio dualistico, ovvero l'approccio in base al quale il nostro ordinamento e quello comunitario sono separati, a governare i rapporti tra le fonti di diritto .

---

<sup>21</sup> Nel tempo si sono inoltre succedute in tema diverse pronunce della Corte Costituzionale, pronunce che non sempre sono andate nella stessa direzione, a testimoniare una certa problematicità dell'argomento, ma che, nel contempo, si sono rivelate strumento di adeguamento in assenza di interventi legislativi significativi, ai quali si è giunti solo con la riforma del Titolo V e, successivamente ad essa, con la recentissima legge "Buttiglione".

Inoltre, la responsabilità unitaria dello Stato sul piano internazionale e l'appello al principio di unità ed indivisibilità della Repubblica contenuto nell'articolo 5 della Carta costituzionale, rendevano più facile l'accentramento delle competenze in materia nelle mani del legislatore statale, competenze che quindi venivano sottratte alle regioni anche negli ambiti di propria competenza<sup>22</sup>.

Nel 1977, il d.P.R. n. 616 del 1977 ha riconosciuto alle regioni la possibilità di intervenire nell'attuazione del diritto comunitario, riconoscendo contemporaneamente allo Stato la titolarità di poteri sostitutivi in caso di inadempienza regionale<sup>23</sup>.

In particolare, il decreto in esame ha accolto quella che potrebbe essere considerata una soluzione intermedia, permettendo al legislatore regionale di dare attuazione alle direttive comunitarie, ma solo nel caso in cui queste fossero già state recepite con legge statale indicante i principi

---

<sup>22</sup> È stata la giurisprudenza costituzionale ad operare le prime aperture, all'inizio degli anni settanta, rendendo più elastica tale interpretazione, pur senza uscire dal solco del modello dualista, con la sentenza n. 142 del 1972: questa pronuncia, che può essere considerata una sorta di "apripista" rispetto alle evoluzioni giurisprudenziali successive, ha per la prima volta ammesso che enti infra-statali potessero concorrere alla attuazione del diritto comunitario, seppur dopo aver ribadito che compete allo Stato l'attivazione di idonei strumenti in grado di ovviare ad una eventuale inerzia regionale.

<sup>23</sup> Vedi : Rapporti Stato-Regioni su [www.mulino.it/edizioni/riviste/110htm](http://www.mulino.it/edizioni/riviste/110htm)

inderogabili e contenente una disciplina di dettaglio cedevole nel caso di successivi interventi regionali.

La possibilità di esercitare tali poteri da parte dello Stato, sebbene accordata con legge ordinaria, venne allora giustificata dalla Corte Costituzionale, nelle sentenze n. 182 del 1976 e n. 81 del 1979, anche per le regioni ad autonomia speciale, in quanto traeva il suo fondamento proprio dall'interesse nazionale al corretto adempimento degli obblighi comunitari<sup>24</sup>.

La possibilità di procedere ad una attuazione diretta delle direttive comunitarie, sebbene limitatamente alle regioni a statuto speciale, si apre con la legge n. 183 del 16 aprile 1987 che, oltre a confermare la generale competenza regionale a dare attuazione alle direttive in via amministrativa, riconosce alle regioni a statuto speciale la competenza ad operare una attuazione immediata anche in via legislativa nelle materie di loro spettanza esclusiva.

---

<sup>24</sup> La norma, che per il momento storico rappresentava un notevole passo avanti, in realtà presentava diversi aspetti problematici, non solo perché imponeva al legislatore regionale il compito non facile di discernere tra disciplina di dettaglio e norme di principio, spesso confrontandosi con norme statali tendenti a comprimere eccessivamente gli spazi di autonomia regionali, ma anche perché, nel caso in cui lo Stato non si fosse attivato, ciò avrebbe esposto la Regione al rischio di inadempimento in attesa di un suo necessario intervento.

Alle Regioni ordinarie venne successivamente in soccorso la legge n. 86 del 1989, c.d. La Pergola che, oltre a recepire la disciplina contenuta nella c.d. legge Fabbri in relazione alle regioni a statuto speciale, introdusse una soluzione che può essere considerata di compromesso tra la precedente disciplina e quella adottata per le Regioni speciali.

Venne permesso, infatti, alle Regioni ordinarie, nonché alle Regioni speciali nelle materie di competenza concorrente, di procedere all'attuazione delle direttive nelle materie di competenza concorrente<sup>25</sup>. In questo modo, pur non vincolando l'azione regionale al preventivo intervento parlamentare, si volle comunque tutelare lo Stato in un certo senso prevenendo l'intervento regionale in modo da fissare, in occasione della legge comunitaria, dei principi non eludibili, cui le regioni dovevano conformarsi

La rimanente intermediazione statale, tuttavia, aveva incontrato non poche critiche da parte della dottrina che lamentava una incongruenza tra la disciplina interna e i Trattati comunitari, i quali presupponevano l'esistenza di norme sulla competenza all'interno degli ordinamenti statali

---

<sup>25</sup> Dopo l'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva alla notifica della direttiva da attuare.

di riferimento in grado di individuare senza troppi appesantimenti procedurali il livello di esecuzione delle norme comunitarie<sup>26</sup>.

Per quanto riguarda infatti l'attività di esecuzione/attuazione della normativa comunitaria da parte delle Regioni, occorre distinguere tra attività legislativa e attività amministrativa (ivi compresa quella regolamentare).

Cominciando dalla prima, la prima e più nota tra le innovazioni introdotte sta nella

---

<sup>26</sup> A tale proposito la cd. «riforma Bassanini», ha fatto sì che, nell'ambito del massiccio potenziamento dei poteri della Conferenza Stato-Regioni, si sia attribuito alla medesima Conferenza la facoltà di esprimere parere obbligatorio, non solo sugli indirizzi generali della politica di attuazione statale, ma anche in ordine a singoli atti attuativi dello Stato e, precisamente, sullo schema del disegno di legge comunitaria annuale (art. 5, comma 1, lett. b, D.P.R. n. 281/97, legge n. 128/1998), nonché sugli schemi di disegni di legge, decreti legislativi o regolamenti del Governo in materie regionali, dunque anche su quelli attuativi di norme comunitarie (D.P.R. n. 281/1997, art. 2, comma 3).

Lo stesso decreto, inoltre, ha riconosciuto alla Conferenza, ma con particolare cautela, di esprimere pareri anche sugli schemi di atti amministrativi dello Stato che, nelle materie di competenza regionale, danno attuazione alle direttive comunitarie ed alle sentenze della Corte di Giustizia (art. 5, comma 2, D.P.R. n. 281 del 1997): nel caso però non si tratta di pareri obbligatori, ma di pareri da pronunciare soltanto su richiesta dei Presidenti regionali e col consenso del Governo. E' superfluo sottolineare la grande importanza della partecipazione della Conferenza alla determinazione - sia pure e sempre con poteri consultivi - del contenuto di singoli atti che in qualunque modo riguardino le Regioni.

parificazione di tutte le competenze regionali in ordine all'attuazione delle direttive.

La legge n. 128 del 1998 (art. 13) ha stabilmente innovato alla distinzione dell'art. 9 della «legge La Pergola», prevedendo che tutte le Regioni possano identicamente dare attuazione immediata alle direttive, sia nell'ambito della competenza esclusiva, che in quello della competenza concorrente, dovendo solo indicare, nelle rispettive «leggi», il numero identificativo della direttiva attuata<sup>27</sup>.

Quanto poi all'esecuzione/attuazione in via amministrativa, la prima e principale innovazione consiste ovviamente nell'ampliamento del campo di intervento regionale per l'attuazione in via amministrativa di atti comunitari, in corrispondenza con l'ampliamento generalizzato della loro dotazione complessiva di competenze a seguito del massiccio conferimento di funzioni

---

<sup>27</sup> Questa pur importante innovazione, che corrisponde in pieno a tutte le critiche mosse al doppio regime prima previsto, è stata però superata da varie innovazioni a cominciare dalla legge comunitaria per il 2000

amministrative realizzato con i vari provvedimenti legislativi della «riforma Bassanini».

Nel settore che ci interessa, disposizioni espressamente dedicate ai rapporti «comunitari»<sup>28</sup> prevedono che allo Stato restino riservati solo «il coordinamento dei rapporti con l'Unione Europea e i compiti preordinati ad assicurare l'esecuzione a livello nazionale degli obblighi derivanti dal Trattato sull'Unione Europea», mentre «ogni altra attività di esecuzione» - diversa dunque dal coordinamento e dai compiti preordinati ad assicurare l'esecuzione degli obblighi comunitari - sia ripartita tra Stato e Regioni ed enti locali a seconda delle rispettive competenze quali risultano dalle norme vigenti.

Sembra dunque che, per l'intero spettro delle funzioni amministrative conferite, i compiti di attuazione in via amministrativa degli obblighi comunitari restano assegnati alle Regioni (e agli enti minori), restando riservati allo Stato - relativamente alle funzioni conferite - soltanto il potere di indirizzo e coordinamento e il potere

---

<sup>28</sup> art. 1, comma 4, legge 59/97 e art. 2, D.P.R. n. 112 del 1998

sostitutivo (in via amministrativa), per i quali sono anche previste nuove modalità procedurali<sup>29</sup>.

Ma l'amplissimo campo riservato, anche a seguito della riforma Bassanini all'esecuzione e all'attuazione amministrativa di atti normativi comunitari, è limitato, oltre che a vantaggio degli enti locali minori, in un duplice senso.

Innanzitutto, l'area delle competenze a qualsiasi titolo trasferibili in astratto alle Regioni poteva essere, ed è stata, ristretta a causa delle numerose riserve allo Stato di «compiti di rilievo nazionale» in quasi tutti i settori interessati dal trasferimento, riserve operate, sulla base di una espressa autorizzazione della legge di delega, dai decreti legislativi di attuazione con una tecnica non diversa da quella già ampiamente sperimentata del «ritaglio» generalizzato per ragioni di interesse nazionale<sup>30</sup>.

In secondo luogo, ulteriori limiti alla competenza regionale potrebbero essere stati

---

<sup>29</sup> Vedi rispettivamente, art. 8, legge n. 59 del 1997 e art. 5, D.P.R. n. 112 del 1998.

<sup>30</sup> Vedi per esempio, in tal senso, sia il D.P.R. n. 112 del 1998, sia il D.P.R. n. 143 del 1997.



introdotti a partire dalla legge comunitaria n. 128 del 1998, e ripetuti con formulazione quasi identica nella successiva legge comunitaria per il 1998 <sup>31</sup>, che - facendo contemporaneamente salvi i ricordati artt. 11 (attuazione di direttive in via amministrativa in materie non già legificate né coperte da riserva di legge) e 20 (adeguamenti tecnici mediante decreti ministeriali di direttive già recepite) della «legge Fabbri» n. 183 del 1987 - contemplano l'attuazione di direttive mediante regolamento ministeriale o mediante atto amministrativo, dettando modalità procedurali, tra cui, in particolare, l'attribuzione alle Regioni «nelle materie di loro competenza» di un potere di indirizzare alla Presidenza del Consiglio «proposte» in merito al contenuto dei provvedimenti.

Sia che si limitino a disciplinare modalità procedurali da seguire per l'applicazione degli articoli fatti salvi, sia che invece prevedano, rispetto a questi, un'ipotesi aggiuntiva, e cioè un ulteriore facoltà, per lo Stato, di attuare direttive

---

<sup>31</sup> legge n. 52 del 1999

in via regolamentare o amministrativa, tali disposizioni appaiono lesive della competenza delle Regioni poiché consentono un generale e indiscriminato intervento statale nelle materie regionali - per di più senza l'appropriato supporto legislativo<sup>32</sup> - e corrispondentemente comprimono ingiustificatamente e oltre misura la competenza locale riducendola ad un mero potere di proposta.

La vera novità della legge “La Pergola” fu tuttavia l’ideazione della legge comunitaria annuale, un sistema di recepimento del diritto comunitario derivato che funziona ancora oggi, anche dopo le modifiche apportate dalla riforma costituzionale del 2001.

---

<sup>32</sup> Tale non potendo considerarsi queste generiche previsioni né la mera inclusione delle direttive nell'elenco allegato alla legge comunitaria.

### **3. La Legge comunitaria: caratteristiche e punti critici.**

La legge comunitaria è una legge a cadenza annuale che, sul modello della legge di bilancio, permette di recepire il complesso normativo comunitario attraverso diverse procedure: leggendo la relazione parlamentare al progetto si evince infatti come l'attuazione possa avvenire tanto direttamente quanto attraverso deleghe legislative o regolamenti governativi a seconda della complessità o della particolare rilevanza della materia<sup>33</sup>.

Grazie alla legge comunitaria il nostro ordinamento riesce ad adeguarsi puntualmente al diritto comunitario senza che si produca uno stallo dell'attività legislativa, e

---

<sup>33</sup> Sull'argomento, fra gli altri, si veda, V. GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*, Napoli, 1994, p.468 e ss. il quale descrive la legge comunitaria annuale quale vera e propria "pietra angolare" del sistema di adeguamento dell'ordinamento comunitario a quello interno; ancora sul tema P. CARETTI, *La nuova disciplina della partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e delle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, dettata dalla l.n.86 del 1989 alla prova: la prima "legge comunitaria" (legge 29 dicembre 1990, n.428), che ne evidenzia la non esaustività rispetto alle esigenze attuative del diritto comunitario, in *Riv. ital. dir. pubbl.comun.*p.341, 1991, nonché A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1992, p.257 che sottolinea come essa "inneschi procedimenti a cascata"; A. CELOTTO, *Legge comunitaria*, in *Enc.giur.*, 1995, pp.3 e ss.

tramite la stessa sono state apportate anche modifiche importanti alle norme in materia del nostro ordinamento<sup>34</sup>.

Le "leggi comunitarie annuali" hanno consentito da una parte il recupero del ritardo in materia di direttive e, dall'altra l'attuazione integrale del diritto comunitario applicabile, con gli strumenti giuridici più appropriati e questo in tempi molto brevi.

Tali aspettative sono state (anche se non del tutto) soddisfatte in quanto, dopo l'introduzione del meccanismo della legge comunitaria annuale, vi sono stati indubbi progressi.

Tuttavia, i primi anni di applicazione hanno evidenziato i limiti di questo strumento, che ne hanno limitato l'efficacia. Il primo, e sicuramente il più vistoso, è stato quello del rispetto, nella prassi parlamentare, dei tempi per l'approvazione del disegno di legge.

In quanto legge ordinaria, la legge n. 86/1989 non poteva direttamente influire sull'attività del Parlamento, la cui disciplina è affidata ai regolamenti parlamentari; pertanto

---

<sup>34</sup> Con la Legge n. 86/1989 si perfezionano i meccanismi già previsti dalla Legge Fabbri, con una particolare attenzione non solo all'attuazione vera e propria (c.d. fase discendente), ma anche alla fase di approvazione delle norme comunitarie, (c.d. fase ascendente), allo scopo di creare una linea di continuità tra l'insorgere dell'obbligo ed il suo adempimento nell'ordinamento nazionale.

essa poteva garantire solo i tempi di presentazione ma non di approvazione del disegno di legge comunitaria annuale<sup>35</sup>

Il secondo limite riguarda invece le scelte relative allo strumento di attuazione operate dalle leggi comunitarie annuali. Occorre a tal proposito ricordare che nella legge comunitaria si può procedere all'adempimento degli obblighi nei seguenti modi:

- attuazione diretta - disposizioni modificative o abrogative di norme vigenti in contrasto con gli obblighi comunitari;
- delegificazione - autorizzazione del Governo ad emanare regolamenti delegificanti ai sensi dell'articolo 17 comma 2, della Legge 400/1988, in materie non riservate alla legge;
- delega legislativa.

La prassi applicativa si è caratterizzata per un uso troppo disinvolto della delega legislativa che non consente di attuare la direttiva, in quanto ne rinvia l'attuazione al decreto delegato, e mantiene la disciplina di rango primario costringendo così, in caso di modifica della normativa comunitaria, a successivi interventi del Parlamento.

---

<sup>35</sup> Ciò spiega i ritardi che hanno impedito l'adozione di una legge comunitaria nel 1992, sostituita per motivi di urgenza da un altro provvedimento, la legge 19 dicembre 1992, n. 489, c.d. mini-comunitaria, e che hanno costretto nel 1998 ad approvare una legge comunitaria triennale per il 1995-1996-1997.

E' stata inoltre molto trascurata la possibilità di provvedere, ove possibile, a delegificare, autorizzando il Governo all'attuazione delle singole direttive, e quindi di tutte le successive modifiche ed integrazioni, direttamente con regolamento autorizzato<sup>36</sup>.

Si è reso necessario pertanto , di “tipizzare” maggiormente il contenuto ‘regolativo’ della legge comunitaria rispetto all’assetto delle fonti competenti nell’attuazione del diritto comunitario (articolo 9) , in modo da fornire un’adeguata base normativa di riferimento per l’ammissibilità degli emendamenti nel corso dell’esame parlamentare e scongiurare conseguentemente il rischio che quest’ultimo – ed in tal senso è auspicabile il superamento anche di una diversità di disciplina presente nei due rami del Parlamento – trasformi il provvedimento in questione in una sorta di “omnibus”, come la dottrina aveva paventato sin dalla sua introduzione nel sistema delle fonti<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Per queste ed altre motivazioni, seppure il livello di attuazione è migliorato rispetto ai primi anni '80, nel 1998 l'Italia si è comunque trovata in ultima posizione nella classifica comunitaria stilata dalla Commissione ogni anno per verificare lo stato di applicazione delle direttive nei quindici Stati membri.

<sup>37</sup> In tal senso vedi Cfr. A. MENCARELLI, Riflessioni sulla legge comunitaria come legge organica in senso materiale, in *Il Parlamento repubblicano*, Milano, 1999, pp.277 e ss., nonché A. DONA', in *L'europizzazione dell'Italia*, cit., p. 45 e s. ed anche E. CANNIZZARO, *La legge comunitaria per il 1990 e il ddl 1991*, in *Foro it.*, 1991, IV, 337 e ss.

Con la riforma del Titolo V operata tramite la legge costituzionale n. 3 del 2001, la legge comunitaria è forse l'unico meccanismo della legge La Pergola che non è stato messo in discussione e che ha continuato a mostrare la propria validità; per il resto la legge n. 86 del 1989, se di rado radicalmente incompatibile, si è comunque dimostrata lacunosa in riferimento ad alcune novità introdotte dalla riforma e si sono resi necessari diversi interventi normativi per operare alcuni adeguamenti che ne permettessero il funzionamento<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Vedi. Prof. A Azonin: *L'attuazione degli obblighi comunitari: legge comunitaria e ruolo delle Regioni Resoconto redatto dal dott. Giuseppe Colavitti* da seminari Luiss 30 marzo 2001.

## **CAPITOLO II**

*GLI INTERVENTI STATALI SUCCESSIVI ALLA  
RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2001*



## **1. La riforma del Titolo V del 2001 ed il ruolo delle regioni nell'attuazione del diritto comunitario: caratteristiche e limiti.**

L'evoluzione del quadro istituzionale comunitario che porta sempre più verso un modello di organizzazione sopranazionale ha spinto gli Stati membri ad apportare revisioni alle loro Costituzioni, prevedendo apposite norme relative alla partecipazione dello Stato all'Unione europea<sup>39</sup>.

La riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, nel ridefinire lo schema dei rapporti fra Stato, Regioni ed Autonomie locali, ha tenuto conto della dimensione europea nella quale la nostra Repubblica si trova oramai "immersa" e ha dato una risposta, a livello costituzionale, a quelle istanze di partecipazione delle Regioni ai

---

<sup>39</sup> In Italia, l'introduzione di norme costituzionali che affrontino in maniera organica la tematica della partecipazione dell'Italia all'Unione fa ancora parte di quelle riforme costituzionali che, già discusse in sede di Commissione bicamerale, sarebbero ancora da apportare alla Parte II della Costituzione per completare la nostra transizione costituzionale, dopo la l. cost. n.1/1999 e la riforma del Titolo V della Parte II.

processi decisionali comunitari alle quali si fa riferimento.

V'è, perciò, una prima considerazione di sintesi che può essere fatta: sebbene a livello costituzionale manca ancora una formulazione organica e completa della partecipazione della Repubblica italiana (intesa come composta di Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni) alla Unione europea, vi sono comunque alcune norme che regolano le competenze legislative in tema di rapporti fra lo Stato e l'Unione europea, fra Regioni ed Unione europea<sup>40</sup>.

La riforma del Titolo V per quanto riguarda la materia comunitaria ha dunque apportato alcune importanti novità.

Il diritto Comunitario ottiene infatti finalmente un riconoscimento costituzionale che nel nuovo art. 117, comma 1 viene individuato come limite di carattere generale sia per il

---

<sup>40</sup> A livello legislativo, poi, vi sono delle norme che regolano anche in maniera dettagliata la partecipazione delle Regioni alla fase ascendente e discendente dei rapporti con l'Unione, ma queste norme sono state approvate in un quadro costituzionale profondamente diverso dall'attuale, rispetto al quale va dunque oggi verificata la conformità.

legislatore statale che per quello regionale, inoltre viene sancita l'attribuzione di un nuovo ruolo al legislatore regionale nell'attuazione del diritto comunitario, richiedendo la nuova allocazione della potestà normativa tra Stato e regioni , l'intervento necessario della fonte legislativa regionale quando si tratti di dare attuazione ad atti normativi comunitari che non rientrino nel ristretto numero di materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato<sup>41</sup>.

Il nuovo art. 117 Cost. riserva inoltre alla competenza esclusiva dello Stato la materia dei rapporti dello Stato con l'Unione europea affida alla competenza concorrente la materia dei rapporti con l'Unione europea delle Regioni ; prevede espressamente che, nelle materie di loro competenza, le Regioni (e le Province autonome) partecipino “alle decisioni dirette alla formazione

---

<sup>41</sup> E' inoltre importante sottolineare le modalità di adempimento degli obblighi comunitari in via amministrativa o regolamentare che seguono la distribuzione delle competenze corrispondenti secondo il modello generale disegnato dall'art 118 Cost. in base a principi che ricalcano quelli anticipati dalla riforma Bassanini, non esistendo infatti alcuna clausola di riserva allo Stato di compiti o poteri legislativi per ragione di interesse nazionale, né la previsione di una generale funzione di indirizzo e coordinamento

degli atti normativi comunitari” e provvedano “all’attuazione ed all’esecuzione degli atti [...] dell’Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”.

L’intelaiatura costituzionale, come novellata, pare distinguere due piani diversi: a) quello dei “rapporti” fra Unione europea e Stato da una parte, e fra Unione Europea e Regioni dall’altra; e b) quello dell’“attività” diretta alla formazione (fase ascendente) ed all’attuazione (fase discendente) degli atti comunitari, la quale, invece, com’è abbastanza evidente, fa riferimento ad una “pluralità (indistinta) di materie”, secondo l’oggetto di ciascun singolo atto comunitario.

L’articolo 117 novellato pone al primo comma, come già più volte ricordato, il dovere per la Regione, come per lo Stato, di conformarsi “ai vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario”<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Diversa parte della dottrina ha ravvisato in questa previsione non più solamente l’espressione del principio della responsabilità unitaria dello Stato sul piano comunitario, ma soprattutto una necessità connessa al mantenimento dell’unità del sistema, dal momento che, sempre in base al primo comma dell’art 117 Cost., i vincoli comunitari sono inseriti, al pari di

Conseguenza della previsione di cui al primo comma, in un sistema in cui la competenza legislativa esclusiva e residuale è della regione (art. 117 Cost., quarto comma) è quella contenuta nel quinto comma dello stesso articolo 117, in base al quale viene sancito a livello costituzionale il diritto-dovere della regione di partecipare alla fase discendente del diritto comunitario, sempre nel rispetto delle norme di procedura<sup>43</sup>

Per quanto riguarda, invece, il secondo piano, è costituzionalmente riconosciuto alle Regioni un ruolo nella fase ascendente e discendente<sup>44</sup> ma la partecipazione dell'Ente territoriale all'attuazione del diritto comunitario deve avvenire nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato.

La previsione di apposite “norme di procedura” da stabilirsi a livello statale trova la

---

Costituzione ed obblighi internazionali, tra gli elementi unificanti del nostro ordinamento, in seguito alla perdita di tale funzione da parte della legge statale.

<sup>43</sup> Tali norme di procedura si prevede che debbano essere stabilite tramite lo strumento legislativo dello Stato, il quale deve anche provvedere a disciplinare le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza regionale.

<sup>44</sup> Si vuole dare così protezione costituzionale a quanto disposto a livello legislativo primario con l'art. 13 della l. 14 aprile 1998, n. 128.

sua *ratio* per un verso nel fatto che lo Stato resta tuttora l'unico soggetto responsabile in sede comunitaria dell'inadempimento regionale e, proprio per le caratteristiche unitarie di tale responsabilità, l'unico soggetto titolare del potere di intervento suppletivo .

Ciò diviene palese se si osserva che la Costituzione impone una riserva di legge statale, dacché la legge dello Stato che detta le “norme di procedura” deve disciplinare anche le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza <sup>45</sup>.

La seconda considerazione di sintesi che può essere fatta è, perciò, che per un verso il nuovo Titolo V ha riconosciuto a livello costituzionale la partecipazione delle Regioni in generale nella fase ascendente e discendente, così ampliando il ruolo e le possibilità di intervento

---

<sup>45</sup> Bisogna sottolineare come la legge di procedura *ex art.117, c. 5 Cost.*; , per l'attività di recepimento del diritto comunitario derivato da parte della Regione nelle materie di competenza di questa coinvolge tanto materie sulle quali la Regione ha competenza residuale, tanto materie sulle quali la Regione ha competenza concorrente ed in queste ultime lo Stato deve determinare i principi fondamentali.

dell'Ente territoriale nello specifico settore dell'attuazione del diritto comunitario derivato; ma, per altro verso, la Costituzione novellata sembra aver compreso l'autonomia dell'Ente territoriale relativamente alla scelta degli strumenti attraverso i quali si esprime la partecipazione della Regione (in particolare) alla fase discendente.

La formula "norme di procedura", infatti, sembrerebbe proprio far riferimento ai "meccanismi procedurali" attraverso i quali le Regioni sono, in generale, chiamate ad implementare le norme comunitarie.

L'art 117, VI comma prevede poi la limitazione del potere regolamentare statale alle sole materie di competenza esclusiva<sup>46</sup>.

E' da evidenziare comunque come questa disposizione abbia sollevato numerosi dubbi (vedi

---

<sup>46</sup> Accanto alle suddette disposizioni che vedono le regioni protagoniste anche del diritto comunitario nel nuovo assetto costituzionale va evidenziata, però, la disciplina del potere sostitutivo (ex art. 120) che si qualifica come il principale strumento nelle mani dello Stato centrale per evitare le violazioni (sia omissive che commissive) della normativa comunitaria da parte degli enti territoriali chiamati ad attuare la normativa comunitaria.

Furlan) sia perché attribuisce al Governo poteri sostitutivi assolutamente generici senza precisare attraverso quali fonti possa avvenire l'intervento surrogatorio dell'esecutivo, sia perché esclude il Parlamento dal processo con cui si procede alla surroga nei confronti degli enti regionali per garantire l'unità giuridica ed economica dello Stato come normalmente avviene negli stati federali<sup>47</sup>.

La necessità di ripensare il quadro dei rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali alla luce della riforma costituzionale è visibile fin dai primi interventi del legislatore statale del 2002, ed in particolare dall'approvazione della legge comunitaria per il 2001 che segna un nuovo corso in relazione alla sostituzione statale preventiva per l'attuazione delle direttive nelle materie attribuite

---

<sup>47</sup> Proprio per scongiurare questi timori, proposti anche da Furlan, si è previsto che la legge comunitaria del 2001 fosse preceduta da una importante Adunanza generale del Consiglio di Stato con la quale il supremo organo consultivo ha chiarito che a fronte dell'inerzia delle Regioni nell'adeguamento delle direttive comunitarie il perdurante potere-dovere dello Stato di provvedere in via suppletiva e preventiva incontra alcuni limiti:

1. Cedevolezza
2. Limite temporale
3. Necessità del parere Conferenza Stato - Regioni



alla competenza legislativa regionale (sia concorrente che esclusiva).

Anzitutto, con le modifiche alle leggi nn. 183/1987 e 86/1989, sono stati rafforzati gli strumenti per assicurare il collegamento tra fase ascendente e fase discendente agendo sui meccanismi di informazione tra Governo e Parlamento.

Sono state poi rimosse alcune limitazioni riguardanti l'attuazione diretta, nell'ambito delle rispettive competenze, da parte delle Regioni sia a Statuto speciale che ordinario.

Sono stati modificati i regolamenti parlamentari, con la previsione di procedure specifiche relative all'esame degli atti comunitari trasmessi alle commissioni competenti e della procedura per l'esame del disegno di legge comunitaria annuale.

Sono state introdotte, inoltre, innovazioni per consentire al Parlamento l'esame contestuale della Relazione annuale del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea e del disegno di legge comunitaria

annuale, in modo da realizzare tendenzialmente una sorta di sessione comunitaria<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Si è quindi cercato di favorire la massima partecipazione e coordinamento tra amministrazioni centrali e periferiche per l'attuazione del diritto comunitario anche attraverso l'introduzione dell'obbligo per il Governo di fornire, nella relazione che accompagna il disegno di legge comunitaria annuale, una serie di informazioni sullo stato di conformità dell'ordinamento interno al diritto comunitario e sullo stato delle procedure di infrazione contro l'Italia, in modo da rendere più trasparente la situazione in una delle fasi più importanti, che qualificano la partecipazione del Parlamento alla definizione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea.

## **2. La legge n. 11/05. i principali profili innovativi.**

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., come già si è avuto modo di osservare, per la prima volta nella storia costituzionale italiana, introduce in più punti un riferimento espresso all'Unione europea nel testo costituzionale 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<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> 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,

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 discussioni altrettanto importanti e all'adozione di atti ad essi conseguenti<sup>50</sup>.

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

---

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.

<sup>49</sup> Vale qui la pena ricordare 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, poi seguito, per l'Italia, dalla legge di autorizzazione alla ratifica (Legge n. 57/2005) e, infine, alla revisione statutaria regionale che, per alcune Regioni, si è già conclusa con l'entrata in vigore dei nuovi Statuti

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<sup>51</sup>.

Per quanto riguarda in particolare l'ampliamento delle materie di competenza regionale, risulta importante il dato che si ottiene dall'osservazione della produzione legislativa regionale più recente: *energia, ogm, società dell'informazione, 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, inoltre, a tutti quegli aspetti più puntuali, solitamente trattati

---

<sup>51</sup> 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.*

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<sup>52</sup>.

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

---

<sup>52</sup> Dagli stanziamenti di fondi alle imprese nei diversi settori dell'economia regionale, all'esternalizzazione di servizi da parte 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”.

le norme di diritto derivato<sup>53</sup> tenendo ben presente l'interpretazione giurisprudenziale fornita dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee.

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<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Secondo l'elenco di cui all'art. 249 TCE: Regolamenti, Direttive, Decisioni

<sup>54</sup> La stessa Relazione al disegno di legge, a proposito del ruolo delle Regioni nell'ambito delle nuove procedure, affermava che esso è stato definito in corrispondenza con



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.

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

---

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.

Verdi e le Comunicazioni della Commissione (art. 3, comma 2)<sup>55</sup>.

Nei casi di atti e di progetti che rientrano 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 dovrebbe rafforzare, dunque, la funzione tipica di controllo, grazie all'implementazione degli strumenti a disposizione per l'esercizio della stessa,

---

<sup>55</sup> Si è quindi cercato di favorire la massima partecipazione e coordinamento tra amministrazioni centrali e periferiche per l'attuazione del diritto comunitario anche attraverso l'introduzione dell'obbligo per il Governo di fornire, nella relazione che accompagna il disegno di legge comunitaria annuale, una serie di informazioni sullo stato di conformità dell'ordinamento interno al diritto comunitario e sullo stato delle procedure di infrazione contro l'Italia, in modo da rendere più trasparente la situazione in una delle fasi più importanti, che qualificano la partecipazione del Parlamento alla definizione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea.

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 posizione italiana sull'adozione di un atto comunitario, tramite le rispettive Conferenze<sup>56</sup>.

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

---

<sup>56</sup> 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.

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 necessarie.

Tanto più che i tempi previsti dalla legge per l'invio delle osservazioni sono stabiliti in soli venti giorni dal ricevimento degli atti<sup>57</sup>.

Altrimenti il Governo procede nelle attività che gli competono e la fase ascendente prosegue senza le osservazioni regionali.

Il testo della Legge 11/05 che reca "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari" riserva alla trattazione della fase applicativa del diritto comunitario gli articoli 8, commi primo secondo e terzo, 16 e 17 i quali, sulla scia dei suggerimenti emersi in sede europea e in relazione al nuovo

---

<sup>57</sup> 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.

quadro costituzionale, sono intesi a potenziare e moltiplicare le modalità di partecipazione regionale alla fase applicativa del diritto europeo <sup>58</sup>.

A queste previsioni, assenti nella vecchia legge, ma che in realtà si limitano a formalizzare doveri già esistenti (infatti anche prima dell'intervento del legislatore sussisteva l'obbligo per le regioni di adeguarsi alle direttive comunitarie), se ne aggiungono altre dalle quali emerge chiaramente la portata innovatrice della legge in esame.

Questa infatti sembra farsi carico di tutti i cambiamenti avvenuti nel tempo all'interno del nostro ordinamento, introducendo, come già detto, quei meccanismi di concertazione di cui è riccamente intessuta tutta la normativa che disciplina i rapporti tra Stato e Regioni <sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> L'art. 8 al primo comma ribadisce che le Regioni, al pari dello Stato, hanno l'obbligo di dare attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di propria competenza legislativa, con la precisazione che l'attuazione deve essere "tempestiva". Al secondo comma si legge che sarà compito del presidente del Consiglio dei ministri, ovvero del Ministro per le politiche comunitarie, tenere informate regioni e province autonome, per il tramite della Conferenza Stato – Regioni, circa "gli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea".

<sup>59</sup> Al comma 3 infatti viene riproposta, rispetto alla legge "La Pergola", la verifica preliminare della conformità dell'ordinamento interno e degli indirizzi di politica del Governo ai vincoli di derivazione comunitaria (art. 8, comma 3).

Tuttavia, la verifica di conformità non è più rimessa al solo esecutivo, ma anche ai singoli enti territoriali, per le materie di loro competenza. A seguito della verifica, le risultanze vengono trasmesse alla Presidenza del Consiglio dei ministri con l'indicazione delle misure da intraprendere.

L'esecutivo invia l'esito delle verifiche alle Camere, alla Conferenza Stato-Regioni e alla Conferenza dei presidenti delle Assemblee, delle regioni e delle province autonome, «per la formulazione di ogni opportuna osservazione». All'esito di queste verifiche il Governo, tenuto conto della situazione emersa, redige il disegno di legge comunitaria, la cui relazione, si prevede al quinto comma dello stesso articolo, deve fornire l'elenco degli atti normativi con i quali nelle singole regioni si è provveduto a dare attuazione alle direttive nelle materie di loro competenza, elenco redatto dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome.

Lo schema di disegno di legge comunitaria verrà poi sottoposto (art 17, comma 2, lett. c) all'esame della Conferenza Stato - regioni che, sulla base del decreto

legislativo n. 281 del 1997 <sup>60</sup>, esprimerà un parere in merito, come d'altro canto già previsto dalla vecchia legge La Pergola all'articolo 10, comma 2°, lettera b) come modificato dalla legge n. 128 del 1998.

Questa la disciplina per ciò che attiene alla partecipazione regionale alla attuazione del diritto comunitario di pertinenza statale.

Passando ad esaminare le norme relative all'attuazione del diritto comunitario di pertinenza regionale, dobbiamo necessariamente spostare l'analisi all'articolo 16 ed in parte all'articolo 17.

L'articolo 17, è dedicato alla trattazione della sessione Comunitaria della Conferenza Stato – regioni <sup>61</sup>, attraverso tale articolo l'attività della conferenza sfocia nell'emissione di pareri, oltre che in relazione al progetto di legge comunitaria, anche circa gli “indirizzi generali relativi all'elaborazione e all'attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali” e in merito “ai criteri e

---

<sup>60</sup> Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città' ed autonomie locali

<sup>61</sup> L'art. 17 riprende, quasi letteralmente, il dettato dell'articolo 10 della legge n. 86 del 1989: in base a tale articolo, la Conferenza deve riunirsi in sessione comunitaria almeno ogni sei mesi, su convocazione del Presidente del Consiglio dei ministri, per trattare delle politiche comunitarie.

le modalità per conformare l'esercizio delle funzioni regionali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi" derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

L'esito di queste sessioni, nonché i pareri, verranno poi portati a conoscenza delle Camere tramite il Governo.

Per il resto l'attività regionale di attuazione si concentra tutta nell'art. 16 che si riferisce alla attuazione delle direttive, con la previsione, come lascia intendere la parola "provvedimenti" al secondo comma per indicare gli atti regionali di attuazione delle direttive comunitarie "nelle materie di propria competenza legislativa", che queste possano essere attuate non più solo in via legislativa, ma anche tramite lo strumento amministrativo, come d'altra parte già previsto dopo la modifica apportata alla legge 86/89 con la legge comunitaria per il 1999<sup>62</sup>.

Nuove e particolari sono però le disposizioni sia per le materie di legislazione concorrente sia per quelle di legislazione statale esclusiva.

---

<sup>62</sup> L'art. 16 innanzi tutto ribadisce il fatto che le Regioni, nelle materie di propria competenza, quindi in quelle di competenza sia concorrente sia residuale/esclusiva, possono dare attuazione "immediata" alle direttive, cioè senza il bisogno di attendere il preventivo intervento legislativo dello Stato, come del resto già veniva previsto nella precedente disciplina.



Per le prime si prescrive (primo comma), riprendendo la stessa formula dell'art. 9, 3° comma della legge n. 86 1989, che nella legge comunitaria vengano indicati i principi fondamentali, non derogabili dalle leggi regionali o provinciali future e prevalenti sulle contrarie disposizioni eventualmente già emanate.

Diversamente dalla previgente disciplina, la legge comunitaria dovrà però limitarsi alla sola “indicazione” di principi, senza giungere, come prima, a dettare altre eventuali norme inderogabili diverse da quelle di principio, ma ritenute in ogni caso essenziali ai fini dell'attuazione della direttiva.

In relazione alle materie riservate alla competenza statale esclusiva di cui al secondo comma dell'articolo 117 Cost., il quarto comma attribuisce al Governo la facoltà di “indicare” i criteri e “formulare” le direttive “ai quali si devono attenere le Regioni e le province autonome ai fini del soddisfacimento di esigenze di carattere unitario, del perseguimento degli obiettivi della programmazione economica e del rispetto degli impegni derivanti dagli obblighi internazionali<sup>63</sup> .

---

<sup>63</sup> Detta funzione – al di fuori dei casi in cui sia esercitata con legge o con atto avente forza di legge o, sulla base della legge comunitaria, con i regolamenti previsti dall'articolo 11 - è esercitata mediante deliberazione del Consiglio dei

Tale comma, che è stato definito “poco comprensibile, o comunque di dubbia legittimità”, lascia interdetti per diversi ordini di motivi: innanzitutto non si può fare a meno di notare la somiglianza, almeno nella struttura, con la disposizione contenuta nell’art. 9 commi 5 e 6, della vecchia legge La Pergola , la quale disciplina la soppressa funzione statale di indirizzo e coordinamento; come nel citato articolo, inoltre, si trova anche qui il richiamo all’art. 8 della legge n. 59 del 1997.

Gran parte della dottrina desume da questa disposizione la volontà di reintrodurre, in versione “soft”, la funzione statale di indirizzo e coordinamento, funzione che, secondo una convinzione ampiamente condivisa, sarebbe stata soppressa ad opera della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Di qui la volontà di non menzionare esplicitamente questo istituto ma di inserirlo comunque in una versione più “morbida”<sup>64</sup> .

---

Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie, d’intesa con i Ministri competenti secondo le modalità di cui all’articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59.”

<sup>64</sup> Una conferma di tale intenzione potrebbe trarsi anche dalla lettura dell’articolo 6 della legge La Loggia, il quale, trattando della attuazione degli obblighi internazionali da parte delle regioni, afferma che queste “provvedono direttamente all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali ratificati dandone preventiva comunicazione al governo”, il

Ma anche superato questo primo ostacolo interpretativo, il lettore si trova di fronte ad un altro dilemma che investe anche la stessa legittimità della disposizione: qual è il senso della norma? Ovvero, quali attività regionali ha in mente il legislatore, dato che l'articolo si riferisce espressamente alle materie di cui al secondo comma dell'articolo 117, materie che per definizione sono di competenza statale esclusiva e per le quali non è previsto alcun intervento regionale? Una prima ipotesi avanzata è stata quella secondo cui le materie di cui trattasi sarebbero materie di competenza regionale (concorrente o esclusiva), ma per la loro natura toccate da competenze statali esclusive (queste rientranti nella fattispecie di cui al secondo comma del 117) di carattere trasversale, qual è ad esempio, la materia ambientale.

A voler accogliere questa interpretazione si potrebbe incorrere tuttavia in un vizio di legittimità della norma in esame, poiché, trattandosi di materie regionali, queste non dovrebbero essere sottoposte ad altro condizionamento se non quello espressamente previsto per

---

quale, nell'arco di trenta giorni ha la facoltà di formulare "criteri e osservazioni".

queste competenze<sup>65</sup>. Per quanto attiene la seconda interpretazione, forse più aderente alla realtà in quanto renderebbe la norma almeno non illegittima, è quella che ritiene che le regioni siano qui interpellate come autorità amministrative<sup>66</sup>. Secondo questa lettura del testo, le regioni verrebbero chiamate a dare attuazione in via amministrativa alle direttive comunitarie nelle materie di competenza statale esclusiva.

Se questa interpretazione corrispondesse alle reali intenzioni del legislatore si comprenderebbe perché questi abbia previsto, in questi casi, la possibilità di un monitoraggio statale.

Anche se, come già detto, non messa in discussione, risulta tuttavia modificata la portata della legge comunitaria annuale: questo meccanismo infatti, seppure basilare nella fase discendente, perde inevitabilmente parte

---

<sup>65</sup> Con questa norma, in definitiva, secondo tale interpretazione, si vorrebbe “condizionare preventivamente ed inderogabilmente l’esercizio delle competenze regionali”, facoltà che lo Stato non può adoperare pur trattandosi dell’attuazione di atti comunitari, esistendo all’uopo l’istituto del potere sostitutivo.

<sup>66</sup> Dopo l’eliminazione del principio del parallelismo, operato dalla legge costituzionale del 2001, ma ancor prima a livello di legislazione ordinaria dalla legge n. 59 del 1997, le funzioni amministrative sono state trasferite al livello comunale, con la sola eccezione dei casi in cui si presentino esigenze di carattere unitario che giustificano l’esercizio di tali competenze a livelli superiori.

della sua centralità come conseguenza della nuova potestà legislativa residuale delle regioni<sup>67</sup>.

La dottrina è tendenzialmente d'accordo nel dire che la legge n. 11 tuttavia non innova in modo sostanziale rispetto alla legge "La Pergola" n. 86 del 1989 (e successive modifiche), per quanto concerne la disciplina dell'attuazione del diritto comunitario nelle materie di competenza regionale<sup>68</sup>.

A questo riguardo, si è osservato infatti che il tenore dell'art. 117, primo e quinto comma, ed anche l'art. 120, secondo comma, avrebbero dovuto suggerire al legislatore ordinario formule più cogenti di quella meramente facoltizzante.

---

<sup>67</sup> Ritornando all'articolo 8, si può leggere infatti al 5° comma che le regioni possono dotarsi di leggi annuali di recepimento, al fine di attuare le direttive comunitarie in via cumulativa.

<sup>68</sup> Va inoltre ricordato che l'art. 16, c. 1, primo periodo della legge n. 11 riprende la formula dell'art. 9, c. 1 e 2 della legge "La Pergola", stabilendo che "le regioni e le province autonome, nelle materie di propria competenza, *possono* dare immediata attuazione alle direttive comunitarie".

<sup>68</sup> Il citato art. 8, c. 1, nel limitare i compiti regionali alle materie di competenza legislativa, implica – in virtù del parallelismo tra funzioni legislative e regolamentari regionali – il riconoscimento del ruolo (eventuale) della fonte secondaria regionale, mentre tace in ordine all'attuazione in via amministrativa, nei limiti in cui tale forma di attuazione sia possibile

Dalle richiamate disposizioni costituzionali risulta infatti non soltanto un sistema di limiti negativi, ma anche un obbligo positivo di adempimento degli obblighi comunitari, che grava sia sul legislatore statale, sia su quello regionale, sebbene solo il primo sia responsabile a livello comunitario.

Sotto questo profilo, appare pertanto più appagante la formulazione dell'art. 8, c. 1, della legge n. 11, a norma del quale “lo Stato, le regioni e le province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, danno tempestiva attuazione alle direttive comunitarie”<sup>69</sup>.

Inoltre sotto il profilo dell'attuazione regolamentare e amministrativa, la legge n. 11 non fornisce indicazioni in merito ai rapporti tra attribuzioni regionali e locali, che vanno pertanto

---

<sup>69</sup> Il citato art. 8, c. 1, nel limitare i compiti regionali alle materie di competenza legislativa, implica – in virtù del parallelismo tra funzioni legislative e regolamentari regionali – il riconoscimento del ruolo (eventuale) della fonte secondaria regionale, mentre tace in ordine all'attuazione in via amministrativa, nei limiti in cui tale forma di attuazione sia possibile”.

inseriti nel quadro delineato in generale dagli artt. 117, sesto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione<sup>70</sup>.

Il legislatore statale ha fino ad ora manifestato la tendenza a non conformarsi a tale modello di predeterminazione espressa dei principi fondamentali in sede di legge comunitaria annuale, mostrando di preferire un implicito rinvio ai principi direttamente desumibili dalla legislazione statale vigente e dalle stesse direttive comunitarie, in conformità ad alcune pronunce della Corte costituzionale<sup>71</sup>.

Per quanto riguarda l'attuazione in via amministrativa, qualche perplessità ha suscitato comunque la disciplina contenuta nel comma 4 dell'art. 16 della legge n. 11.

---

<sup>71</sup> In questo senso pare doversi interpretare la legge comunitaria 2005, laddove genericamente prevede il "rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e, nelle materie di competenza concorrente, dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione dello Stato". Diversamente orientato è la legge comunitaria del 2006, che reca una puntuale individuazione dei principi fondamentali in alcune materie di competenza concorrente.

Si tratta di una disposizione che ripropone la funzione statale di indirizzo e coordinamento nell'ambito dell'attuazione in via amministrativa del diritto comunitario, nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La disciplina introdotta dal comma richiamato prevede in effetti atti statali di indirizzo e coordinamento rispetto all'esercizio di funzioni amministrative che, data l'assenza di un necessario parallelismo tra funzioni legislative ed amministrative, dovrebbero ritenersi di spettanza regionale anche in sede di attuazione del diritto comunitario e pur nell'ambito delle materie elencate al secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, qualora i principi di sussidiarietà e adeguatezza non ne impongano l'accentramento a livello statale.



### **3 Il Potere sostitutivo dopo la riforma del 2001.**

L'attribuzione di competenze attuative del diritto comunitario in capo alle Regioni non ha mai comportato in ogni caso che questa facoltà fosse loro rimessa totalmente

Alla potestà regionale nell'attuazione ed esecuzione della normativa comunitaria hanno sempre fatto da contrappunto infatti poteri dello Stato di ingerenza nelle materie regionali.

Sin dall'inizio, anzi soprattutto all'inizio, quando ancora la concezione che guidava l'operato del legislatore statale era di tipo statocentrico, alla previsione di un potere attuativo del diritto comunitario in via legislativa da parte della regione si è sempre accompagnata la possibilità per lo Stato di intervenire con la propria normativa, anche in via preventiva.

Tale ingerenza trovava fondamento nella tendenziale "cecità" delle comunità europee nei confronti delle articolazioni interne ad ogni Stato, da cui discendeva la conclusione che unico responsabile di una eventuale inadempienza nell'attuazione o esecuzione del diritto comunitario rimaneva lo Stato, che come tale aveva il

principale interesse di tutelarsi di fronte ad eventuali inerzie regionali.

Sebbene il testo costituzionale del 1948 non menzionasse alcun potere dello Stato di sostituirsi alle Regioni nell'esercizio delle loro competenze, parallelamente all'attuazione del regionalismo, diverse norme di legge prevedevano che nel caso le regioni non avessero esercitato le funzioni loro attribuite, lo Stato avrebbe potuto sostituirsi per rimediare all'inerzia regionale

Le ipotesi per le quali era previsto l'esercizio di un potere sostitutivo erano diverse e non riguardavano solamente le competenze regionali<sup>72</sup> in ambito comunitario (competenze che allora, fino al 1977 riguardavano solo l'attuazione in via amministrativa), ma anche l'esercizio di funzioni amministrative delegate<sup>73</sup>, e in seguito proprie.

---

<sup>72</sup> Per le quali si veda l'art. 1, comma 3 n. 5, legge 22 luglio 1975, n. 382 in base al quale "Sarà provveduto, nelle materie spettanti ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, al trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative relative all'attuazione di regolamenti della Cee e di sue direttive, fatte proprie con legge nella quale saranno indicate le norme di principio, prevedendosi altresì, che in mancanza della legge regionale sarà osservata quella dello Stato in tutte le sue disposizioni.

<sup>73</sup> Si veda l'art. 2 legge 22 luglio 1975, n. 382, in combinato disposto con l'art. 4, comma 3, d.P.R. 22 luglio 1977, n. 616, poi abrogato implicitamente dalla legge n. 400/88. A queste disposizioni se ne aggiungevano altre relative a materie specifiche.

<sup>73</sup> Il potere sostitutivo nel caso di attività legislativa regionale di attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di loro spettanza verrà menzionato nel d.P.R. n. 616/77, che all'art. 6 affermava che "Sono trasferite alle regioni in ciascuna delle materie definite dal presente decreto anche le funzioni

Nel complesso quindi il nostro ordinamento vedeva operare diversi tipi di sostituzione amministrativa da parte dello Stato, ai quali si andava ad aggiungere un potere sostitutivo in via legislativa per garantire l'attuazione del diritto comunitario<sup>74</sup>.

Quest'ultimo tipo di ipotesi sostitutiva riveste particolare importanza non solo ai fini di questa trattazione, ma anche per motivi di ordine storico e per il fatto che, successivamente alla riforma costituzionale del 2001, la previsione di un potere sostitutivo nei casi di inadempienza nei confronti di obblighi comunitari è contenuta in ben due diverse disposizioni, l'art 117, quinto comma e l'articolo 120.

Riguardo al primo punto è possibile osservare come l'attribuzione allo Stato di poteri sostitutivi da esercitare nei confronti delle Regioni viene prevista già nel 1975 con le leggi 9 maggio 1975, n. 153 (Attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee per la riforma dell'agricoltura) e 22 luglio 1975, n. 382 (Norme

---

amministrative relative all'applicazione dei regolamenti della Comunità economica europea nonché all'attuazione delle sue direttive fatte proprie dallo Stato con legge che indica espressamente le norme di principio. In mancanza della legge regionale, sarà osservata quella dello Stato in tutte le sue disposizioni.”

sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione) sulla cui delega verrà poi emanato il d.P.R. 616/77, seguendo il solco tracciato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 142 del 1972<sup>75</sup> che sottolineava come ancora nel nostro ordinamento mancasse un istituto preposto alla tutela della partecipazione italiana alle Comunità europee.

In particolare, la sentenza in questione chiedeva che lo Stato si dotasse di strumenti idonei a garantire la sua posizione di fronte alle Comunità nel caso in cui le regioni

---

<sup>75</sup> Sentenza Corte Cost. 24 luglio 1972, n. 142, in *Giur. Cost.*, 1972, pp. 1432 ss. la quale spiegando il perché di un intervento statale in materie costituzionalmente attribuite alla competenza legislativa regionale sottolinea come non sia “sufficiente richiamarsi all'art. 189, terzo comma, del Trattato di Roma istitutivo della Comunità, che fa rinvio agli ordinamenti interni degli Stati partecipanti per la disciplina del concreto esercizio delle attività necessarie all'adempimento degli impegni da essi assunti; ciò perché ogni distribuzione dei poteri di applicazione delle norme comunitarie che si effettui a favore di enti minori diversi dallo Stato contraente (che assume la responsabilità del buon adempimento di fronte alla Comunità) presuppone il possesso da parte del medesimo degli strumenti idonei a realizzare tale adempimento anche di fronte all'inerzia della Regione che fosse investita della competenza dell'attuazione. Strumenti di tal genere fanno difetto nel nostro ordinamento, e ad essi non potrebbe supplirsi con il potere di indirizzo di cui all'articolo 17 della legge di delegazione poiché alla inottemperanza ad esso non si potrebbe in alcun modo porre riparo, non riuscendo allo Stato di sostituirsi nell'esercizio della competenza una volta effettuato il suo trasferimento. Pertanto, fino a quando tale situazione non venga modificata con il ricorso alle forme a ciò necessarie, il solo mezzo utilizzabile per fare concorrere le Regioni all'attuazione dei regolamenti comunitari é quello della delegazione di poteri in materia di strutture agrarie, che appunto offre il rimedio della sostituibilità del delegante in caso di inadempimento del delegato.”

non avessero provveduto all'attuazione nelle materie di rispettiva competenza<sup>76</sup>.

La soluzione proposta dalla Sentenza era quella della delegazione dei poteri, che avrebbe consentito al delegante, lo Stato, di sostituirsi al delegato, la Regione, nel caso in cui questo fosse risultato inadempiente. Anche se la soluzione prospettata finiva per privare le regioni dei loro poteri in nome della unità della responsabilità statale sul piano comunitario, procedeva però al riconoscimento della competenza regionale nell'attuazione degli obblighi comunitari e aveva nel contempo il merito di aprire la strada all'evoluzione della disciplina dei poteri sostitutivi.

Quindi è evidente come e perché inizialmente le scelte del legislatore, per quanto criticabili, fossero ispirate alla logica della preferenza della disciplina statale rispetto a quella regionale.

Sino all'entrata in vigore della legge La Pergola, infatti, l'esercizio delle competenze legislative delle regioni era comunque subordinato alla previa emanazione della legge statale che, oltre a contenere norme di principio,

---

<sup>76</sup> B. CARAVITA, *I "poteri sostitutivi" dopo le sentenze della Corte costituzionale*, in *Politica del diritto*, n. 2/1987, p. 320.

conteneva norme di dettaglio applicabili nel caso in cui la legislazione regionale fosse arrivata in ritardo a disciplinare la materia<sup>77</sup>.

Il sistema allora vigente suscitava perplessità soprattutto in relazione al fatto che l'art. 117 della Costituzione in via generale limitava l'intervento statale nelle materie di legislazione concorrente alla sola fissazione dei principi fondamentali, per cui si sarebbe dovuta preferire comunque l'attuazione con disciplina regionale, in particolare per la sua capacità di meglio adattarsi alle esigenze locali.

Proprio per la problematicità dei poteri in questione, la Corte costituzionale non ha potuto fare a meno di pronunciarsi a più riprese su questo argomento con orientamenti non sempre concordi.

Generalmente il ricorso era proposto dalla regione, o dalle regioni, che lamentavano un non legittimo intervento

---

<sup>77</sup> 155 Esempi di tale meccanismo di recepimento sono la legge 9 maggio 1975, n. 153 e la legge 10 maggio 1976, n. 352 che presentano la stessa struttura; entrambe dichiarano all'articolo 1 di voler attuare direttive comunitarie specifiche, mentre nei successivi articoli viene disciplinata l'attuazione da parte delle regioni, ordinarie e speciali, e delle province autonome. Si stabilisce che queste possano intervenire con proprie leggi per disciplinare la materia in attuazione delle direttive prese in considerazione al fine di "adattarla alle esigenze dei singoli territori" entro un termine loro assegnato. In attesa dell'intervento della legge regionale sarebbe stata la legge statale a disciplinare la materia.

statale nelle materie di loro competenza, in attuazione di direttive comunitarie<sup>78</sup>.

Secondo le Regioni ricorrenti il potere sostitutivo dello Stato avrebbe configurato un tipo di controllo statale sugli enti, in questo caso autonomi, non previsto dalla Costituzione, e pertanto la disposizione in esame sarebbe stata illegittima. La Corte, pronunciandosi nel senso dell'infondatezza della questione, forniva motivazioni e sviluppava riflessioni utili alla presente trattazione<sup>79</sup>.

La sentenza sottolinea, infatti, da una parte, come la Comunità economica europea sia una organizzazione internazionale, e quindi in quanto tale implicante limitazioni alla sfera statale fondate sull'articolo 11 della Costituzione, ma, dall'altra, ne metteva in rilievo nel contempo il suo carattere peculiare, e cioè il fatto di avere una incidenza

---

<sup>78</sup> Un esempio della situazione che si veniva a creare allora è dato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 81 del 1979. Nella sentenza in esame la Regione Valle d'Aosta, le Province autonome di Trento e Bolzano e la regione Sardegna contestavano la legge 10 maggio 1976, n. 352 che, in attuazione di una direttiva comunitaria, all'art. 2 stabiliva che qualora risultasse "un'accertata inattività degli organi regionali nel disciplinare con legge e nell'attuare il regime di aiuti prescritto nella direttiva n. 75/268 C.e.e., al punto di comportare inadempimento di obblighi comunitari, il Consiglio dei Ministri [...] ha facoltà di prescrivere un congruo termine alla regione per provvedere, e di adottare, trascorso inutilmente il termine predetto, i provvedimenti relativi in sostituzione dell'amministrazione regionale."

<sup>79</sup> Partendo dalla considerazione che in ogni caso "l'esecuzione all'interno dello Stato degli obblighi assunti con altri soggetti di diritto internazionale spetta, anche in altre materie che sarebbero altrimenti attribuite alla competenza regionale, esclusivamente agli organi centrali"

crescente e di rilievo anche e soprattutto sulle materie appartenenti alla competenza legislativa regionale.

La scelta operata dal legislatore, non sottraendo alle regioni competenze loro proprie in favore dello Stato, era quindi in linea con i “fondamentali principi dell’autonomia e del decentramento” e si presentava come l’unico mezzo efficace per “assicurare il pieno e tempestivo adeguamento della legislazione interna alle prescrizioni comunitarie”.

In base alla sentenza ci troveremmo insomma di fronte ad una doppia garanzia: garanzia di attuazione degli obblighi comunitari tramite la previsione di un potere sostitutivo; garanzia dell’autonomia dei soggetti regionali, che rimanevano in ogni caso liberi di esercitare pienamente la propria autonomia fintantoché non fosse scaduto inutilmente il termine ultimo dato dallo Stato per l’esercizio delle funzioni loro proprie.

La stessa linea, recepita nella legge 16 aprile 1987, n. 183 (c.d. legge Fabbri) <sup>80</sup>, venne poi, confermata

---

<sup>80</sup> Tale legge si occupava del “Coordinamento delle politiche riguardanti l’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee ed adeguamento dello ordinamento interno agli atti normativi comunitari



successivamente, e in parte modificata dalla legge La Pergola<sup>81</sup>.

La legge in esame, se da una parte risolveva l'annoso problema del recepimento delle direttive comunitarie in tempi utili garantendo l'intervento di una legge comunitaria con cadenza annuale, faceva emergere allo stesso tempo due nuove perplessità in ordine all'utilizzo dei poteri sostitutivi: il primo riguardante il carattere "preventivo" del potere sostitutivo; il secondo circa l'ammissibilità del suo esercizio tramite fonti di rango secondario quali i regolamenti.

La legge La Pergola prevedeva che lo Stato intervenisse, con la legge comunitaria, non solo dettando norme di principio non derogabili, ma anche con norme di dettaglio nelle materie di pertinenza regionale. Queste norme sono destinate ad essere applicate in mancanza della disciplina regionale, anche prima della scadenza del termine indicato dalla direttiva comunitaria per la sua attuazione, e a cedere nel momento in cui questa intervenga.

---

<sup>81</sup> La legge la Pergola all'articolo 9, comma 4, affermava che "in mancanza degli atti normativi della regione, previsti nei commi primo, secondo e terzo, si applicano tutte le disposizioni dettate dalla legge dello Stato ovvero dal regolamento di cui all'articolo 4".

Si veniva così a configurare un potere sostitutivo statale “preventivo” e “cedevole”, poiché le disposizioni adottate dallo Stato precedono l’intervento della normativa regionale<sup>82</sup>.

La ragione di tale distinzione secondo parte della dottrina<sup>83</sup> andrebbe ricercata nel testo originario della legge La Pergola che, prima delle modifiche introdotte dalla legge n. 128 del 1998 riservava la facoltà di attuare direttamente le direttive comunitarie solo alle regioni ad autonomia differenziata nelle materie di competenza esclusiva, mentre per le materie di competenza concorrente era necessario il preventivo intervento della prima legge comunitaria statale successiva alla notifica della direttiva; il sistema sarebbe poi rimasto inalterato anche a seguito dell’intervento della legge n. 128 del 1998.

---

<sup>82</sup> Le due ipotesi, di sostituzione in prevenzione e in via successiva, venivano trattate separatamente dalla legge n. 86 del 1989, così da poter distinguere un potere sostitutivo *in senso stretto*, relegato all’articolo 11, che espressamente richiamava il sistema introdotto con il d. P. R. 616/77 e che doveva trovare applicazione solo per le ipotesi di inattività amministrativa in via successiva (in pratica quello che aveva trovato applicazione fino al 1989 per tutte le ipotesi di inerzia regionale), e un potere sostitutivo in senso lato, destinato ad essere utilizzato *anche* in via preventiva per le sole ipotesi di inerzia regionale a livello legislativo.

<sup>83</sup> Vedi ampiamente sul punto G. ONORATO, L’evoluzione del ruolo delle regioni italiane nell’ordinamento comunitario, in N. ZANON - A. CONCARO, L’incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza della corte costituzionale, Giuffrè, Milano, 2005, p. 295.

Con questo sistema si veniva così a creare una sorta di “presunzione negativa” a discapito delle autonomie locali, cioè la presunzione dell’inattività regionale nei confronti degli obblighi comunitari al punto da legittimare un intervento statale sostitutivo che, sebbene cedevole ed eccezionale, ha finito per divenire la regola. In realtà il testo della norma non dice esplicitamente quali siano i limiti temporali dell’esercizio di tale potere, ma l’impellenza di provvedere prima della data di scadenza per l’adempimento ha fatto sì che lo Stato fosse sempre più spesso portato ad intervenire in via anticipata, fino a rendere tale pratica non solo normalmente accettata e praticata, ma anche sostenuta da diverse pronunce della Corte Costituzionale<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> In questo senso si può richiamare la sentenza n. 425 del 1999 che, pronunciandosi su un ricorso promosso dalla Regione Emilia - Romagna e dalle Province autonome di Trento e Bolzano circa l’inammissibilità del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), fa chiarezza nella materia: la Corte, interrogata principalmente sull’ammissibilità dell’uso di fonti secondarie statali in assenza della normativa regionale di dettaglio, mette in rilievo un punto importante nel dibattito sulla legittimità in generale dei poteri sostitutivi statali, affermando chiaramente come le regioni debbano procedere alla rivendicazione dei loro poteri non solo attraverso la contestazione in giudizio, bensì tramite l’esercizio concreto delle proprie competenze, che in alcun modo vengono messe in discussione dall’articolo 9 della legge La Pergola. La sentenza della Corte Cost. n. 425 del 1999, al punto 5.3.1 considerato in diritto, afferma “che ordinariamente, nel caso dell’attuazione di direttive comunitarie, 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: competenze il cui possibile esercizio, secondo il sistema descritto, perdura intatto.”

Dopo la riforma del titolo V Cost. , ed anche a seguito della cd. L. Buttiglione , anche il potere sostitutivo ha trovato una sua nuova collocazione nel testo costituzionale.

Risulta fondamentale quindi esaminare le nuove previsioni costituzionali in merito, per poter approfondire come la legislazione ordinaria e la giurisprudenza abbiano reagito a questo mutamento.

La riforma del Titolo V, se da una parte ha scartato la possibilità per lo Stato di continuare a interferire nelle materie di competenza regionale, sia essa concorrente o esclusiva, attraverso il metodo delle norme cedevoli<sup>85</sup>, ha

---

La sentenza avrebbe messo fine ad una lunga *debacle* sul punto, *debacle* che tuttavia ha avuto modo di riproporsi con l'entrata in vigore della riforma costituzionale.

<sup>85</sup> Tale conclusione può essere autorevolmente supportata dal messaggio di rinvio alle Camere del Presidente della Repubblica del 5 novembre 2002 della legge «Disposizioni in materia di incompatibilità dei consiglieri regionali». Il messaggio tiene a sottolineare come “l'assenza di una legge statale di principio non può comunque giustificare l'invasione, da parte dello Stato, di una competenza costituzionalmente riservata alla legge regionale, nemmeno con la clausola cosiddetta di «cedevolezza»”. Il messaggio del Presidente della Repubblica richiama anche una sentenza (sentenza 282 del 19-26 giugno 2002) della Corte, che in luglio aveva avuto occasione di pronunciarsi sullo stesso punto affermando che “nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze (in assenza di leggi statali di principio), la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore”. Il messaggio presidenziale continua quindi nel ribadire la sua posizione argomentando che “la citata sentenza della Corte costituzionale costituisce quindi autorevolissima conferma che anche l'omissione o il ritardo nella determinazione, da parte dello Stato, dei principi

allo stesso tempo posto una unica importante eccezione per ciò che riguarda la partecipazione dell'Italia all'Unione europea, consentendo che lo Stato possa sostituirsi agli enti autonomi nell'esercizio delle loro competenze attuative della normativa comunitaria ai fini della salvaguardia della responsabilità unitaria dello Stato a livello europeo.

Procedendo, dopo anni dalla sua prima applicazione, alla costituzionalizzazione di tale istituto, il legislatore costituzionale ha elaborato, per disciplinate tale potere, ben due disposizioni: l'articolo 117, comma 5<sup>86</sup> che affida allo Stato la “disciplina delle modalità di esercizio del

---

fondamentali non costituisce titolo valido per sostituire la legge statale alla legge regionale in una materia riservata alla competenza legislativa della Regione; infatti, è sempre e soltanto la Regione che, anche in assenza delle cosiddette leggi (statali) di principio, ha il potere di legiferare, con l'obbligo di attenersi al «rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore».” La stessa linea sembra essere confermata anche dalla successiva pronuncia della Consulta n. 303 del 2003 nel punto in cui avanza l'ipotesi che “l'inversione della tecnica di riparto delle potestà legislativa e l'enumerazione tassativa delle competenze dello Stato dovrebbe portare ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali in materie di legislazione concorrente”. Per la posizione della dottrina al riguardo si vedano L. ANTONINI, *Sono ancora legittime le normative statali cedevoli?*, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), p. 2-4; A. D'ATENA, *La Consulta parla...e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), p. 3; M. SANTINI, *Il tema della cedevolezza e le sue residue applicazioni dopo la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), p. 5 - 7.

<sup>86</sup> Art. 115, 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.”

potere sostitutivo in caso di inadempienza” e l’articolo 120, comma 2<sup>87</sup> che, tra i casi che legittimano il ricorso al potere sostitutivo del *Governmento*, inserisce la fattispecie del mancato rispetto della normativa comunitaria.

L’inserimento del medesimo istituto in due differenti disposizioni costituzionali ha indotto i costituzionalisti ad interrogarsi su questa apparente duplicazione.

Alcuni hanno immaginato che le due norme fossero riconducibili ad una unica ipotesi, come se l’art. 117, comma 5 rappresentasse una *species* obbligata del *genus*<sup>88</sup> più ampio che si ritrova nell’articolo 120 al comma 2, quindi per ciò che attiene agli affari comunitari la titolarità del potere sostitutivo rimarrebbe in capo al Governo, legittimato ad esercitarlo solo nel caso di inadempimento regionale. Ammettendo questa interpretazione non si spiegherebbe tuttavia il perché della ripresa della medesima previsione

---

<sup>87</sup> Così l’art. 120, 2° comma, Cost.: “Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria[...]. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.”

<sup>88</sup> L’espressione è di A. ANZON, *I poteri delle regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 282, che prospetta questa possibilità affiancandola ad altre possibili ricostruzioni

all'art. 117, 5° comma, e, cosa ben più importante, si verrebbe a configurare una frattura del sistema, poiché vorrebbe dire ammettere che un organo espressione della maggioranza politica è l'unico legittimato a sostituirsi all'attività di organi espressione di interessi di collettività regionali, quali sono appunto i Consigli, con ciò creando un circolo al quale sarebbe estraneo il Parlamento<sup>89</sup>.

Tentando di risolvere tali problematiche, pur rimanendo nella scia della medesima interpretazione e nel tentativo di allargare la portata sostitutiva dell'articolo 120 anche alle ipotesi di inerzia legislativa, alcuni hanno proposto il ricorso al decreto-legge<sup>90</sup>, come strumento che pur adottato dal governo richiede un intervento del Parlamento.

A questa posizione si è replicato che se 'utilizzo di tale strumento non è vietato dalla lettera della norma, nel contempo la stessa non ne rende l'utilizzo obbligatorio nel caso di sostituzione per inerzia legislativa, rendendo possibile l'utilizzo dello strumento amministrativo "a tutto

---

<sup>89</sup> Vedi in particolare M. P. IADICCIO, *Il potere sostitutivo dello Stato nel sistema di attuazione degli obblighi comunitari*, in L. CHIEFFI, *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 101.

<sup>90</sup> P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1228 ss.

campo”<sup>91</sup>, cosa che sicuramente violerebbe il principio di legalità.

Questi inconvenienti non si presenterebbero se si interpretasse invece l’art. 117, comma 5 in chiave sistematica, considerando due fattispecie distinte per i due articoli: secondo questa interpretazione il potere sostitutivo ex articolo 120, comma 2, proprio perché attribuito esplicitamente al Governo, si riferirebbe solo alle ipotesi di sostituzione per inerzia degli organi esecutivi della regione, quindi alla loro attività/inerzia amministrativa, diversamente dall’articolo 117, comma 5 che, riferendosi genericamente allo *Stato*, permetterebbe di estendere l’intervento sostitutivo anche alle ipotesi di inerzia del legislatore regionale.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> L’espressione è di A. ANZON, Un passo indietro verso il regionalismo “duale”, Comunicazione all’incontro di studio promosso dall’A.I.C su “Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione: primi problemi della sua attuazione”, Bologna, 2002, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

<sup>92</sup> Di questa idea: S. PANUNZIO, *Indagine conoscitiva sugli effetti nell’ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione*, Commissione affari costituzionali (1<sup>a</sup>) del Senato, audizione del 23 novembre 2002; C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1380 ss.; M. P. IADICCIO, *Il potere sostitutivo dello Stato nel sistema di attuazione degli obblighi comunitari*, in L. CHIEFFI, *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 101-103. Recentemente una sentenza della Corte costituzionale (sentenza n. 240/2004) sembra aver implicitamente confermato questa ipotesi riconducendo un caso di sostituzione amministrativa dello Stato nei confronti delle regioni all’articolo 2° comm. Cost.



Ad avvalorare questa ricostruzione starebbe la possibilità di applicazione dell'articolo 120, comma 2 anche agli enti locali minori che, come noto, non posseggono poteri legislativi. Indicativi sono inoltre i vincoli a cui è sottoposto l'esercizio dei poteri sostitutivi mentre per l'art. 120, comma 2 il legislatore, nel dettare le procedure, deve rifarsi ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, questo vincolo non è presente all'art. 117, comma 5: ora, l'interpretazione ammessa è duplice, ma conduce alla medesima conclusione appena tratta.

È possibile infatti che il legislatore abbia voluto mantenere un più ampio spettro di possibilità in capo al legislatore statale, proprio per la differente natura (amministrativa o legislativa) con cui può atteggiarsi il potere sostitutivo statale ex articolo 117, comma 5 e allo stesso modo abbia voluto delimitare la portata dell'art 120, comma 2 alla sola attività amministrativa sottoponendola a vincoli procedurali, qual è il principio di sussidiarietà<sup>93</sup>, che

---

<sup>93</sup> Di questa idea F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano tra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, in *Le regioni* n. 4/2002, Il Mulino, Bologna, , p. 693.

nel nuovo testo costituzionale compaiono solo in relazione a questa<sup>94</sup>.

In dottrina sin dall'inizio è prevalsa questa seconda interpretazione, che non solo permetteva l'utilizzo della sostituzione in via legislativa anche in modo preventivo e suppletivo (come era avvenuto fin a quel momento con la legge La Pergola), ma ne limitava anche l'utilizzo, dato il riferimento estremamente generico dell'articolo 120, comma 2 al "mancato rispetto" della normativa comunitaria.

Al termine di questa analisi possiamo quindi riassumere il quadro concludendo che in Costituzione vengono previsti due strumenti sostitutivi: l'uno, contenuto nell'articolo 117, comma 5, attiene alla potestà legislativa regionale e si pone a fondamento del potere sostitutivo qualora regioni e province autonome non recepiscano o attuino la normativa comunitaria in via legislativa; l'altro, all'articolo 120, comma 2, permette di porre rimedio qualora regioni e province autonome assumano "comportamenti positivi di carattere violativo".

---

<sup>94</sup> Il principio di sussidiarietà nel nuovo testo costituzionale è nominato, oltre che nell'articolo 120 al secondo comma, esclusivamente all'articolo 118 in riferimento all'attribuzione di funzioni amministrative a Stato, regioni, province e città metropolitane.

#### 4. Regolamenti statali cedevoli

Secondo punto controverso del potere sostitutivo disciplinato con la legge n. 86 del 1989 riguarda, come già anticipato, la natura formale dell'atto statale di sostituzione.

All'inerzia degli enti autonomi nell'applicazione del diritto comunitario derivato lo Stato ha infatti la possibilità di supplire anche attraverso il ricorso a fonti di secondo grado, ovvero tramite regolamenti, possibilità ammessa dall'articolo 9 al comma 4, che afferma che “in mancanza degli atti normativi della regione [...] si applicano tutte le disposizioni dettate per l'adempimento degli obblighi comunitari dalla legge dello Stato ovvero dal *regolamento* di cui all'articolo 4.”<sup>95</sup>

La possibilità di intervento con fonti regolamentari nelle materie di competenza regionale non sempre è stata ben accolta dagli enti autonomi, che generalmente lamentavano una ingerenza illegittima nelle proprie sfere di competenza, illegittima poiché operata con atto di natura regolamentare che - in contrasto con la riserva di legge posta dall'articolo 117 della Costituzione per la disciplina delle

---

<sup>95</sup> Art. 9, 4° comma, legge n. 86/1989.

materie di competenza concorrente tanto per lo Stato quanto per le regioni - violerebbe il “sistema di coordinamento dei poteri normativi nazionali e di quelli regionali e provinciali”<sup>96</sup>.

Il punto era tanto controverso da dar luogo, nel tempo, a diverse pronunce del giudice delle leggi, nonché a innumerevoli dibattiti dottrinali.

La Corte sembra aver chiarito il punto con la sentenza, più volte richiamata in questo capitolo, n. 425 del 1999<sup>97</sup>.

Nella sentenza in questione, di fronte alle doglianze delle regioni, che avanzavano la pretesa illegittimità del regolamento statale poiché inadatto a determinare il quadro delle competenze e dei rapporti tra Stato e regioni, determinabile costituzionalmente solo con legge, la Corte mette ordine operando innanzitutto una distinzione tra il problema dell'ammissibilità del regolamento a livello *formale* e quello dall'ammissibilità sotto il profilo del *rispetto delle competenze statali e regionali*.

---

<sup>96</sup> Cfr. Corte Cost., sent. n. 425/1999, punto 3.1 considerato in diritto.

<sup>97</sup> Nonché con l'ordinanza n. 106 del 2001.

In relazione a quest'ultimo punto la Corte prospetta due ipotesi: la prima, nel caso in cui l'ente non dia attuazione alla direttiva comunitaria; la seconda, nel caso in cui la regione o la provincia autonoma provvedano, anche successivamente, all'attuazione.

Nel primo caso lo Stato, unico responsabile come già sappiamo a livello comunitario, deve potersi difendere da una ipotesi di inadempienza sul piano comunitario attraverso tutti gli strumenti a sua disposizione, purché “compatibili con la garanzia delle competenze regionali e provinciali”; ora, tale garanzia non verrebbe messa in discussione dall'adozione di un regolamento piuttosto che di una legge, poiché in ogni caso alla regione rimane la facoltà di intervenire per far valere le proprie competenze rendendo il regolamento inoperante.

L'ammissibilità del regolamento risiederebbe quindi, in fin dei conti, nel suo qualificarsi come cedevole.

Sotto il profilo formale, invece, l'ammissibilità del regolamento presuppone la dimostrazione della sua conformità al principio di legalità.

Tale principio, come noto, opera come limite nei confronti dei regolamenti e richiede che questi abbiano un

fondamento legislativo idoneo a vincolare e dirigere le scelte operate dal governo.<sup>98</sup>

Per i regolamenti in questione il fondamento legislativo sarebbe fornito dalle stesse direttive comunitarie<sup>99</sup> nonché dall'autorizzazione legislativa, contenuta nelle varie leggi comunitarie in conformità con quanto disposto dalla legge n. 86 del 1989 all'articolo 4, a ricorrere ad una fonte regolamentare<sup>100</sup>.

L'unico limite che il regolamento andrebbe ad incontrare risiederebbe nel fatto che questo comunque non debba vincolare regioni e province autonome oltre quanto già stabilito dagli obblighi comunitari.

Non opera, invece la previsione contenuta nella legge n. 400 del 1988 all'articolo 17, comma 1, lettera b, in

---

<sup>98</sup> Corte Cost., sent. n. 425/1999, punto considerato in diritto 5.3.1: "ove dunque il regolamento, in attuazione della direttiva, detti norme che pretendano, sia pure in via suppletiva, di imporsi direttamente alle Regioni e alle Province autonome, esso deve potersi basare su un fondamento legislativo che vincoli e diriga la scelta del governo".

<sup>99</sup> Così Corte Cost., sent. n. 425/1999, punto considerato in diritto 5.3.1 ; inoltre sul punto M.CARTABIA, *L'ordinamento italiano e la Comunità europea*, in B. BEUTLER [et al.], *L'Unione europea: istituzioni, ordinamento e politiche*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 156; G. U. RESCIGNO, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni*, 2002, p. 747 ss. in cui sostanzialmente l'A. arriva alle stesse conclusioni del giudice delle leggi.

<sup>100</sup> In questo caso il regolamento adottato viene reso legittimo dall'art. 4 della legge comunitaria per il 1993 (legge n. 146/1994) che fornisce l'autorizzazione all'adozione in conformità con quanto prescritto dall'articolo 4 della legge n. 86/89.

base alla quale regolamenti governativi non possono disciplinare materie rientranti nella competenza regionale concorrente o esclusiva; la ragione di ciò risiede nella posizione gerarchica della legge in esame che, essendo una comune legge ordinaria, non può opporsi a disposizioni contrarie contenute in leggi di pari grado successive, quale è la legge n. 86 del 1989.<sup>101</sup>

La sentenza in questione ovviamente non ha incontrato il favore di tutta la dottrina, divisa tra coloro che da tempo sostenevano che il potere suppletivo dello Stato potesse essere esercitato anche attraverso regolamenti e coloro che per contro ritenevano la fonte normativa comunitaria insufficiente a soddisfare il principio di legalità e quello di riserva di legge.<sup>102</sup>

Parte della dottrina inoltre ha sollevato il problema della relazione gerarchica tra fonti normative, relazione che potrebbe essere messa in discussione da questo sistema.

---

<sup>101</sup> Cfr. Sul punto M. CARTABIA, *Regolamenti del Governo e leggi regionali: la Corte torna al principio della separazione di competenza*, in *Giur. Cost.*, 1992, p. 2274.

<sup>102</sup> A favore della tesi circa la validità di regolamenti statali cedevoli vedi V. ANGIOLINI, *I regolamenti statali assicurano il rispetto degli obblighi internazionali*, in *Le Regioni*, 1991, p. 1065

Questi portano l'esempio di una possibile situazione estrema, facendo notare come l'intervento in via regolamentare seppur reso necessario da una inerzia regionale, non esclude la preesistenza di leggi regionali nella materia disciplinata dalla direttiva, leggi non necessariamente compatibili con la disciplina sopravvenuta.

Se si fosse verificata una situazione del genere si sarebbe resa necessaria una abrogazione legislativa espressa della precedente normativa, in mancanza della quale la sorte della preesistente disciplina sarebbe stata assai dubbia, non essendo possibile per una direttiva comunitaria procedere all'abrogazione di leggi interne.

Dunque qualora si affermasse la possibilità per la disciplina pregressa di continuare ad esplicare i propri effetti, verrebbe vanificato l'intervento dello Stato in via suppletiva: in particolare verrebbe meno la sua ragion d'essere, e cioè il tempestivo adeguamento alla disciplina comunitaria; affermare, al contrario, che questa venga rimossa, vorrebbe dire ammettere implicitamente che un regolamento possa procedere all'abrogazione di leggi regionali, affermazione quanto meno problematica se non azzardata, non soltanto per la minore forza posseduta dalla fonte regolamentare rispetto alla legge, ma anche per il fatto



che si attribuirebbe in questo modo ad una fonte regolamentare e transitoria la possibilità di produrre un effetto definitivo (l'abrogazione appunto)<sup>103</sup>.

La posizione della Corte in ogni caso deve essere collocata, per essere meglio compresa, in un contesto in cui la fonte regolamentare e amministrativa va conquistando spazi sempre più importanti non solo a livello di normazione statale, ma anche a livello regionale, soprattutto a seguito del rafforzamento del potere della Giunta e della figura del Presidente della regione.

Sul piano dell'attuazione del diritto comunitario ad opera delle regioni, questa tendenza si traduce in una inclinazione alla "amministrativizzazione"<sup>104</sup>, che viene ben rispecchiata e facilitata dalla stessa formulazione della legge n. 422 del 2000, la quale opera una modifica del testo della legge n. 86 del 1989 sostituendo il termine "legge" con il termine "provvedimenti" per indicare gli atti con i quali le regioni possono dare attuazione alle direttive comunitarie.

---

<sup>103</sup> Il tema è trattato da A. ANZON, *Mutamento dei principi fondamentali e vicende della normazione di dettaglio*, in *Giur. Cost.*, 1985, p. 700.

<sup>104</sup> L'espressione è di A. ANZON, in A. ANZON, *I poteri delle regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 160; inoltre sul punto G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare delle Regioni dopo la legge cost. 1/1999*, in *Le Regioni*, 2000, p. 639.

Da questo punto di vista, accettando la validità dei regolamenti statali cedevoli si verrebbe a stabilire una sorta di “criterio di simmetria”<sup>105</sup> che autorizzerebbe il legislatore statale ad operare con strumenti non legislativi proprio in virtù del fatto che lo stesso legislatore regionale, nelle materie non coperte da riserva di legge assoluta, ha la piena titolarità ad attuare la direttiva mediante regolamento autorizzato da legge.

Concludendo, si deve far presente che l’ampia riflessione dottrinale e la copiosa giurisprudenza in realtà non sono valsi a giungere ad un punto di approdo certo: l’ordinanza della Corte costituzionale n. 106 del 2001, che sembrava voler confermare la linea sostenuta dalla stessa Corte con la sentenza n. 425 del 1999, è stata accompagnata da altre pronunce operanti in senso esattamente opposto, che escludono la possibilità che un regolamento statale possa vincolare o invadere le competenze attuative regionali<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> L’espressione è di M. SANTINI, Il tema della cedevolezza e le sue residue applicazioni dopo la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, relazione al convegno “Riforma del titolo V della costituzione”, Potenza, 22 settembre 2003; esprime la stessa considerazione, anche se approdando a conclusioni differenti, M. P. IADICCIO, Il potere sostitutivo dello Stato nel sistema di attuazione degli obblighi comunitari, in L. CHIEFFI, Regioni e dinamiche di integrazione europea, Giappichelli, Torino, 2003, p. 130.

<sup>106</sup> Cfr. Corte Cost., sent. nn. 209 del 2000, 77 del 2001, 84 del 2001, dove punto 4 del considerato in diritto si legge che “Secondo il consolidato orientamento della Corte, un regolamento (governativo o ministeriale) non

A ciò si deve aggiungere il fatto che il dibattito ha ricevuto nuovo impulso a seguito della riforma costituzionale del 2001, che ha visto l'aprirsi di nuovi scenari che hanno portato a nuove pronunce della Consulta.

---

può contenere norme miranti a limitare la sfera di competenza delle Regioni nelle materie loro attribuite, in quanto esse “non sono soggette, in linea di principio, alla disciplina dettata con i regolamenti governativi” (sentenze n. 507 del 2000 e n. 352 del 1998). Infatti “la regola di base nei rapporti fra fonti secondarie statali e fonti regionali é quella della separazione delle competenze, ricevuto nuovo impulso a seguito della riforma costituzionale del 2001, che ha visto l'aprirsi di nuovi scenari che hanno portato a nuove pronunce della Consulta. tale da porre le Regioni al riparo dalle interferenze dell'esecutivo centrale” (sentenza n. 250 del 1996); e quindi la potestà regolamentare volta ad attuare la legge statale non può disciplinare materie riservate alla competenza regionale.”

### **CAPITOLO III**

*COMPARAZIONE TRA GLI STRUMENTI  
ADOTTATI DALLE DIVERSE REGIONI ITALIANE  
E L'EFFETTIVA PARTECIPAZIONE DELLE  
REGIONI AL DIRITTO COMUNITARIO:*

**1. I nuovi Statuti regionali e le relative previsioni normative in tema di diretta applicazione del diritto comunitario. In particolare, la legge comunitaria regionale.**

La diretta conseguenza della riforma che ha interessato il titolo V della Carta Costituzionale, riconoscendo per la prima volta un ruolo autonomo alle Regioni nella partecipazione alla elaborazione ed all'attuazione del diritto comunitario e, più in generale, nei rapporti con gli organi comunitari e con gli Stati esteri ha fatto sì che tutti gli Statuti (presi in considerazione) dedicano apposite disposizioni al nuovo tema dei rapporti tra le regioni e le istituzioni comunitarie e, più in generale, ai rapporti internazionali delle stesse.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Prima della riforma mancava in Costituzione ogni riferimento all'Unione Europea ed al diritto comunitario: la Corte Cost. aveva ricostruito i meccanismi di partecipazione dello Stato italiano alle istituzioni comunitarie in base all'art. 11 Cost. è stato evidenziato da più autori come, d'altro canto, anche i rapporti tra regioni ed Unione Europea siano stati contraddistinti, in un primo momento, da una certa cecità dell'Unione nei confronti delle entità regionali (secondo Falcon, il fenomeno si presta ad essere tradotto come "cecità regionale"). Già con il *Libro Bianco sulla Governance Europea*, il ruolo delle regioni è risultato, però, valorizzato, come elemento necessario dell'ordinamento comunitario e livello di governo più vicino ai cittadini;

Le nuove disposizioni, come abbiamo già visto, hanno attribuito espressamente alle regioni nuove competenze, ossia poteri di negoziazione e potestà legislative in materia di rapporti internazionali e con l'Unione Europea ed hanno provveduto, per la prima volta, a riconoscere un potere estero delle regioni, fino ad allora di esclusiva competenza dello Stato <sup>108</sup>.

In particolare, il sempre citato art. 117 Cost., riconosce i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali alla potestà legislativa dello Stato e delle regioni<sup>109</sup>, ponendo i due enti sullo stesso piano, dall'altro, afferma (comma 5) il coinvolgimento delle regioni e delle province

---

<sup>108</sup> la posizione della regione come soggetto con potere estero è stata oggetto di diverse pronunzie da parte della Corte Costituzionale: in un primo momento per negare una qualsiasi legittimazione delle regioni ad intervenire nei rapporti internazionali, successivamente la Corte ha ammesso il diritto delle regioni ad un ruolo attivo, limitatamente ad una attività di promozione di funzioni soprattutto in ambito di promozione economica, sociale e turistica (cfr. ad es. sent. Corte Cost. n. 179/1987 e n. 425/1995), ma una vera attività di diritto internazionale delle regioni è chiaramente rinvenibile solo a seguito delle modifiche del testo costituzionale.

<sup>109</sup> L'art. 1, comma 1, della legge "La Loggia" (legge 05.06.03 n. 131) afferma che "costituiscono vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle regioni, ai sensi dell'art. 117, I comma Cost., quelli derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute di cui all'art. 10 Cost., da accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all'art. 11 Cost., dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali".

autonome nelle due fasi, ascendente e discendente, del diritto comunitario, mantenendo, come abbiamo già visto, allo Stato il potere sostitutivo in caso di inattività regionale.

Da tutte queste disposizioni, emerge, con evidenza, come le regioni siano oggi chiamate a prestare grande attenzione ai rapporti internazionali ed, in particolare, a quelli con l'Unione Europea.

Tale attenzione si è puntualmente manifestata in sede di formulazione dei nuovi statuti: sia attraverso la specificazione ed il richiamo, nella maggior parte degli stessi, ai principi già sanciti dai Trattati europei, sia attraverso l'inserimento di norme "ad hoc" di disciplina della partecipazione della regione alla formulazione ed attuazione delle politiche e degli atti comunitari.

In particolare, per ciascuna regione è importante individuare le disposizioni statutarie relative a questi principali temi individuati:

a) Il recepimento dei diritti fondamentali dell'Unione Europea;

b) La partecipazione all'Unione Europea ed alla definizione delle politiche comunitarie;

c) La partecipazione alla formazione ed all'attuazione del diritto comunitario;

d) Le relazioni internazionali: accordi con Stati ed intese con enti territoriali interni ad altro Stato.

Con riguardo al recepimento dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, si evidenzia come la maggior parte degli Statuti, fatta eccezione, ad esempio, per la Liguria, contengono un espresso richiamo ai diritti fondamentali previsti dalla Carta Europea <sup>110</sup>, che vengono fatti propri dalle regioni; in alcuni casi la dichiarazione è addirittura contenuta nel preambolo (Marche,

---

<sup>110</sup> La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea è stata sottoscritta e proclamata dai Presidenti di Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione, a nome delle rispettive istituzioni, in occasione del Consiglio Europeo di Nizza del 07.12.00. Essa riprende, in un unico testo, per la prima volta nella storia dell'Unione Europea, i diritti civili, politici, economici e sociali dei cittadini europei nonché di tutte le persone che vivono sul territorio dell'Unione. Questi diritti sono raggruppati in sei grandi capitoli: dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, giustizia.



Piemonte), spesso accompagnata dal richiamo ai principi della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo<sup>111</sup>.

Si sottolinea la particolarità del Lazio, che in aggiunta, dichiara espressamente di ispirarsi ai principi contenuti nel Manifesto di Ventotene per un Europa libera ed unita<sup>112</sup>.

Frequente appare il duplice richiamo alla collocazione della Regione nell'ambito dell'unità ed indivisibilità della Repubblica Italiana e nell'ambito dell'Unione Europea: tale menzione si ritrova espressamente negli statuti di Calabria, Campania, Lazio, Piemonte e Toscana, come affermazione della peculiare posizione degli enti regionali, in bilico tra il riconoscimento di

---

<sup>111</sup> La dichiarazione universale dei diritti dell'uomo fu adottata dall'assemblea generale delle Nazioni Unite il 10.12.1948.

<sup>112</sup> Il Manifesto di Ventotene del 1941 configura una sorta di bibbia dell'unità d'Europa, ispirata, tra l'altro, ad uno scritto di Luigi Einaudi, da lui pubblicato oltre vent'anni prima con lo pseudonimo di Junius. Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, confinati politici nell'isola di Ventotene, trovarono alcune idee sull'Europa e qualche suggerimento sul come sottrarla ad un destino di guerra ed autoritarismo. la gestazione del documento durò sei mesi. La prima idea, originata, appunto dalla lettura di Junius, risale all'inverno del 1940-41.

appartenenza alla Repubblica e la vocazione europeista degli stessi <sup>113</sup>.

Sotto il profilo della partecipazione alle politiche comunitarie deve essere evidenziato che quasi tutti gli Statuti contengono la formula di “impegno a realizzare forme di collegamento con gli organi dell’Unione Europea” e con gli organismi internazionali e dell’Unione Europea quali il Comitato delle Regioni, organo del Parlamento Europeo, al fine di favorire comuni orientamenti

---

<sup>113</sup> L’Abruzzo individua espressamente i mezzi attraverso cui la Regione si impegna a realizzare l’attuazione dei principi richiamati: vengono citate la legislazione, l’amministrazione e le altre forme di tutela statutarie. Le Marche ribadiscono, in armonia con tali principi, l’impegno regionale alla difesa della pace ed al ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà dei popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, e ribadiscono il principio di solidale convivenza tra le popolazioni. La maggior parte delle Regioni si riconosce come Regione dell’Europa, con un ruolo autonomo di partecipazione alla formazione delle politiche comunitarie ed al processo di integrazione europea. Una sola Regione (il Lazio) afferma espressamente di “rappresentare gli interessi dei cittadini e delle comunità locali” in sede europea ed internazionale, impegnandosi a rafforzare in tale contesto la propria autonomia e quella degli enti locali; altre (Abruzzo, Toscana e Umbria) si impegnano, comunque, a garantire la partecipazione degli enti locali al processo di integrazione europea. Solo l’Abruzzo si richiama espressamente ai principi di sussidiarietà, autonomia ed identità regionale nel configurare la sua partecipazione al processo di integrazione europea.

nelle materie di reciproco interesse, anche per il raggiungimento di obiettivi comuni.

Alcune Regioni (Lazio, Piemonte e Abruzzo) in particolare, affermano che la Regione partecipa con propri rappresentanti a tali organismi, nel rispetto delle modalità stabilite dalla legge statale e dall'ordinamento comunitario.

Ciò conferma che è oggi attivato un rapporto diretto delle Regioni con le istituzioni comunitarie, nell'ambito del quale viene riconosciuto alle stesse uno spazio autonomo per il confronto e la valorizzazione delle proprie esigenze <sup>114</sup>.

Come abbiamo già precedentemente detto, però, la legge 131/03, all'art. 5, si limita a prevedere la partecipazione delle Regioni alle attività dei gruppi di lavoro e dei Comitati del Consiglio e della Commissione secondo modalità

---

<sup>114</sup> Occorre ricordare, che in linea generale, le forme di partecipazione diretta delle Regioni alle attività delle istituzioni comunitarie disciplinate dalla Legge 131 del 2003, non contemplano una rappresentanza regionale a livello comunitario delegata dallo Stato secondo quanto avviene, invece, in altri ordinamenti decentrati a livello europeo.

da concordarsi in sede di Conferenza Stato – Regioni, che devono comunque garantire l’unitaria rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo<sup>115</sup>.

Un altro aspetto interessante da evidenziare è che la maggior parte delle disposizioni statutarie ha riguardato la partecipazione degli esecutivi regionali alla formazione delle politiche comunitarie ed al processo di integrazione europea: ne risulta confermato che l’accresciuto ruolo delle Regioni nell’ambito comunitario riguarda principalmente i governi regionali, mentre ancora limitato appare quello delle assemblee legislative.

Più in generale, per quanto riguarda il ruolo del Consiglio, particolarmente delicato appare il problema della sua informazione, da parte dell’esecutivo regionale, in ordine alle attività

---

<sup>115</sup> Art. 5 della L. 131/03, al comma I, prevede, tuttavia, che “nelle materie che spettano alle Regioni ai sensi dell’art. 117, IV comma. Cost., “Il Capo delegazione, che può essere anche un Presidente della Giunta regionale o di Provincia autonoma, è designato dal Governo sulla base di criteri e procedure determinati con un accordo generale di cooperazione tra Governo, Regioni a Statuto ordinario e a Statuto speciale, stipulato in conferenza Stato – Regioni. In attesa o in mancanza di tale accordo, il Capo delegazione è designato dal Governo”.

comunitarie ed internazionali della giunta e del Presidente, problema che si traduce nella necessità di predisposizione di apposite procedure che consentano al Consiglio di svolgere una discussione consapevole al riguardo, ed, eventualmente, impegnare la Giunta a seguire determinati indirizzi nella definizione di politica comunitaria che le regioni contribuiscono a definire in sede di conferenza Stato – Regioni.

È da rilevare<sup>116</sup>, pertanto, l'opportunità che tutte le assemblee legislative siano dotate di una Commissione permanente per le questioni comunitarie ed internazionali, o che, quantomeno, queste ultime vengano affidate in modo non episodico a Commissioni dedicate agli affari generali per la verifica, la proposta e la consultazione obbligatoria nei processi di

---

<sup>116</sup> Cfr. relazione Pres. V Commissione permanente Cons. Reg. Friuli Venezia Giulia "I raccordi tra Parlamento nazionale ed Assemblee legislative regionali in relazione alle attività dell'Unione Europea", Camera dei Deputati – XIV Commissione Politiche dell'Unione Europea, 19.11.2004. Più in generale, l'esigenza di una ridefinizione del ruolo delle Assemblee legislative è indicato anche in dottrina come essenziale pena la perdita di credibilità internazionale delle Regioni nelle materie di competenza non più "coperte dall'ombra dello statale". (tra gli altri, cfr. B. Carovita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni ed autonomie fra Repubblica ed Unione Europea*, 2002, Torino, Giappichelli.

attuazione relativi alle politiche comunitarie o alle ipotesi di integrazione.

Si segnala, pertanto, tra gli altri per l'originalità della previsione, lo Statuto della Regione Toscana, nel quale figura l'espressa previsione di un coordinamento nell'attività della Giunta regionale e del Consiglio in materia di politica comunitaria: sui rispettivi Presidenti grava, infatti, l'impegno alla reciproca informazione circa le attività svolte in sede comunitaria nell'ambito delle rispettive attribuzioni.

Anche lo Statuto della Regione Emilia Romagna contiene una previsione, che rimanda, però, ad un apposita legge regionale da emanarsi la disciplina delle modalità di informazione preventiva e successiva e le forme di espressione di indirizzo dell'Assemblea legislativa circa la partecipazione della Regione alla formazione di decisioni comunitarie.

Il campo, comunque, dove indubbiamente il nuovo ruolo delle Regioni emerge con più forza

è sicuramente quello della partecipazione alla formazione ed all'attuazione del diritto comunitario (cd. fase ascendente e discendente).

Gli Statuti dedicano complessivamente a questo tema la parte più importante delle disposizioni in materia di rapporti con l'Unione Europea.

In linea generale si osserva che tutte le Regioni, tranne le Marche, ribadiscono il proprio ruolo nella partecipazione alla formazione del diritto comunitario; tutte regolano la cd. fase discendente di attuazione degli atti comunitari con particolare riguardo all'attuazione diretta delle Direttive comunitarie <sup>117</sup>.

Comune appare, inoltre, negli Statuti il richiamo espresso al rispetto della Costituzione e delle procedure fissate dalle leggi dello Stato per la disciplina della partecipazione regionale alla

---

<sup>117</sup> La Liguria, addirittura, menziona espressamente la partecipazione del Consiglio alla fase ascendente e discendente del processo normativo comunitario.

formazione ed esecuzione degli atti normativi comunitari <sup>118</sup>.

Dall'esame dei ricorsi promossi dal Governo con i quali sono stati rinviati alla Corte Costituzionale gli Statuti approvati dalle Regioni esaminate e delle relative sentenze <sup>119</sup>, si rileva come una delle più frequenti censure mosse agli enti regionali, accusati di aver ecceduto la propria competenza nella materia in oggetto, abbia avuto riguardo proprio all'omesso riferimento circa il necessario rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato.

Tale assenza di previsione di sarebbe posta in contrasto con l'art. 117, Co. V della Costituzione, il quale statuisce espressamente che:

---

<sup>118</sup> Disciplina oggi contenuta nella legge 04.02.05, che ha sostituito la cd. Legge La Pergola 09.03.89, n.86, espressamente abrogata.

<sup>119</sup> In particolare: Delibera del Consiglio dei Ministri del 04.11.04: Impugnativa ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, di alcuni articoli dello Statuto della Regione Abruzzo pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 101 dell'8.10.04, sup. speciale; Delibera del Consiglio dei Ministri del 28.10.04: Impugnativa ai sensi dell'art. 123 della Costituzione di alcuni articoli dello Statuto della Regione Liguria, pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 9 del 06.10.04; Sent. della Corte Cost. n. 372 del 2004, nel giudizio di legittimità costituzionale dello Statuto della Regione Toscana promosso con ricorso del Presidente del Consiglio Dei Ministri; Delibera del Consiglio dell'8.10.04: Statuto della Regione Emilia Romagna, pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 130 del 16.9.04



*“le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano nelle materie di loro competenza...provvedono all’attuazione ed all’esecuzione .....degli atti dell’Unione Europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”.*

Per quanto riguarda la fasce “ascendente”,più specificamente si segnala che, nonostante la doverosa applicazione del principio di sussidiarietà imponesse alle Regioni forme di partecipazione, consultazione e discussione coinvolgenti gli enti locali e per loro il Consiglio delle autonomie, nell’attività comunitaria della Regione, interessante questione di competenza del Consiglio medesimo, la maggior parte degli Statuti non contiene nessuna previsione in tal senso<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> Solo una Regione, l’Abruzzo, ha provveduto a riconoscere espressamente il coinvolgimento delle autonomie locali nella formazione ed attuazione del diritto comunitario. La disposizione assidua un diretto coinvolgimento degli stessi nella formulazione delle politiche degli atti comunitari nelle materie di loro competenza o che sono destinate a ripercuotersi sui loro bilanci, rafforzando ulteriormente il ruolo delle autonomi locali in applicazione del principio di sussidiarietà.

Per quanto concerne la fase discendente, cioè della partecipazione delle Regioni alla attuazione ed all'esecuzione degli atti dell'Unione Europea, posto che le Regioni oggi hanno l'obbligo, non più la semplice facoltà, di dare immediata ed autonoma attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di competenza concorrente o esclusiva regionale, tutti gli Statuti dispongono di conseguenza, prevedendo espressamente, tra i compiti del Consiglio Regionale, l'approvazione di leggi di regolamenti di attuazione ed esecuzione della normativa comunitaria.

È stato osservato <sup>121</sup> come, al fine di assicurare il periodico e tempestivo adeguamento dell'ordinamento regionale a quello comunitario, sia opportuno costruire un percorso istituzionale coerente con il nuovo ruolo della Regione quale soggetto protagonista dell'attuazione del diritto comunitario, che consenta di utilizzare uno

---

<sup>121</sup> Cfr. Relazione Pres. V Commissione permanente del Cons. Reg. Friuli Venezia Giulia, "I raccordi tra Parlamento nazionale ed assemblee legislative regionali in relazione alle attività dell'Unione Europea, Camera dei Deputati, XIV Commissione Politica dell'Unione Europea, Roma 19.11.04.

strumento efficace ed organico nel recepimento degli obblighi comunitari, ossia in analogia con lo Stato alcuni Statuti hanno previsto la cd. Legge Comunitaria Regionale.

Attraverso tale strumento, anche la Regione può adeguare periodicamente l'ordinamento regionale agli obblighi dell'approvazione di regolamenti, direttive, sentenze della Corte di Giustizia ed altri provvedimenti che comportino obbligo di adeguamento.

Dagli Statuti esaminati risulta che quattro Regioni (Piemonte, Lazio, Umbria ed Emilia Romagna) hanno disposto il recepimento periodico delle direttive comunitarie con legge regionale, ma solo due (Piemonte e Lazio) usano espressamente il termine "Legge Comunitaria Regionale" per indicare lo strumento legislativo a ciò dedicato.

Sempre tali ultime due Regioni, inoltre, prevedono che la Legge Comunitaria Regionale adegui la normativa regionale all'ordinamento

comunitario nell'ambito di una sessione apposita di lavori dedicata.

Molto articolata è la disciplina della legge comunitaria regionale nella legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 2 aprile 2004, n. 10, “Disposizioni sulla partecipazione della Regione Friuli-Venezia Giulia ai processi normativi dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”<sup>122</sup>.

---

<sup>122</sup> La Corte Costituzionale, con sentenza n.398 del 20/11/06, giudica inammissibile – nel primo caso, e infondate negli altri due –, le tre questioni di legittimità che il Governo Berlusconi aveva sollevato, nel Luglio del 2005, avverso la legge 11/2005 contenente “Disposizioni per l’adempimento degli obblighi della regione Friuli Venezia Giulia derivante dall’appartenenza dell’Italia alla Comunità europea, attuazione della direttiva 2001/42/CE, direttiva 2003/2078/CE”. Si tratta, come spiega il presidente del Consiglio regionale Alessandro Tesini della legge comunitaria che la Regione Friuli Venezia Giulia ha approvato per prima in Italia, per partecipare al procedimento di formazione di atti comunitari nella fase discendente e che adottata come procedura nel 2004 ha visto la sua prima applicazione nel 2005, trattandosi di una legge annuale in forza della quale il consiglio regionale assume le direttive comunitarie di propria competenza. Proprio la sua prima applicazione ha visto il governo opporsi su tre punti: il recepimento della direttiva in materia di campionatura e analisi dei tenori di patulina nei prodotti alimentari; della direttiva in materia di valutazione ambientale strategica; della direttiva relativa all’accesso del pubblico alle informazioni ambientali.

Con questa sentenza netta e chiara la corte ritiene inammissibile la prima questione di e infondate le seconde due, ma l’aspetto più importante, a detta di Tesini, è che farà probabilmente molta giurisprudenza nonché molto discutere è che la considerazione di premessa ove si afferma che “le esigenze unitarie poste a base di un eventuale accentramento nello Stato delle competenze ad attuare una direttiva comunitaria in deroga al quadro costituzionale interno di ripartizione delle funzioni legislative – devono discendere con evidenza dalla stessa normativa comunitaria”. Infatti il ricorso dello Stato si giustificava con la motivazione che esso già avesse adempiuto o stesse adempiendo al recepimento delle direttive e che quindi l’azione della regione, pur dotata di competenza legislativa in materia, fosse un’ingerenza.

Nell'ambito delle fonti regionali di recepimento e di attuazione del diritto comunitario, oltre alla legge, appare, in alcuni Statuti (tra cui Marche e Toscana), tra le attribuzioni di Consiglio Regionale il riferimento ai Regolamenti di attuazione degli atti e delle norme comunitarie.

Altre regioni (Lazio, Emilia e Piemonte) attribuiscono, invece, alla Giunta Regionale il compito di attuare la normativa comunitaria con atto regolamentare; mentre le prime due, però prevedono che sia la legge regionale a stabilire i casi di tale forma di attuazione, il Piemonte affida stabilmente all'esecutivo tale compito, introducendo il previo parere obbligatorio della Commissione consiliare competente<sup>123</sup>.

Le disposizioni statutarie esaminate, da questo punto di vista, ripetono a livello regionale

---

.La Sentenza della Corte rigetta e rovescia questa posizione e afferma il buon titolo delle regioni ad intervenire in quanto la normativa comunitaria in questione non prevede la deroga che pone in capo allo Stato ,per motivate esigenze di unitarietà , la sua adozione.

<sup>123</sup> L'attuazione in via regolamentare e amministrativa delle direttive nelle materie di cui all'art. 117 , II comma. Cost., già disciplinate con legge, ma non coperte da riserva assoluta di legge, è prevista dalle nuove disposizioni legislative, all'art. 11 della l. 11/0.

la previsione statale, riproducendone anche i limiti di disciplina: la riserva di legge, a favore della legge comunitaria regionale, nella determinazione dei casi in cui la fonte regolamentare è ammessa; la riserva assoluta di legge regionale comunitaria qualora l'adempimento degli obblighi comunitari comporti nuove spese o minori entrate o l'istituzioni di nuovi organi amministrativi <sup>124</sup>.

Per quanto concerne poi il disegno di legge proposto dalla Regione Campania, questo è teso a disciplinare organicamente i rapporti tra la Regione, lo Stato e l'ordinamento comunitario, tale legge ha inteso, infatti, costituire un quadro unitario di riferimento anche per i sistemi regionali.

Oltre a dare attuazione a previsioni legislative statali, che necessitano o rendono

---

<sup>124</sup> Interessante appare, infine, la disposizione contenuta nell'art. 12 dello Statuto dell'Emilia Romagna che attribuisce al Consiglio la disciplina, con apposita legge regionale, delle modalità di concorso dell'Assemblea legislativa per quanto riguarda le proposte di impugnativa avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi, nel rispetto, comunque, del potere di rappresentanza del Presidente della Regione. Lo Statuto affida allo strumento normativo la determinazione delle modalità necessarie atte ad assicurare una adeguata e tempestiva informazione preventiva e successiva in modo da rispettare il diritto dell'Assemblea all'informazione in tale materia

opportuna una disciplina integrativa, l'articolato, pur nei contenuti limiti di una legge che si vuole più snella e il più possibile lineare, non è privo di spunti innovativi, che potrebbero costituire un punto di riferimento finanche per l'elaborazione futura della legislazione di altre Regioni.

In primo luogo è da sottolineare l'intento della legge di approcciare il fenomeno comunitario nei suoi termini globali, senza limitare l'attenzione alla disciplina, peraltro centrale, della partecipazione della Regione, rispettivamente, alla formazione degli atti comunitari (cd. fase ascendente, in part. art. 2) e della loro attuazione (cd. fase discendente, in part. art. 3), ma estendendosi a comprendere tutta una serie di disposizioni idonee a consentire la più ampia conoscenza delle opportunità offerte dall'ordinamento comunitario alla realtà regionale, rendendo a loro volta più informati gli enti locali, le imprese i cittadini.

Nell' articolato della legge tali sviluppi vengono affidati, in piena conformità con

consolidate risultanze legislative e giurisprudenziali, a regolamenti regionali e provvedimenti amministrativi <sup>125</sup>.

L'art. 3 soddisfa dunque una molteplicità di esigenze con una soluzione chiara e semplice nella sua dizione e di sicuro apporto semplificativo all'attività regionale di adeguamento agli obblighi comunitari.

L'articolato intende garantire una costante verifica di conformità dell'ordinamento regionale agli atti comunitari (in part. art. 4) e, anche a tal fine, viene istituita una apposita "sessione comunitaria" della Giunta regionale.

---

<sup>125</sup> Al di là del caso ove sia necessario far fronte – ed è certamente possibile con atti amministrativi – a obblighi comunitari derivanti da atti non normativi, (come sentenze della Corte di Giustizia), la Corte costituzionale ha da tempo riconosciuto l'idoneità della direttiva comunitaria a fornire la necessaria base di legalità ai fini della successiva attuazione con atto formalmente amministrativo, che esso abbia o no contenuto normativo (rispettivamente è il caso dei regolamenti e dei provvedimenti amministrativi). In altri casi, ancor più lineari, la normativa e gli atti comunitari direttamente applicabili o aventi effetti diretti, pur completi, richiedono la necessaria attività di concretizzazione da parte dell'amministrazione. La prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno, del resto, fa sì che la direttiva comunitaria nel prevalere sulla legge interna statale e regionale ne paralizzi gli effetti ogni qual volta questo contrasto venga in rilievo.



Peraltro tale sessione è finalizzata anche ad avere una sede temporalmente circoscritta in cui emergono e vengono rappresentate le esigenze della comunità regionale e le opportunità che la normativa e i programmi comunitari offrono ad essa.

Un altro punto di rilievo è l'adeguamento graduale, senza oneri per il bilancio regionale, del sistema informativo regionale in modo da mettere in rete con efficacia e completezza, e con aggiornamento costante, tutte le informazioni, anche provenienti dall'Ufficio comunitario regionale <sup>126</sup>.

Il sistema complessivo pur facendo premio di esigenze e semplificazione, anche in funzione della tempestività di azione spesso richiesta (per scongiurare, tra l'altro, l'esercizio del potere sostitutivo utilizzabile dal governo) ribadisce comunque la centralità del Consiglio quale titolare

---

<sup>126</sup> Risultano particolarmente interessanti le opportunità e i vincoli normativi e di altro tipo a beneficio di tutta la cittadinanza e degli operatori nel campo professionale, sociale, imprenditoriale ed economico e produttivo.

delle politiche legislative e possibile soggetto di atti di indirizzo o destinatario di informazioni (artt, 4, 5, 6, ed in particolare 8).

La necessità di assicurare poi l'attuazione degli atti normativi comunitari, con le connesse responsabilità, regionali e statali, ha indotto in qualche caso il legislatore statutario a limitare, nella materia di cui si tratta, il ricorso agli istituti di democrazia diretta, in armonia, per ciò che concerne i limiti all'autonomia referendaria, con la giurisprudenza costituzionale sul referendum abrogativo disciplinato dall'art. 75 Cost.

In estrema sintesi appare quindi importante sottolineare come per quanto riguarda il riparto interorganico delle funzioni regolamentari, le esigenze di tempestività nell'adeguamento alle normative comunitarie ed il carattere solitamente "tecnico" di queste ultime, nelle materie non riservate alla legge, hanno suggerito al legislatore statutario, in alcune Regioni, di attribuire alla Giunta la competenza ad approvare, a determinate condizioni e previo parere obbligatorio della

Commissione consiliare competente, i regolamenti regionali di esecuzione e di attuazione degli atti normativi comunitari.

Pur non prevedendo una legge comunitaria regionale, né un'apposita sessione comunitaria del Consiglio, alcuni statuti affermano, poi, in termini generali la competenza del Consiglio alludendo evidentemente, in via prioritaria, alle attribuzioni legislative del medesimo, assegnando invece alla Giunta, qualora una disciplina regolamentare regionale sia possibile, il compito di adottare, previo parere obbligatorio della commissione consiliare competente, regolamenti di attuazione ed esecuzione del diritto comunitario, ipotizzabili sia per il recepimento di direttive che non comportino modificazioni di leggi e che non versino in materie coperte da riserva di legge, sia per l'esecuzione di regolamenti comunitari "non autosufficienti".

A questo riguardo, occorre osservare come il concreto operare di tale riparto delle funzioni tra Consiglio e Giunta risulti sostanzialmente rimesso

all'iniziativa ed all'interpretazione di tali organi, con il pericolo di qualche tensione tra legislativo ed esecutivo regionale.

L'eventualità di un conflitto positivo di competenza e di una conseguente sovrapposizione di atti costituisce un inconveniente che, in alcuni Statuti regionali, si cerca di prevenire stabilendo che i regolamenti di Giunta in funzione di attuazione comunitaria sono ammissibili solo se, di volta in volta, espressamente previsti dalla legge regionale.

D'altro canto, questa differente soluzione statutaria potrebbe comportare inconvenienti diversi, sotto il profilo dell'efficiente e tempestiva attuazione ed esecuzione di atti normativi comunitari non rientranti in materie riservate alla legge.

Si tratta di profili di indeterminatezza della disciplina statutaria destinati a trovare soluzione nella normativa regionale di attuazione, di tipo sia legislativo che regolamentare interno,

oltre che nella prassi degli organi di governo della Regione.

## **2. Le Regioni tra difficoltà, disinteresse ed inadempienze all'attuazione del diritto comunitario:**

Qualora dovessero avere un séguito significativo le disposizioni statutarie e legislative regionali che hanno introdotto la strumentazione sopra considerata, relativa all'adempimento degli obblighi comunitari, le linee di tensione tra Stato e Regioni nella fase discendente potrebbero assumere una diversa e inedita fisionomia.

Fino ad oggi, infatti, molte Regioni hanno in larga misura confidato sull'attuazione del diritto comunitario disposta con atto legislativo statale anche in materie di loro competenza, riservandosi di intervenire successivamente con propri provvedimenti legislativi di attuazione, destinati a prevalere sulla legislazione nazionale cedevole.

Si è notato che l'attività legislativa regionale nel campo dell'attuazione comunitaria non è mai stata sistematica e massiccia.

Nondimeno, se i richiamati strumenti regionali di attuazione del diritto comunitario dovessero avere lo sviluppo che alcuni ipotizzano, le occasioni di contrasto tra lo Stato, responsabile e garante per il pieno adempimento degli obblighi comunitari, e le Regioni, potrebbero spostarsi dal terreno abituale dell'inadempienza per inerzia regionale a quello, meno consueto, della non corretta attuazione delle direttive e della violazione di norme e principi comunitari ad opera del legislatore regionale <sup>127</sup>.

In altri termini, l'elemento maggiormente meritevole di segnalazione è costituito dal probabile spostamento della conflittualità intersoggettiva dal momento della sostituzione "anticipata" del legislatore regionale, mediante provvedimenti adottati a norma dell'art. 117, quinto comma, a quello delle iniziative governative

---

<sup>127</sup> Naturalmente, come ampiamente documentato nel II cap., ben più frequente è la casistica – spesso interessata da procedure di infrazione – concernente gli atti ed i provvedimenti amministrativi, regionali e, specialmente, locali.

successive in caso di scorretta attuazione o violazione della normativa comunitaria<sup>128</sup>.

I casi di non corretta attuazione o violazione del diritto comunitario attraverso leggi regionali che formalmente si autoqualificano come attuative di una determinata direttiva solo astrattamente possono essere però riportati al quinto comma dell'art. 117, nel quadro di una interpretazione ampia – peraltro del tutto

---

<sup>128</sup> Non è improbabile che le Regioni nelle quali non vi sono le condizioni statutarie e legislative, ma anche politiche ed organizzative, per una efficiente organizzazione e predisposizione degli strumenti per l'adempimento degli obblighi derivanti dalle norme comunitarie, continueranno ad accettare la sostituzione anticipata ad opera soprattutto dei decreti legislativi previsti dalla legge comunitaria annuale. Le altre Regioni, più attrezzate sul terreno degli strumenti della fase discendente, svilupperanno invece altrettante e necessariamente differenziate normative di attuazione, dalle quali il Governo potrà trarre occasione di impugnazione in via principale, in riferimento all'art. 117, primo comma, per violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario; ovvero – in presenza di un'attuazione regionale affidata alla fonte regolamentare o al provvedimento amministrativo – ragioni di attivazione delle misure sostitutive previste all'art. 120, secondo comma, della Costituzione e disciplinate dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003, qualora si ritenga ammissibile l'intervento sostitutivo a competenze regionali esercitate, ciò che nella materia comunitaria dovrebbe essere, se si vuole assegnare un qualche significato al menzionato art. 120, secondo comma, nella parte in cui fa riferimento al mancato rispetto della normativa comunitaria, posto che le ipotesi di inerzia trovano già la loro disciplina nell'ambito dell'art. 117, quinto comma, e della legislazione di attuazione del medesimo.



plausibile – di inadempienza, e al “mancato rispetto” di cui all’art. 120, II comma, Cost.

Infatti, per quanto riguarda l’attuazione dell’art. 117, quinto comma, la legge n. 11 sembra contemplare solo rimedi legislativi o regolamentari di tipo anticipato, in caso di “inerzia” regionale (diversamente, rispetto all’attuazione del medesimo quinto comma, ma con riferimento agli accordi internazionali, l’art. 6, commi 1 e 6, della legge n. 131 del 2003 rinvia problematicamente all’art. 8, commi 1, 4 e 5 della medesima legge n. 131, “in quanto compatibili”) <sup>129</sup>.

Per quanto riguarda invece le misure di cui all’art. 120, secondo comma, della Costituzione – pur ipotizzandone l’adozione, ciò che peraltro non tutti ammettono <sup>130</sup>, in presenza di provvedimenti regionali contrari al diritto comunitario di natura

---

<sup>129</sup> Cfr. l’art. 11, comma 8, primo periodo, con riferimento alla sostituzione regolamentare. Implicitamente, fa riferimento all’inerzia regionale anche l’art. 16, comma 3, laddove stabilisce che le disposizioni legislative statali sostitutive si applicano in materia regionale “alle condizioni e secondo la procedura di cui all’articolo 11, comma 8, secondo periodo”, che si riferisce ai casi di inerzia regionale.

<sup>130</sup> In linea di principio contrario all’attivazione di poteri statali sostitutivi a competenza regionale già esercitata, C. Mainardis, *Il potere sostitutivo. Commento all’art. 8*, in G. Falcon, *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 178 ss.

regolamentare o amministrativa – rimane fortemente dubbio il loro impiego in presenza di leggi regionali contrarie al diritto comunitario per le quali sia scaduto il termine per l'impugnativa in via principale, sebbene la citata disciplina legislativa di attuazione faccia riferimento a provvedimenti sostitutivi del Governo “anche normativi”.

In caso di mancato rispetto del diritto comunitario da parte di una legge regionale, alcuni ipotizzano il ricorso alla decretazione d'urgenza <sup>131</sup>.

Tuttavia, neppure tale strumento pare incluso tra quelli contemplati dagli art. 120 Cost. e 8 l. n. 131, che delineano un sistema di sostituzione interamente affidato al Governo, senza prevedere alcun coinvolgimento delle Camere <sup>132</sup>.

---

<sup>131</sup> Cfr. G. Fontana, [\*U poteri sostitutivi nella Repubblica delle autonomie\*](#) (in questo sito > Studi e interventi); G. Scaccia, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003*, in *Le Regioni*, 2004, 890 ss.

<sup>132</sup> Una soluzione di questo tipo sarebbe apparsa probabilmente compatibile con la formulazione dell'art. 120, secondo comma, che si intendeva introdurre con la legge costituzionale re ante “Modifiche alla Parte II della Costituzione”, che non ha superato il vaglio referendario del 25-26 giugno.

Problematico appare altresì il ricorso al regolamento cedevole, basato non sull'art. 117, quinto comma, ma sulle disposizioni appena richiamate, e non solo in presenza di riserve di legge.

In primo luogo, infatti, la giustificazione giurisprudenziale e dottrinale di tale eccezionale (rispetto all'art. 117, sesto comma) rimedio fa riferimento alle ipotesi di inerzia del legislatore regionale, distinte da quella di violazione di norme comunitarie, che configurano, anche secondo la giurisprudenza costituzionale, un'ipotesi di incostituzionalità per violazione di norma interposta, in riferimento all'art. 117, primo comma <sup>133</sup>.

In secondo luogo, una sostituzione in via regolamentare – ed anche legislativa, peraltro – della legge regionale contraria al diritto comunitario presupporrebbe una forma del tutto anomala di privazione di efficacia della medesima, non contemplata dal sistema costituzionale ed

---

<sup>133</sup> Cfr., da ultimo, Corte cost., sent. n. 129 del 2006

elusiva dei termini per impugnare la legge regionale in via principale.

In terzo luogo, qualora si teorizzasse la cedevolezza dei provvedimenti sostitutivi – regolamentari o legislativi – di cui si tratta, si finirebbe per promuovere l'avvicinarsi di leggi regionali di attuazione ed atti sostitutivi del Governo in una sequenza destinata ad interrompersi solo attraverso l'intervento della Corte costituzionale, chiamata ad intervenire dalla Regione sostituita, o dal Governo, qualora la Regione legiferi nuovamente in modo ritenuto scorretto.

Un sistema tutto sommato antieconomico e inefficiente. Quanto precede evidenzia una lacuna nel sistema dei rimedi atti ad evitare l'esposizione dello Stato a responsabilità in ambito comunitario in caso di scorretta attuazione, o di violazione, del diritto comunitario, non prontamente censurata dal Governo attraverso il ricorso *ex art.* 127 della Costituzione e rende decisivo il potere governativo di impugnazione in via principale determinandone, tra l'altro, una qualche, parziale, trasformazione.

A tale riguardo, infatti, è lecito domandarsi se, in riferimento ad un parametro come il primo comma dell'art. 117 e in assenza di strumenti alternativi idonei ad evitare l'insorgere di una responsabilità dello Stato di fronte all'Unione europea, si possa ritenere facoltativa o discrezionale l'impugnativa in via principale e rinunciabile il ricorso, qualora la Regione non abbia nel frattempo provveduto alla eliminazione della legge contraria al diritto comunitario <sup>134</sup>.

Come si è già avuto occasione di osservare, il mancato rispetto degli obblighi comunitari assunti dallo Stato, anche alla luce del primo comma dell'art. 117, che rinvia all'“ordinamento comunitario”, imporrà al Governo di impugnare ogni legge regionale in

---

<sup>134</sup> Con riguardo al valore ed agli effetti nell'ordinamento interno delle sentenze della Corte di giustizia, va segnalata una recente ordinanza della III Sezione penale della Corte di cassazione (Cass., III Sez. Pen., ord. N. 1414 del 2006), che ha negato la disapplicazione della norma interna per contrasto con una sentenza interpretativa della Corte di giustizia, in quanto avente ad oggetto una fonte comunitaria non *self-executing*. Ma, in tale occasione, la Corte di cassazione ha sollevato in via incidentale la questione di legittimità costituzionale della legge anticomunitaria, in riferimento agli art. 11 e 117, primo comma, della Costituzione. Il giudizio costituzionale incidentale costituisce un ulteriore strumento di reazione alla violazione o non corretta attuazione del diritto comunitario – da parte sia delle Regioni, sia dello Stato – attivabile su iniziativa di un organo giurisdizionale che si trovi a giudicare di provvedimenti o comportamenti applicativi di leggi, statali o regionali, contrarie al diritto comunitario.

contrasto non solo con “atti normativi comunitari”, ma con l’intero *acquis communautaire* <sup>135</sup>, nell’ambito di un controllo esteso, tra l’altro, al rispetto da parte del legislatore regionale dell’obbligo di astenersi dall’adottare provvedimenti idonei a compromettere gravemente il risultato prescritto dalla direttiva comunitaria, anche prima della scadenza del termine per la sua attuazione <sup>136</sup>.

Nel caso in cui il Governo non abbia impugnato la legge regionale in via principale, possono operare rimedi ulteriori, nessuno dei quali, forse, risolutivo, e tuttavia degni di attenzione.

In primo luogo, il rimedio costituito dalla non applicazione della legge regionale contraria a norme comunitarie direttamente applicabili.

---

<sup>135</sup> Cfr. F. Sorrentino, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, p. 1358.

<sup>136</sup> Su tale implicazione dell’obbligo di *standstill*, anche per i necessari riferimenti alla giurisprudenza della Corte di giustizia, cfr. G. Tesauro, *Diritto comunitario*, Padova, 2001, p. 117. Il principio in base al quale in pendenza del termine per la trasposizione di una direttiva, gli Stati membri devono astenersi dall’adottare disposizioni che possano compromettere gravemente il risultato prescritto dalla direttiva stessa è stato ribadito da ultimo dalla Corte di giustizia nella sent. 22 novembre 2005, C-144/04, Mangoldi

In secondo luogo, non vanno escluse a *priori* forme cooperative di risoluzione del problema determinato dalla violazione o non corretta attuazione del diritto comunitario ad opera delle Regioni, ispirate al principio di leale collaborazione, allo scopo di evitare l'avvio di procedure di infrazione, o di determinarne l'interruzione.

Constatata l'impraticabilità di tali rimedi, ed in presenza di una eventuale sentenza di condanna della Corte di giustizia in esito ad una procedura di infrazione occasionata dalla norma regionale contraria al diritto comunitario, andrebbe valutata l'applicabilità dell'art. 10, comma 3, della legge n. 11, a norma del quale "il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche comunitarie può proporre al Consiglio dei Ministri l'adozione dei provvedimenti, anche urgenti, necessari a fronte di atti normativi e di sentenze degli organi giurisdizionali delle Comunità europee e dell'Unione europea che comportano obblighi statali di adeguamento solo qualora la scadenza risulti anteriore alla data di presunta

entrata in vigore della legge comunitaria relativa all'anno in corso”.

Tale sistema può apparire tardivo e inappagante.

Nondimeno, si tratta di una soluzione tutto sommato più equilibrata di quella accolta in alcuni ordinamenti federali nei quali la dichiarazione di inadempimento e la condanna dello Stato membro da parte del giudice comunitario costituiscono condizione necessaria per l'esercizio di poteri sostitutivi federali anche rispetto all'ipotesi dell'inadempienza.

Notevolmente garantita è, in particolare, la posizione dei *Länder* austriaci<sup>137</sup> e delle regioni e comunità belghe<sup>138</sup>, attraverso previsioni

---

<sup>137</sup> Cfr. l'art. 23d, comma 5, della Legge costituzionale federale: “Nelle materie di loro competenza propria, i *Länder* sono tenuti ad adottare le disposizioni che si rendano necessarie per l'attuazione di atti giuridici nel quadro dell'integrazione europea; se un *Land* non adempie a tale dovere entro il termine stabilito, e ciò viene accertato nei confronti dell'Austria da un tribunale dell'Unione europea, la competenza all'adozione di dette disposizioni, ed in particolare all'emanazione delle necessarie leggi, passa alla Federazione. Una disposizione emanata dalla Federazione ai sensi del presente comma, in particolare leggi e regolamenti, cessa di avere efficacia non appena il *Land* abbia adottato le misure necessarie”.

<sup>138</sup> Un meccanismo analogo è previsto in Belgio dall'art. 169 della Costituzione, attuato con la legge speciale di riforma istituzionale del 5 maggio 1993, sulla scorta di una esperienza caratterizzata da numerose condanne del giudice comunitario, che prevede anche la formale messa in mora dell'ente regionale inadempiente, o responsabile di una inadeguata o



costituzionali che ammettono l'esercizio di poteri sostitutivi da parte degli organi federali solo dopo l'accertamento dell'inadempimento o della violazione ad opera della Corte di giustizia <sup>139</sup>.

Al di là di quest'ultima ipotesi e alla luce del diritto vigente, il giudizio in via di azione risulta forse l'unico strumento a disposizione del Governo per intervenire in caso sia di violazione, sia di inadeguata o scorretta attuazione delle norme comunitarie non *self-executing*, o comunque non autosufficienti <sup>140</sup>.

E in effetti, nel periodo recente, la Corte costituzionale è ripetutamente intervenuta per controllare la legittimità della legislazione

---

non corretta attuazione del diritto comunitario, al quale viene concesso un termine non inferiore a tre mesi. Tale meccanismo può avere un séguito giurisdizionale interno, nel caso in cui lo Stato federale, non ritenendo adeguato il sollecitato e nel frattempo sopravvenuto intervento regionale, ritenga di esercitare il previsto potere sostitutivo.

<sup>139</sup> Ulteriori riferimenti in G. Parodi, *Interessi unitari e integrazione comunitaria negli ordinamenti decentrati. La "razionalizzazione" degli strumenti di garanzia del principio unitario*, in G. Rolla (ed.), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 41-89, e in "Quaderni regionali", 2003, pp. 415-484.

<sup>140</sup> Si potrebbero forse ipotizzare nuove "norme di procedura" ex art. 117, quinto comma, Cost. per consentire al Governo di acquisire i provvedimenti legislativi regionali di recepimento, o i relativi disegni di legge, con maggiore anticipo rispetto a quanto previsto dall'art. 16, c. 2, della legge n. 11 del 2005.

regionale, in riferimento all'art. 117, primo comma, sotto il profilo del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario <sup>141</sup>.

In tale situazione non pare più eludibile la questione della necessità che, in presenza dei presupposti richiesti, la Corte costituzionale, come giurisdizione nazionale di ultima istanza, proceda al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, come accade in Austria e in Belgio, dove, rispettivamente il *Verfassungsgerichtshof* e la *Cour d'arbitrage* non avvertono un particolare disagio nel promuovere in via pregiudiziale, ove necessario, l'intervento del giudice comunitario.

Nei casi in cui la Corte è chiamata dal Governo ad intervenire in via principale per giudicare della legittimità costituzionale di una legge regionale in riferimento all'art. 117, primo comma, essa è, in effetti, l'unico giudice abilitato ad intervenire, evidentemente in ultima istanza (un ragionamento analogo può riguardare il conflitto di attribuzione, anche se rispetto al conflitto la

---

<sup>141</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 129 del 2006; 406 del 2005; 7 e 166 del 2004.

situazione appare meno grave, rimanendo aperta la possibilità di un giudizio amministrativo parallelo).

Negare alla Regione resistente l'accesso al giudice precostituito dal Trattato ai fini della interpretazione del diritto comunitario che il ricorrente chiede alla Corte di applicare in danno dell'altra parte appare in effetti alquanto inappagante <sup>142</sup>.

---

<sup>142</sup> Su questo tema cfr. P. Ivaldi, *Esecuzione e attuazione regionale degli atti dell'Unione europea*, in *Le Regioni e le autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, cit. Da ultimo, commentando la recente giurisprudenza della Corte di giustizia sulla responsabilità dello Stato membro per mancata promozione di questioni pregiudiziali da parte di giudici di ultima istanza (sentenza 13 giugno 2006, C-173/03, che precisa e sviluppa principi contenuti nella precedente sentenza 30 settembre 2003, C-224/01, Köbler), R. Calvano, *La Corte di giustizia censura la disciplina italiana della responsabilità dei magistrati, e, con essa, il mancato utilizzo dell'art. 234. Un ultimatum alla Corte costituzionale?*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), arriva a ipotizzare l'estensione di tale giurisprudenza anche al giudice costituzionale

### **3. Le conseguenze dell'inadempimento delle Regioni: le nuove misure sanzionatorie proposte dalla Commissione europea.**

La motivazioni dell'inerzia del legislatore regionale sono questioni di indubbio rilievo teorico, si rivelano però di minore incidenza pratica, quando, passando all'esperienza reale, si indaga sulla effettiva attuazione delle direttive da parte delle Regioni <sup>143</sup>.

I dati a disposizione obbligano a conferire maggiore attenzione, più che all'inerzia del legislatore regionale, alla situazione delle infrazioni, che per l'Italia è sempre stata particolarmente preoccupante per ragioni riconducibili in parte ad una scarsa considerazione degli obblighi europei, in parte alla complessità delle normative, soprattutto in alcune materie come l'ambiente o gli appalti, e in parte alla difficoltà di operare un efficace coordinamento tra enti statali e substatali.

---

<sup>143</sup> Si veda la Relazione annuale al Parlamento, presentata il 31 gennaio 2005 dal Ministro per le politiche comunitarie e pubblicata in [www.politichecomunitarie.it](http://www.politichecomunitarie.it)

Le procedure di infrazione imputabili a soggetti diversi dallo Stato sono determinate nella maggior parte dei casi da comportamenti che danno luogo a violazioni del diritto comunitario, mentre solo in ipotesi di importanza numerica residuale sono causate da una omessa o non corretta trasposizione di direttive da parte delle Regioni nelle materie attribuite alla loro competenza legislativa.

E' sufficiente considerare, infatti, che, alla data del 1° gennaio 2006, le procedure di infrazione complessivamente aperte erano 272 e che, di queste, ben 190, pari al 76,93%, sono rappresentate da violazioni del diritto comunitario, mentre il restante 23,07% è costituito dalla mancata attuazione di direttive comunitarie <sup>144</sup>.

---

<sup>144</sup> Questi dati devono essere integrati con quelli risultanti a seguito della riunione, svoltasi lo 4 aprile 2005 a Bruxelles, del Collegio dei commissari, che delibera, mediamente quattro volte l'anno, l'apertura di nuove procedure di infrazione a carico degli Stati membri o l'emanazione di ulteriori atti in procedure già avviate, la proposizione di ricorsi alla Corte di giustizia, la rinuncia agli atti di giudizi in corso o l'archiviazione. Le decisioni adottate sono state complessivamente n. 94, di cui 34 nuove messe in mora; 1 messa in mora complementare; 8 pareri motivati; 1 parere motivato complementare; 4 pareri motivati relativi a procedure *ex art. 228*; 46 archiviazioni, . Questi dati, oltre ad attestare un sensibile miglioramento del rapporto tra il numero di procedure aperte e di procedure archiviate, consentono di rilevare che per la prima volta da diversi anni non vi è stata alcuna delibera di ricorso alla Corte di giustizia. Si tratta, tuttavia, di un dato approssimativo, non essendo disponibili elenchi specifici al riguardo.

Tra queste ultime, la percentuale di direttive in materie di competenza regionale potrebbe stimarsi intorno al 10%.

Il rapporto numerico tra le procedure di infrazione per mancata attuazione e quelle aperte per violazioni del diritto comunitario e, più precisamente, la netta maggioranza percentuale di queste ultime rispetto alle prime costituisce un dato di fatto, che impone una seria riflessione.

Occorre tener conto, al riguardo, di un fondamentale aspetto per comprendere appieno la gravità della situazione e l'urgenza di individuare efficaci sistemi per porvi rimedio.

Questo elemento consiste nella mancanza di "soggettività comunitaria" delle Regioni<sup>145</sup> e, pertanto, nella esclusiva responsabilità di fronte alle istituzioni europee dello Stato membro unitariamente considerato, al quale è imputato l'inadempimento degli obblighi comunitari, anche quando esso sia, invece, concretamente addebitabile al comportamento di altri soggetti.

---

<sup>145</sup> Così si esprime A. Anzon, op. cit., pag. 292 e segg.

Il principio dell'assoluta indifferenza dell'ordinamento comunitario alle regole interne degli Stati membri e ai criteri di ripartizione, da questi stabiliti, delle attribuzioni e delle competenze è una costante delle pronunce della Corte di giustizia<sup>146</sup>, che ha sottolineato come ciascuno Stato membro, benché sia libero di articolare le competenze al proprio interno nel modo ritenuto più opportuno, sia tenuto comunque ad assicurare sempre una corretta, completa e tempestiva attuazione degli atti comunitari non direttamente applicabili.

Poiché lo Stato, indipendentemente dalla organizzazione interna che ha ritenuto di darsi, è e rimane l'unico interlocutore riconosciuto delle istituzioni o degli altri Stati membri, sono del tutto irrilevanti, nell'apertura delle procedure di infrazione, così come nella pronuncia delle sentenze di condanna, le circostanze connesse al sistema interno o ad altre contingenze nazionali, che possono eventualmente giustificare solo una

---

<sup>146</sup> *Ex multis*, Commissione c. Italia, causa C-33/90.

richiesta di proroga dei termini fissati dalla Commissione<sup>147</sup>.

Nei confronti delle istituzioni europee, le Regioni sono quindi irresponsabili, pur essendo sempre più numerosi i casi di violazioni del diritto comunitario ad esse addebitabili<sup>148</sup>.

---

<sup>147</sup> Si vedano i casi prospettati da G. Tesauro, in *Diritto comunitario*, III edizione, Padova 2003, pag. 277 e seguenti, di particolare attualità nella situazione contingente di cd. “ingorgo istituzionale”, che sta vivendo il nostro Paese proprio in questo momento, e da A. Celotto, *L'efficacia delle fonti comunitarie nell'ordinamento italiano. Normativa, giurisprudenza e prassi*, Torino, 2003, pag. 295 e seguenti.

<sup>148</sup> Può ricordarsi, a sostegno di quanto appena affermato, che, nella materia del mercato interno e specificamente degli appalti, il 52,17% delle procedure di infrazione per violazione di principi comunitari è riferibile a comportamenti di Regioni, Province e Comuni e che questa percentuale raggiunge addirittura il 76% nella materia ambientale. I dati sono tratti dalla Relazione annuale alla legge comunitaria 2003 – art. 1, c. 5, della l. 31 ottobre 2003, n. 306 – che non limita il rinvio ai principi fondamentali alle materie di legislazione concorrente, convalidando i dubbi avanzati da chi, in dottrina, aveva ipotizzato il rischio, per le Regioni, di una sovrainterpretazione della materia di legislazione concorrente “rapporti con l'Unione europea delle Regioni”, tale da comportare una degradazione della competenza residuale, in presenza di direttive comunitarie da recepire. Le cause di questa situazione possono individuarsi in parte nella complessità delle materie, essendosi constatato che nel settore del mercato interno il maggior numero delle violazioni deriva da una erronea interpretazione e applicazione delle direttive appalti, in relazione alle quali risulta spesso adottato un concetto estensivo della possibilità, invece limitatissima, di procedere all'affidamento diretto, facendosi il più delle volte un improprio ricorso alla disciplina degli appalti *in house*, con la conseguenza che le relative disposizioni risultano applicate in difetto dei necessari presupposti. In materia ambientale un frequente motivo che determina l'elevato numero di procedure si individua, invece, in una lettura troppo semplificata delle procedure sulla valutazione e sulla verifica di impatto ambientale, mentre per le violazioni connesse allo smaltimento dei rifiuti vengono in considerazione ragioni di carattere finanziario, legate agli oneri economici, spesso insostenibili da



La complessità delle discipline e la difficoltà di una corretta interpretazione delle norme, pur costituendo delle circostanze attenuanti valutabili a favore delle Regioni, non consentono però di trascurare il fenomeno dell'incremento costante delle procedure di infrazione, che richiede l'attuazione di una efficace controffensiva.

Un ulteriore motivo che desta viva preoccupazione, relativamente alla situazione delle infrazioni, è costituito dall'inasprimento delle sanzioni pecuniarie proposte dalla Commissione europea, nelle ipotesi di ricorso alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 228 del Trattato CE.

Il Collegio dei Commissari, con decisione del 13 dicembre 2005, ha approvato la nuova comunicazione in materia di sanzioni pecuniarie per l'inosservanza da parte degli Stati membri delle sentenze di condanna pronunciate dalla Corte di giustizia *ex art. 228*<sup>149</sup> ed ha stabilito che, a

---

parte degli enti locali, necessari per l'attivazione di discariche o per l'individuazione di altre modalità di smaltimento.

<sup>149</sup> Si tratta del documento SEC (2005) 1658, recante "*Communication de la Commission sur la mise en œuvre de l'article 228 du traité CE*", che

decorrere dal 1° gennaio 2006, tutti i ricorsi proposti alla Corte conterranno, in questi casi, una richiesta di applicazione cumulativa della penalità di mora e della sanzione forfettaria.

La decisione è fondata sulla constatazione che l'applicazione della sola penalità di mora, come finora avvenuto, non ha determinato l'effetto deterrente che la Commissione si proponeva di raggiungere, dal momento che è sempre più frequente la prassi degli Stati membri di conformarsi al giudicato della Corte solo in una fase avanzata e, talvolta, addirittura nell'ultimo stadio della procedura *ex art. 228*.

La consuetudine fino a questo momento adottata dalla Commissione, consistente nel richiedere, all'atto della seconda pronuncia da parte della Corte di giustizia, l'applicazione della sola penalità per inadempimento, ha comportato che la regolarizzazione tardiva, eseguita prima della sentenza, non abbia mai dato luogo a

---

sostituisce le comunicazioni JO C 242/6 del 21 agosto 1996 e JO C 63/2 del 28 febbraio 1997.

sanzione e quindi che non si sia mai verificato l'effetto dissuasivo.

Per questa ragione, la Commissione ha deciso che non desisterà più dalla procedura a seguito del tardivo adempimento da parte dello Stato membro ma chiederà la prosecuzione del giudizio per l'irrogazione della sanzione forfettaria, con la quale si censura, in definitiva, il permanere dell'infrazione fino al momento della regolarizzazione.

In una comunità di diritto come quella europea, la perdurante mancata esecuzione di una sentenza della Corte rappresenta in sé un grave attentato al principio di legalità e alla sicurezza giuridica, per cui la Commissione, nella sua veste di "*guardiano dei Trattati*", ha deliberato che a decorrere dal 1° gennaio 2006 si applicano le nuove regole a tutte le decisioni di ricorso alla Corte di giustizia. In ciò confortata purtroppo dalla decisione della Corte di giustizia, che per la prima volta ha applicato il cumulo delle sanzioni,

inaugurando una giurisprudenza già sottoposta a critiche e contestazioni<sup>150</sup>.

La determinazione delle sanzioni della penalità di mora e della somma forfettaria è effettuata tenendo conto di tre elementi, rappresentati dalla gravità dell'infrazione, dalla sua durata e dalla necessità di assicurare l'effetto dissuasivo per evitare la recidiva; questi criteri costituiscono, a loro volta, applicazioni del principio di proporzionalità, con riferimento sia al concreto inadempimento nella fattispecie considerata sia alla capacità di pagamento da parte dello Stato membro.

Particolarmente interessanti sono i meccanismi individuati dalla Commissione per la determinazione del *quantum* della sanzione.

La penalità di mora, volta a censurare la mancata esecuzione di una sentenza della Corte di giustizia, è la somma calcolata per ogni giorno di ritardo, decorrente dalla decisione della Corte fino

---

<sup>150</sup> Decisione emessa il 12 luglio 2005 nella causa C-304/02, Commissione c. Francia, in tema di pesca.

al momento in cui lo Stato membro condannato pone fine all'infrazione.

L'ammontare della penalità giornaliera si calcola moltiplicando una somma forfettaria di base per un coefficiente di gravità e per un coefficiente di durata; il risultato ottenuto è moltiplicato per un fattore fisso, stabilito distintamente per ciascuno Stato membro (il cd. fattore "n"), in base alla capacità di pagamento del medesimo e al numero di voti di cui questo dispone al Consiglio.

Il *forfait*<sup>151</sup> di base uniforme è l'ammontare fisso, a cui si applicano i coefficienti moltiplicatori, che è diretto a penalizzare sia la violazione del principio di legalità sia il mancato rispetto della decisione della Corte.

Il coefficiente di gravità è fissato in relazione ad una scala di parametri (da 1 a 20), che tiene conto, anzitutto, dell'importanza delle disposizioni comunitarie violate e delle conseguenze dell'infrazione per gli interessi generali e particolari.

---

<sup>151</sup> Il *forfait* è determinato in 600 euro al giorno.

L'importanza è determinata in primo luogo dal rango gerarchico della fonte, nel senso che le violazioni dei principi fondamentali consacrati dai Trattati sono considerate più gravi rispetto alle violazioni di norme stabilite da regolamenti o direttive.

Si considera, inoltre, la circostanza che la decisione della Corte si inserisca nell'ambito di una giurisprudenza costante, dal momento che la chiarezza o l'ambiguità della regola infranta può rappresentare un elemento determinante, e, infine, si attribuisce rilievo alle misure adottate dallo Stato membro per conformarsi alla decisione della Corte, essendo evidentemente più grave la omissione di qualunque misura rispetto all'attuazione di misure reputate dalla Commissione insufficienti a regolarizzare la situazione<sup>152</sup>.

---

<sup>152</sup> Le conseguenze dell'infrazione sugli interessi di ordine generale o particolare devono essere valutate caso per caso, con riferimento a diversi elementi, quali la perdita di risorse proprie per la Comunità, l'incidenza dell'infrazione sul funzionamento della Comunità, il danno grave o irreparabile determinato alla salute umana o all'ambiente, il pregiudizio economico o non economico subito da privati o da operatori economici, il vantaggio finanziario che lo Stato membro ritrae dal mancato adempimento della decisione della

La capacità di pagamento dello Stato membro è valutata ai fini della irrogazione di una sanzione che sia al tempo stesso proporzionata e dissuasiva, in modo da indurre lo Stato membro a regolarizzare la propria situazione e ad astenersi dalla reiterazione del comportamento.

Questa capacità è la sintesi di una media matematica (fattore speciale “*n*”, per l’Italia pari al 19,84) fondata sul prodotto interno lordo dello Stato membro e sulla ponderazione dei voti al Consiglio, come stabilito dall’art. 205 del Trattato.

La seconda sanzione, rappresentata dalla somma forfettaria, è invece determinata in funzione della finalità dissuasiva e dei principi di proporzionalità e di parità di trattamento. .

In occasione dei ricorsi alla Corte art. 228, la Commissione chiede la condanna al pagamento almeno di una somma forfettaria minima fissa, già definita per ciascuno Stato

---

Corte, il fatto che l’infrazione rappresenti un fatto isolato o che costituisca, invece, un caso di recidiva, e così via.

membro <sup>153</sup> al fine di sottolineare che ogni inadempimento alle pronunce della Corte rappresenta in sé un grave attentato al principio di legalità. La soglia minima fissa, inoltre, evita la richiesta di un ammontare puramente simbolico, che sarebbe sprovvisto del carattere dissuasivo e che rischierebbe di sminuire la stessa autorità delle decisioni della Corte<sup>154</sup>.

Nonostante le osservazioni critiche formulate dagli esperti giuridici di alcuni Stati membri, come l'Italia, la Francia e il Belgio, a cui si sono associati altri dodici Paesi, la Commissione ha tenuto ferma la decisione <sup>155</sup>. Ciò desta notevole preoccupazione per la sua applicazione, qualora l'Italia non si conformi al giudicato emesso nei numerosi giudizi di inadempimento art. 226 e non

---

<sup>153</sup> Per l'Italia la cifra forfetaria minima fissa è pari a euro 9.920.000.

<sup>154</sup> In sostanza, per ogni decisione di ricorso alla Corte, art. 228, lo Stato italiano rischia l'irrogazione di una penalità di mora compresa tra un minimo di 11.904 euro al giorno ed un massimo di 714.240 euro al giorno e l'irrogazione di una sanzione forfetaria nella misura minima di 9.920.000 euro: quasi una piccola legge finanziaria.

<sup>155</sup> Incredibilmente avallata dal Regno Unito, oltre che dalla Danimarca, dall'Olanda e dalla Finlandia



provveda ad attuare le misure necessarie al ripristino della legalità.

Allo scopo di ridurre il numero delle infrazioni, l'interprete può escogitare idonei strumenti da commisurare in relazione all'autorità deputata alla loro attuazione, alla fase in cui essi trovano concreta applicazione e alla incisività dell'effetto.

Un importante modo per consentire la partecipazione e il coordinamento delle amministrazioni interessate è la nomina di un responsabile per gli affari europei in ogni amministrazione centrale o locale, che assumerebbe una funzione di grande ausilio nel settore delle infrazioni.

Occorre poi, in casi di particolare urgenza provvedere all'attuazione dei provvedimenti necessari a sanare situazioni di non conformità al diritto comunitario, rilevate dalla Commissione europea o dalla Corte di giustizia, mediante l'esercizio del potere sostitutivo, previsto dall'art. 120 della Costituzione e disciplinato dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

Le conseguenze di tipo conflittuale nei rapporti tra Stato e Regioni, che potrebbero derivare da un intervento statale sostitutivo in ipotesi diverse da quelle concernenti l'inerzia nella emanazione di atti legislativi attuativi di direttive in materie di competenza regionale, hanno finora scoraggiato l'applicazione di questo rimedio, cui dovrebbe invece farsi ricorso, sia pure con tutte le cautele del caso.

Sembrerebbe, infine, giunto il momento di proporre un disegno di legge che introduca nell'ordinamento la previsione di un'azione obbligatoria di rivalsa, esercitabile dallo Stato nei confronti del soggetto a cui risale il comportamento omissivo o commissivo, che ha dato luogo alla sentenza di condanna dello Stato medesimo al pagamento di sanzioni pecuniarie da parte della Corte di giustizia.

La rivalsa potrebbe eventualmente operare con il meccanismo della compensazione di fondi destinati alle Regioni, alle Province o agli enti locali, responsabili dell'infrazione.

Il sostegno della dottrina nell'approfondimento degli argomenti di cui si è fin qui fatto cenno è non solo auspicabile ma necessario, perché darebbe l'occasione di mettere a confronto teoria e pratica e di studiare e sperimentare l'attuabilità di nuove prassi, particolarmente nel campo minato delle procedure di infrazione.

#### **4. Le principali linee che emergono dalla giurisprudenza costituzionale sul ruolo delle Regioni nell'attuazione del Diritto Comunitario.**

Rispetto alle problematiche sollevate dalla ricostruzione dei rapporti tra i due ordinamenti portata avanti dal giudice costituzionale sin dalla sentenza n. 170 del 1984, l'approvazione del nuovo art. 117 comma 1 Cost, intervenuta ormai da cinque anni<sup>156</sup> è sembrata per più versi un'occasione mancata<sup>157</sup>. Nonostante la consapevolezza del legislatore costituzionale circa la peculiarità del fenomeno comunitario rispetto a quello internazionale<sup>158</sup>, infatti, non sembra che con quest'ultima esso abbia dato una chiara risposta a tutte le "questioni comunitarie" che si sono poste negli anni al giudice costituzionale. Basti a tal proposito

---

<sup>156</sup> Ai sensi del quale, come si sa, il legislatore italiano e quello regionale sono entrambi soggetti al rispetto "dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

<sup>157</sup> Così M. P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, Rimini, 2003, a cura di C. Bottari, 255-257; A. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, 817.

<sup>158</sup> Rilevato per primo da F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, 1355 in particolare par. 3.

nominare il problema dell'incidenza del diritto comunitario sul riparto di competenza Stato Regioni, quello del ruolo dei controllimiti, la questione del rapporto tra Corte costituzionale e Corte di giustizia, e quindi del doppio rinvio pregiudiziale (comunitario e costituzionale), della individuazione insomma del fondamento e dei limiti della *primauté* del diritto comunitario<sup>159</sup>.

Eppure una qualche funzione quanto meno chiarificatrice del rapporto tra le fonti dei due ordinamenti, comunitario ed interno, il novellato comma 1 dell'art. 117 pare sicuramente in grado di svolgerla<sup>160</sup>.

Il dibattito sorto intorno all'interpretazione della richiamata disposizione non ha trovato elementi di significativa chiarificazione nella disciplina di attuazione posta con la legge n. 131 del 2003 (cd. legge La Loggia), che

---

<sup>159</sup> Sottolinea i problemi rimasti aperti per il giudice costituzionale, L. VIOLINI, *Il potere estero delle Regioni e delle province autonome*, in *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, a cura di G. Falcon, Bologna, 2003, 15 ss.

<sup>160</sup> Ritiene che il primo comma dell'art. 117 rechi una norma di produzione A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali, Parte generale*, Padova, 2003, 29. Optano invece per la norma sulla produzione F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali*, cit., ; F. GHERA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nei confronti della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni*, in *Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione*, a cura di F. Modugno – P. Carnevale, Milano, 2003, (fine par. 4). G. D'ALESSANDRO, *Prime impressioni sull'impatto della costituzionalizzazione del 'vincolo comunitario' sulla giurisprudenza costituzionale*, *Le istituzioni del federalismo*, 2003, 214.

si limita a sancire per lo Stato e le Regioni (art. 1, comma 1) il necessario rispetto dei vincoli derivanti da “accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all’art. 11 della Costituzione, dall’ordinamento comunitario e dai trattati internazionali”<sup>161</sup>.

Sebbene la *querelle* interpretativa abbia riguardato principalmente il problema del mutato assetto rispetto agli obblighi internazionali di origine pattizia, esiste anche una questione interpretativa relativa agli obblighi comunitari, che può essere sintetizzata con riferimento ad una posizione “minimalista - continuista”, ed una più attenta al “tono innovatore” della riforma, che aprirebbe “l’ordinamento italiano a ulteriori evoluzioni in senso federale degli assetti costituzionali europei”. In effetti, si può rintracciare nella norma un “collegamento forte con l’Europa”, tale da indurre a rilevare come, “al contrario di altri paesi, che vedono nelle istituzioni europee un pericolo per la propria identità, noi tendenzialmente vi vediamo la sua *garanzia*. (...) Di qui la sostanziale delega di cui all’art. 117, primo comma, della

---

<sup>161</sup> Sulla non innovatività della disposizione per quanto riguarda gli obblighi comunitari, rispetto alla situazione previgente, v. il commento di P. CAVALERI, in *L’attuazione del nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione, Commento alla legge “La Loggia”*, a cura di P. Cavaleri e E. Lamarque, Torino, 2004, 3 ss.; l’art. 117 comma 1 si è limitato per quanto riguarda gli obblighi comunitari a codificare l’esistente per A. D’ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l’Unione Europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, 916.

Costituzione: tanto la legislazione statale quanto quella regionale si svolgeranno nel rispetto della normativa europea senza riserva alcuna.”

Sull’opposto versante interpretativo, nella chiave di una lettura continuista del testo costituzionale, altri leggono il comma 1 come norma relativa esclusivamente al riparto di competenza normativa tra enti (Stato e Regioni), teso ad evitare il prodursi di interferenze dell’uno nei poteri dell’altro, e conseguentemente escludono anche un mutamento di assetto nei rapporti tra l’ordinamento italiano e quello dell’Unione europea<sup>162</sup>.

Come sostenuto già in altra sede, pur non ritenendo che l’art. 117 comma 1 contenga una delega in bianco, suscettibile di consentire, di per sé, un ulteriore approfondimento delle cessioni di sovranità già operate a vantaggio dell’Ue, tale disposizione pare aprire un

---

<sup>162</sup> E. CANNIZZARO, *La riforma <federalista> della costituzione e gli obblighi internazionali*, cit., 926-931. Analogamente C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e irapporti con l’ordinamento comunitario*, *Foro italiano*, 2001, V, 145 ss.; Sullo stesso tema è tornato ancora, alla luce della legge n. 131 del 2003, C. PINELLI, in *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione – Tre anni dopo*, in *Foro italiano*, 2004, V, 57. Se pure con qualche diversità di sfumature, analoga posizione continuista mi sembra essere assunta da P. CARETTI, *Stato, regioni, enti locali tra innovazione e continuità*, *Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003, soprattutto 61. Accoglieva tale lettura anche la Sez. tributaria della Cassazione con sentenza. 10 dicembre 2002, n. 17564, in questa rivista, 2003, 459, con nota di commento di A. GUAZZAROTTI, *Niente di nuovo sul fronte comunitario? La Cassazione in esplorazione del nuovo art. 117 comma 1, Cost.*, *ivi*, 467.

significativo spiraglio per una rilettura in chiave monista dei rapporti tra ordinamento italiano ed europeo. Infatti, ferma restando la valenza dell'art. 11 come norma che, stabilendo la finalizzazione del processo di integrazione agli scopi di pace e giustizia tra le nazioni, ne indirizza il cammino, e che consente di individuare altresì le limitazioni di sovranità accettabili da quelle sicuramente non ammesse. L'art. 117 comma 1 può essere la chiave di volta a livello costituzionale dei rapporti tra fonti all'interno dell'unico ordinamento ormai integrato<sup>163</sup>.

Ricostruito il quadro normativo, si deve ora passare ad esaminare la decisione in commento, con la quale la Corte applica finalmente la norma richiamata, dopo numerosi ricorsi governativi avverso leggi regionali in cui era già stato invocato come parametro l'art. 117 comma 1, senza però che il giudice costituzionale giungesse a trarne la

---

<sup>163</sup> Pur non dimenticando che molte sono le critiche mosse relativamente alla esistenza-pensabilità della decisione politica fondamentale di tale ordinamento. Non si può in questa sede neanche riaprire la questione circa la identificabilità di una Costituzione europea nei Trattati Ce e Ue; sul punto si veda se si vuole, anche per i riferimenti bibliografici, il lavoro citato alla nota precedente. Per quanto concerne il Trattato costituzionale approvato nel corso del 2004, come si sa, la fase in atto ancora lascia dubbi sulla sua sorte definitiva. Tuttavia va ricordato che tredici Stati membri, tra cui l'Italia, che lo hanno già ratificato, e non vi è dubbio che il processo di integrazione europea è lungi dall'essersi arrestato. Sulla fase attuale del "processo costituente europeo" e sulla Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2006 ad esso relativa, v. G. ALLEGRI, *Il processo costituzionale europeo in surplace*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)



conseguenza dell'incostituzionalità di una legge regionale<sup>164</sup>. In questo caso la legge della regione Abruzzo (l. n. 14 del 2004), impugnata in via principale, aveva l'unico contenuto di disporre la sospensione, per un periodo di otto mesi, a partire dal giorno successivo alla sua pubblicazione, della campagna di profilassi della febbre catarrale ovina in ragione dei pericoli derivanti dai ritardi nella campagna di vaccinazione 2004, e di consentire "in deroga ad ogni altra disposizione" la "movimentazione, commercializzazione e macellazione dei capi animali non vaccinati". La sospensione della suddetta campagna di vaccinazione del bestiame ovino nel territorio regionale in relazione alla cd. *blue tongue* (malattia assimilata dal legislatore comunitario alla peste equina) si poneva in contrasto con quanto stabilito da una direttiva comunitaria, (2000/75/CE, Direttiva del Consiglio che stabilisce disposizioni specifiche relative alle misure di lotta e di eradicazione della febbre catarrale degli ovini), e con i successivi provvedimenti di attuazione che avevano ricompreso la Regione Abruzzo tra le zone soggette

---

<sup>164</sup> Saluta con favore la decisione A. CELOTTO, *La Corte costituzionale finalmente applica il primo comma dell'art. 117 Cost.*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); tra i "tentativi" di far valere l'art. 117 comma 1 nei confronti di leggi regionali, v. solo nel 2005 le sentenze n. 469, 434, 428, 393, 355 304, 161, 150, 65, tutte di rigetto o inammissibilità, o in cui l'esame del suddetto parametro risultava assorbito dall'accoglimento in relazione ad altra censura di incostituzionalità (sent. n. 355).

al regime di vaccinazione obbligatoria<sup>165</sup>. La Sentenza della corte ci porta a dire che sarebbe finalmente possibile ciò che fino ad ora è stato impossibile, ossia salvaguardare i principi fondamentali della Costituzione, legittimare più chiaramente il fenomeno in atto, senza essere costretti a nascondere dietro le dichiarazioni di principio circa l'esistenza di due ordinamenti "autonomi seppur coordinati" la sostanziale, "generale soggezione del nostro al sistema comunitario". Nella succinta motivazione della sentenza infatti, il giudice costituzionale passa in effetti ad esaminare la conformità delle disposizioni impugnate, giustificate dalla difesa della Regione in quanto esse costituirebbero "espressione del legittimo esercizio della potestà legislativa (*regionale*) in materia di tutela della salute e del patrimonio armentizio", *direttamente con le disposizioni della direttiva*. Ciò non può che sorprendere per due distinti ordini di ragioni. In primo luogo, la Corte costituzionale ha in questo modo svolto quello che è un compito tipico della Corte di giustizia nell'ambito delle questioni pregiudiziali di interpretazione. Il giudice costituzionale ha svolto cioè un'operazione

---

<sup>165</sup> In particolare, dopo una prima decisione della Commissione Ue che istituiva ai sensi della direttiva alcune "zone di protezione", ricomprendendo tra esse il territorio della provincia dell'Aquila, con provvedimento del ministero della Sanità dell'8 aprile 2003 l'obbligo è stato esteso all'intero territorio regionale.

sicuramente coinvolgente l'interpretazione delle norme comunitarie, compito precipuo del giudice comunitario e, proprio per questo motivo, fino ad ora attentamente evitata, tramite l'*escamotage* della rimessione al giudice *a quo* delle questioni implicanti valutazioni di questo tipo (le cd. doppie pregiudiziali)<sup>166</sup>.

A fondamento di un tale mutamento nell'atteggiamento del giudice costituzionale può ritenersi forse che, ponendosi in questo caso la disciplina impugnata, come sottolinea la sentenza, "in palese contrasto" con le disposizioni della direttiva, questo abbia consentito di non ritenere necessario avvalersi dell'interpretazione del giudice comunitario.

Si è quindi potuto ritardare ancora l'appuntamento da tanto rimandato con la Corte di giustizia. Va sottolineato infatti che, nel giudizio in via principale, non essendoci un giudice *a quo* cui rinviare la questione, la Corte è assimilabile ad un giudice di ultima istanza, come tale tenuto ai sensi dell'art. 234 Tce a sollecitare l'intervento del giudice comunitario nelle questioni interpretative.

---

<sup>166</sup> Sul punto v. F. SORRENTINO, *E' veramente inammissibile il "doppio rinvio"?* in questa *Rivista*, 2002, 781; F. SALMONI, *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia della Comunità europee*, Relazione al Convegno dell'associazione Gruppo di Pisa, Copanello, 2002, in *Diritto pubblico*, 2002, .

Quanto all'incidenza del diritto comunitario sulle materie regionali, pur non essendo tale profilo venuto in rilievo in modo espresso <sup>167</sup>, va tuttavia sottolineato come le norme comunitarie compaiono varie volte nella motivazione delle decisioni, vuoi in quanto contiene principi generali idonei a giustificare la possibilità di discipline aggiuntive regionali, vuoi in quanto l'esistenza di atti comunitari relativi a un fenomeno non ancora disciplinato dallo Stato, come il *mobbing*, porta "ad escludere che esso, nei suoi aspetti generali e per quanto riguarda i principi fondamentali, possa essere oggetto di discipline territorialmente differenziate" (sentenza 359).

La Corte ha avuto poi occasione di pronunciarsi anche sul potere estero delle regioni, disciplinato dall'art.117, comma 9, Cost., secondo il quale "nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato".

Essa ha ritenuto che tale disposizione non sia stata violata dalla legge del Friuli-Venezia Giulia che attribuisce

---

<sup>167</sup> Non è stato mai richiamato l'art. 117, comma 5, secondo il quale le regioni "nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato".

al presidente della regione la competenza a stipulare intese con l’Austria e la Slovenia in materia di difesa del suolo.

La legge regionale impugnata, secondo la Corte, “si limita soltanto ad attribuire la competenza in materia al Presidente della Regione, senza in alcun modo incidere sui limiti costituzionali”<sup>168</sup>.

Quanto al potere sostitutivo dell’art. 120, la Corte ha escluso che ad esso debba farsi ricorso per quelle funzioni amministrative che lo Stato, per ragioni di sussidiarietà e adeguatezza, abbia assunto ed organizzato con legge. Queste debbono essere distinte da quelle che “spettano alle Regioni e per le quali lo Stato, non ricorrendo i presupposti per la loro assunzione in sussidiarietà, eserciti poteri in via sostitutiva”.

In breve, la già avvenuta assunzione di una funzione amministrativa in via sussidiaria legittima l’intervento sollecitatorio diretto a vincere l’inerzia regionale. Nella fattispecie di cui all’art. 120 Cost. [potere sostitutivo], invece, l’inerzia della Regione è il presupposto che legittima

---

<sup>168</sup> La sentenza ha anche affermato che la regione non deve attendere la legge statale di attuazione (che tra l’altro, sopravvenuta nelle more del giudizio, nulla dice sul punto) per stabilire qual è l’organo regionale competente a stipulare l’intesa (sentenza 242).

la sostituzione statale nell'esercizio di una competenza che è e resta propria dell'ente sostituito” (sentenza 303)<sup>169</sup>.

---

<sup>169</sup> Circa la possibilità, per le Regioni, di sostituirsi agli organi degli enti locali, la Corte ha affermato che, anche qualora in ipotesi tali poteri, ulteriori rispetto a quelli facenti capo al governo ai sensi dell'art. 120, siano da ammettere, debbono sussistere alcune garanzie, quali: a) essere ascritti a organi di governo della regione; b) l'omissione deve essere un fatto giuridicamente qualificato; c) il procedimento deve essere definito dalla legge e l'ente sostituito deve essere messo in grado di far valere le proprie ragioni e di ovviare all'omissione (sentenza 313).

## 5. Conclusioni

Il lavoro svolto ha permesso di mettere in risalto gli aspetti salienti del dibattito ancora in corso sul ruolo svolto dalle Regioni tanto sul versante interno quanto a livello europeo. È possibile e opportuno a questo punto trarre qualche conclusione finale.

È chiaro ormai a tutti gli attori che il rafforzamento delle realtà sub-statali in questa fase storica è inarrestabile. Diviene quindi necessario procedere ad una disciplina dello stesso, tentando di svilupparne tutte le potenzialità e di valorizzarne i molti aspetti positivi.

Se consideriamo la storia, ormai sessantennale, dell'integrazione europea, possiamo affermare che il fenomeno è relativamente recente e che tuttavia passi importanti sono stati compiuti in brevissimo tempo.

L'Unione europea ha anzi visto l'emersione di questi nuovi soggetti come un fattore positivo per la propria legittimazione democratica, e ha provveduto a stimolarne la partecipazione.

Abbiamo visto come sia stata in particolare la Commissione, attraverso le sue Comunicazioni, a fungere da raccordo tra le molteplici istanze; essa ha funzionato anche da soggetto propulsore, spronando le istituzioni a misurarsi con la nuova dimensione

regionale, e le Regioni ad organizzarsi al fine di far sentire il loro peso.

Il Comitato delle Regioni è stato costantemente modificato dai trattati, reso autonomo e maggiormente vincolato alle autonomie locali. I suoi poteri sono stati gradualmente definiti e la collaborazione con le altre istituzioni è stata potenziata attraverso la previsione di meccanismi di consultazione costanti e un maggior dialogo con Commissione e Parlamento. L'evoluzione di questo soggetto non è ancora arrivata a conclusione e molte sono le richieste avanzate dallo stesso e dalle realtà locali. Si spera che in futuro il Comitato possa acquisire lo status di istituzione e in quanto tale, divenire ricorrente privilegiato della Corte di giustizia delle comunità europee. Rispetto a tali prospettive si oppongono però ostacoli non irrilevanti quali la persistente concezione dell'Unione come insieme di Stati e, ancor più, la grande disomogeneità di articolazioni sub-statali interne a ciascuno Stato.

Sicuramente un panorama più omogeneo faciliterebbe o addirittura renderebbe quasi automatica una trasformazione dell'Unione europea da insieme di Stati a organizzazione a più livelli. Se, per un verso, i processi di federalizzazione/regionalizzazione sembrano non solo sempre più diffusi a livello europeo, ma anche inevitabili, è vero però allo stesso modo che tutti i governi nazionali



dovrebbero incentivare la creazione di realtà autonome forti e di fornire loro gli strumenti per operare efficacemente.

La “questione” passa a questo punto alle arene interne. In Italia, come abbiamo avuto modo di vedere, la presa di coscienza della particolarità dell’ordinamento comunitario si è manifestata tardivamente, cosicché le Regioni hanno potuto accedere all’arena europea con un certo ritardo rispetto, ad esempio, ai Länders tedeschi.

L’apertura vera e propria verso un’attività regionale di partecipazione alla vita comunitaria si è avuta solo nel 1996 con una legge comunitaria che permetteva alle Regioni di aprire uffici di collegamento a Bruxelles, uffici che ancora oggi si stanno rivelando la propria utilità. Anche sul versante dell’attuazione del diritto comunitario vi sono state importanti evoluzioni: il riconoscimento di una competenza regionale in questo campo è arrivata prima perché le Regioni erano già state coinvolte nell’attuazione della politica regionale.

Rispetto a quello della partecipazione alla fase ascendente, probabilmente dalla sentenza della Corte costituzionale n. 142 del 1972 (che permetteva alle regioni di procedere all’applicazione del diritto comunitario) alla legge La Pergola, le Regioni hanno visto aprirsi grandi possibilità, ma hanno anche dovuto lottare con la tendenza del governo centrale a impossessarsi nuovamente di sfere di intervento regionale tramite l’istituto del potere sostitutivo. Questo

istituto è stato introdotto parallelamente all'attribuzione di poteri di attuazione in capo alle Regioni per contemperare le esigenze locali con quelle connesse al carattere unitario della responsabilità italiana sul piano europeo, e oggi rimane l'unico modo per rimediare ad inerzie regionali, anche se - come abbiamo avuto modo di vedere - la sua disciplina è cambiata notevolmente.

Su questo quadro è intervenuta la revisione costituzionale del 2001 e relative leggi attuative: la legge n. 131/2001 e la legge n. 11/2005.

In particolare, il sempre citato art. 117 Cost., da un lato, riconosce i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ponendo i due enti sullo stesso piano, dall'altro, afferma (comma 5) il coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome nelle due fasi, ascendente e discendente, del diritto comunitario, mantenendo, come abbiamo già visto, allo Stato il potere sostitutivo in caso di inattività regionale.

Le Regioni sono quindi oggi chiamate a prestare grande attenzione ai rapporti internazionali ed, in particolare, a quelli con l'Unione Europea.

Abbiamo potuto osservare come tale attenzione si è particolarmente manifestata in sede di formulazione dei nuovi statuti: sia attraverso la specificazione ed il richiamo, nella maggior parte

degli stessi, ai principi già sanciti dai Trattati europei, sia attraverso l'inserimento di norme "ad hoc" di disciplina della partecipazione della Regione alla formulazione ed attuazione delle politiche e degli atti comunitari.

In estrema sintesi appare quindi importante sottolineare come per quanto riguarda il riparto interorganico delle funzioni regolamentari, le esigenze di tempestività nell'adeguamento alle normative comunitarie ed il carattere solitamente "tecnico" di queste ultime, nelle materie non riservate alla legge, hanno suggerito al legislatore statutario, in alcune Regioni, di attribuire alla Giunta la competenza ad approvare, a determinate condizioni e previo parere obbligatorio della Commissione consiliare competente, i regolamenti regionali di esecuzione e di attuazione degli atti normativi comunitari.

Pur non prevedendo una legge comunitaria regionale, né un'apposita sessione comunitaria del Consiglio, alcuni statuti affermano in termini generali la competenza del Consiglio alludendo evidentemente, in via prioritaria, alle attribuzioni legislative del medesimo, assegnando invece alla Giunta, qualora una disciplina regolamentare regionale sia possibile, il compito di adottare, previo parere obbligatorio della commissione consiliare competente, regolamenti di attuazione ed esecuzione del diritto comunitario, ipotizzabili sia per il recepimento di direttive che non comportino modificazioni di leggi e che non versino in materie coperte da riserva

di legge, sia per l'esecuzione di regolamenti comunitari "non autosufficienti".

A questo riguardo, occorre osservare come il concreto operare di tale riparto delle funzioni tra Consiglio e Giunta risulti sostanzialmente rimesso all'iniziativa ed all'interpretazione di tali organi, con il pericolo di qualche tensione tra legislativo ed esecutivo regionale.

L'eventualità di un conflitto positivo di competenza e di una conseguente sovrapposizione di atti costituisce un inconveniente che, in alcuni Statuti regionali, si cerca di prevenire stabilendo che i regolamenti di Giunta in funzione di attuazione comunitaria sono ammissibili solo se, di volta in volta, espressamente previsti dalla legge regionale.

D'altro canto, questa differente soluzione statutaria potrebbe comportare inconvenienti diversi, sotto il profilo dell'efficiente e tempestiva attuazione ed esecuzione di atti normativi comunitari non rientranti in materie riservate alla legge.

Si tratta di profili di indeterminatezza della disciplina statutaria destinati a trovare soluzione nella normativa regionale di attuazione, di tipo sia legislativo che regolamentare interno, oltre che nella prassi degli organi di governo della Regione.

Anche se in parte la riforma non ha fatto altro che costituzionalizzare pratiche già esistenti, essa ha comunque permesso di ridare slancio all'attività internazionale-europea delle Regioni.

Dall'analisi svolta è emersa una presa di coscienza da parte del legislatore statale dell'importanza del fenomeno e dell'impossibilità di ignorarlo. Al fine di valorizzare al massimo l'elemento regionale sono state inserite nuove procedure e garanzie a tutela della partecipazione regionale. La collaborazione tra potere centrale ed autonomie territoriali è divenuta la base di qualsiasi attività rivolta al contesto comunitario: si è quindi data particolare importanza allo sviluppo delle sedi di confronto nazionale, privilegiando peraltro più la partecipazione indiretta che quella diretta.

Nonostante i notevoli passi avanti di cui si è dato conto nella trattazione in oggetto emerge anche la sensazione della necessità che siano sviluppate, sia a livello comunitario sia a livello nazionale, politiche in grado di assecondare l'inevitabile processo di networking che, nell'attuale contesto internazionale, si sostituisce alle tradizionali relazioni istituzionali. Molti organismi, come il Comitato delle regioni, dovrebbero essere perfezionati e potenziati. Altri andrebbero creati: da più parti ad esempio viene chiesta l'istituzione di una seconda camera di rappresentanza delle realtà regionali.

Fortunatamente il processo è ancora tutto in movimento, e le regioni sembrano consapevoli delle loro possibilità e capacità.

## **Bibliografia**

AA.VV., Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione, Milano, 2002.

AA.VV., The crisis of representation in Europe, J. HAYWARD (a cura di), Frank Cass, London, 1995.

ADAM R., Dal (quasi) niente al troppo. Verso una sovra rappresentazione degli interessi regionali a Bruxelles?, in Diritto dell'Unione europea, 1996, p. 574

ALFIERI A. (a cura di), La politica estera delle regioni, Bologna, 2004.

AMATO G., Il contesto istituzionale europeo, in Le Istituzioni del federalismo, n. 1/2004, pp. 11-22.

ANGIOLINI V., I regolamenti statali assicurano il rispetto degli obblighi internazionali, in Le Regioni, n. 5/1991, p. 1065

ANZON A., I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, Torino, 2003.

ANZON A., Mutamento dei principi fondamentali e vicende della normazione di dettaglio, in Giur. Cost., 1985, pp. 700-

AUBY J. B., Il ruolo e l'identità delle istituzioni regionali in Francia: recenti sviluppi, in *Le Regioni*, n. 2/2001, pp. 249-255.

BASSANINI F., (a cura di), *Legge La Loggia: commento alla legge 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Bologna, 2003.

BASSANINI F., Attuazione regionale di direttive comunitarie e interventi sostitutivi del governo, in *Le regioni*, n. 1/1977, p. 161

BERTI G., Governo tra Unione europea e autonomie territoriali, in *Le Regioni*, n. 1/2002, pp. 9-20.

BETTINELLI E.-RIGANO F. (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004.

BEUTLER B. [et al.], *L'Unione europea: istituzioni, ordinamento e politiche*, Bologna, 2001.

BILANCIA P., Regioni ed attuazione del diritto Comunitario, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2002, pp. 49-60.

BIN R., Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi, in *Le Regioni*, n. 4/2001, pp. 613-630.

BOCCI V. E., Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2002, pp. 29-48.

BONA GALVAGNO F., Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Libreria dello Stato, 2005.

CARAVITA B., I “poteri sostitutivi” dopo le sentenze della Corte costituzionale, in *Politica del diritto*, n. 2/1987, p. 320.

CARAVITA B., La costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea, Torino, 2002.

CARETTI P., L’assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1223-1232.

CARETTI P., Potere estero e ruolo comunitario delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione, in *Le Regioni*, n. 4/2003, pp. 555-574.

CARTABIA M., Regolamenti del Governo e leggi regionali: la Corte torna

(definitivamente?) al principio della separazione di competenza, in *Giur. Cost.*, 1992, p. 2274.



CARTARIA M., Principi inviolabili e integrazione europea, Milano, 1995.

CASSETTI L., Il regionalismo italiano e la multilevel governance dopo le recenti riforme costituzionali, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2004, pp. 111-122.

CAVALIERI P.- LAMARQUE L.(a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge La Loggia*, Torino, 2003.

CELOTTO A., È ancora legittima la “sostituzione preventiva” dello Stato alle Regioni nell’attuazione del diritto comunitario?”, in *Giur. Cost.*, n. 6/2001, p. 3717-3720.

CHIEFFI L., *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Giappichelli, 2002.

CHITI M. P. E GRECO G. (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte generale*, Milano, 1995.

COCOZZA V., *Regioni e diritto comunitario nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 3/1992, p. 637

CONFORTI B., *Diritto internazionale*, Napoli, 2004.

CONTRERAS A. C., *La partecipazione agli enti territoriali ai processi di elaborazione e applicazione del diritto comunitario: il caso spagnolo*, in *Le Regioni*, n. 4/2002, pp. 815-840.

CORVAJA F., Fondamento e limiti dell'autonomia costituzionale dei Länder nella Germania federale, in *Le Regioni*, n. 2/2002, pp. 268-325.

CURTI GIALDINO G., Il Trattato di Maastricht sull'Unione europea, Genesi-Struttura- Processo di ratifica, Ist. Poligrafico E Zecca dello Stato, Libreria dello Stato, vol. 1, Roma, 1993.

D'ATENA A. (a cura di), L'Europa delle autonomie. L'Europa e l'Unione europea, Milano, 2003.

D'ATENA A., L'Italia verso il federalismo. Taccuini di viaggio, Milano, 2001.

D'ATENA A., Le Regioni italiane e la Comunità economica europea, Milano, 1981.

D'ATENA A., Prospettiva del regionalismo nel processo di integrazione europea. (Il problema dell'esecuzione e dell'attuazione delle norme comunitarie), in *Giur. Cost.*, 1989, II, p. 2165 ss.; V.

DI GENIO G., Stato regionale versus Stato federale, Milano, 2003.

DOMENICHELLI L., Le regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione: dalla Dichiarazione di Nizza alla Convenzione europea, in *Le Regioni*, n. 6/2002, pp. 1239-1269.

ESPOSITO M., Dal Libro bianco sulla governance europea alla Convenzione sul futuro dell'Europa: il Comitato delle Regioni e le sue componenti, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2004, pp. 123-148.

FABRICE L., Le Regioni nel sistema di multilevel governance. Adattare e trasformare la governance e le sue sfide, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2004, pp. 89-110.

FALCON G. (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003.

FALCON G., La "cittadinanza europea" delle Regioni, in *Le Regioni*, n. 2/2001, pp. 327- 341.

GEMMA G., Rispetto dei trattati internazionali: un nuovo obbligo del legislatore statale, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2002, pp. 605-606.

GROPPI T.- OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003.

GROPPI T., Regioni e Diritto comunitario: il ddl di modifica della legge La Pergola, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2/2002, pp. 259-286.

GROPPI T., La revisione costituzionale negli Stati decentrati tra pluralismo territoriale e aterritoriale, in *Le Regioni*, n. 5/2002, pp. 1045-1060.

HÜTTMANN M. G., Il dibattito costituzionale in Europa e gli interessi dei Länder tedeschi, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2004, pp. 77-88.

IURATO G., *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo*, Milano, 2005.

LA VALLE F., La continuità tra l'ordinamento comunitario europeo e l'ordinamento italiano e la gerarchia unitaria delle fonti normative, in *Riv. Trim. dir. e proc. civ.*, 1965, p. 637.

LAZZARO F. L., La cooperazione fra Regioni comunitarie alla luce della riforma costituzionale italiana, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2/2003, pp. 321-344.

MANGIA A., Ancora sugli obblighi internazionali nel Titolo V, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2002, pp. 806-807.

MANGIAMELI S., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002

MANZELLA A. , Il nuovo costituzionalismo europeo: regioni e cittadinanza, in *Il Mulino*, n. 2/2004, pp. 31-39.

MARCELLI F.-GIAMMUSO V., *La legge 5/6/2003*, n. 131. Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18/10/2001, n. 3. Commento agli articoli, Roma, Senato della Repubblica, 2001, Dossier, 61/2.

MASCIA M., Il comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione europea, Padova, 1996.

MAZZOLENI M., Le Regioni nel decision making europeo secondo il progetto della Convenzione: continuità o cambiamento?, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2004, pp. 149-176.

MORATA F., Come migliorerà la Governance Democratica europea con le regioni, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2004, pp. 23-42.

NAGEL K.-J., L'intervento delle Regioni nella politica europea. Un'analisi comparata, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2004, pp. 43-76.

PAJNO A., Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo titolo V, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 5/2003, pp. 813-842.

PALADIN L., Il deficit democratico nell'ordinamento comunitario, in *Le regioni*, n. 6/1996, pp. 1037.

PALERMO F., Titolo V e potere estero delle regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 5/2002, pp. 709-732.

PANKIEWICZ A. W., Realtà regionali ed Unione europea: il Comitato delle Regioni, Milano, 2001.

PANUNZIO S. – SCISO E. (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, Milano, 2002.

PANUNZIO S., *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione*, Commissione affari costituzionali (1<sup>a</sup>) del Senato, audizione del 23 novembre 2002.

PASTORI G., *L'integrazione delle Regioni Italiane nell'ordinamento europeo dopo Maastricht*, in *Le Regioni*, n. 1/1992, pp. 123 ss.

PIZZETTI F., *Le "nuove" Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, in *Le Regioni*, n. 5/2001, pp. 803-840.

PIZZETTI F., *Le autonomie locali e l'europa*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, pp. 935-949.

PIZZETTI F., *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1153-1196.

RESCIGNO G. U., *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni*, n. 4/2002, pp. 729-756.

ROLLA G. (a cura di), *La riforma delle autonomie regionali. Esperienze e prospettive in Italia e in Spagna*, Torino, 1995.

RUGGERI A., *Riforma del titolo V e “potere estero” delle Regioni (notazioni di ordine metodologico ricostruttivo)*, in *Dir. E Soc.*, n. 1/2003, pp. 1-75.

SALVADORI A., *Le Comunità Autonome spagnole e il diritto comunitario: spunti di riflessione*, in *Le Regioni*, n. 1/2002, pp. 59-79.

SCARCIGLIA R. (a cura di), *Unione europea e autonomie regionali. Prospettive per una costituzione europea*, Atti del convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Trieste, Università degli Studi, 18-19 ottobre 2002, Giappichelli, 2003.

SCRIMALI A., *La partecipazione degli enti infraregionali all'elaborazione delle scelte nazionali in materia comunitaria. Note minime al ddl Buttiglione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2004, pp. 177-198.

SCUDIERO M., *Il ruolo delle Regioni nell'Europa di Maastricht*, in *Le Regioni*, n. 5/1993, p. 1030

STROZZI G., *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale. Dal Trattato di Roma al Trattato di Nizza*, Torino, 2001.

TARLI BARBIERI G., La potestà regolamentare delle Regioni dopo la legge cost. 1/1999, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, pp. 639-668.

TORCHIA L., I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1203-1211.

TORCHIA L., Regioni e "federalismo amministrativo", in *Le Regioni*, n. 2/2001, pp. 257- 266.

UNIONE EUROPEA- COMITATO DELLE REGIONI- DELEGAZIONE ITALIANA. Il Comitato delle Regioni 1993-1997, Roma, 1997.

VANDELLI L., Regioni ed Europa: una introduzione, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1/2004, pp. 7-10.

VERONESI G., Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo articolo 120, comma 2, della costituzione, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 5/2002, pp. 733-758.

WALLACE H. E WALLACE W. (a cura di), *Policy making in the European Union*, Oxford, 1999.

ZANON N.-CONCARO A. (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza della corte costituzionale*, Milano, 2005.

IL DIBATTITO IN RETE: DOCUMENTI DAL WEB



**Dal sito dell'Associazione Italiana dei  
Costituzionalisti:**

**([www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it))**

Relazioni al Convegno “Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della parte II della Costituzione fra attuazione ed ulteriori ipotesi di revisione”, Caserta, 10-11 Aprile 2003. (materiali: atti convegni)

LUCARELLI L., Regioni ed Unione europea nel nuovo assetto costituzionale: un difficile equilibrio tra sviluppo economico e unità della dimensione sociale.

SPADARO A., Ancora sul limite dell’ “armonia con la Costituzione”: un vincolo forte (di fatto, giurisprudenziale) da contendere secondo criteri oggettivi (testuali).

SPECCHIA C. M., Le variabili istituzionali del “multilevel system of government”: tendenze devolutive in alcune esperienze dell’Europa occidentale.

Relazioni al Convegno “Regioni, Diritto internazionale e diritto comunitario”, Genova, 23 Marzo 2002.

CANNIZZARO E., Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni.

DI GENIO G., Regolamenti di autonomia locale e fonti di diritto europeo nella legge costituzionale n. 3 del 2001.

FLORIDIA G., Diritto interno e diritto internazionale : profili storico comparatistici.

SORRENTINO F., Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario.

Relazioni al Convegno “Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione”, Bologna, 14 Gennaio 2002.

ANZON A., Un passo indietro verso il regionalismo duale.

BIN R., La funzione amministrativa.

D’ATENA A., La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e comunitari.

LUCANI M., Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001.

PINELLI C., L’ ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V.

PIZZETTI F., I nuovi elementi unificanti del sistema italiano: il “posto” della Costituzione e delle leggi costituzionali

ed il “ruolo” dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del titolo V della Costituzione.

RUGGERI A., Le funzione legislativa e regolamentare.

Relazioni al Convegno “Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti”, Palermo, 8, 9 e 10 Novembre 2001.

BERTI G., Governo tra Unione europea e autonomie.

MANGIAMELI S., Governo tra Unione europea e autonomie.

### **Altri materiali**

A. D’ATENA, La Consulta parla...e la riforma del Titolo V entra in vigore.

A. RUGGERI, La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli.

ANTONINI L., Sono ancora valide le normative statali cedevoli? Intorno ad una lacuna trascurata del nuovo titolo V.

MAGRO C., Il riparto di competenze legislative fra Stato e regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V.

MANETTI M., Alcune riflessioni sul c.d. Senato federale.

SCACCIA G., Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003.

**Dal sito dell'Associazione "Osservatorio sul federalismo e i processi di governo": ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it))**

ANTONINI L., Brevi note sul progetto di una seconda camera territoriale: soluzioni di compromesso per evitare il suicidio dei senatori, 2003.

ANTONINI L., Intorno al grande assente della riforma federale: un sistema ingestibile senza una camera delle autonomie, 2003.

BILANCIA P., Un nuovo ruolo per le regioni in materia di Rapporti Internazionali?, 2001.

BILANCIA P., Ancora sulle competenze delle regioni in materia di rapporti internazionali, 2002.

BILANCIA P., Ancora sulle competenze delle regioni in materia di rapporti internazionali, 2002.

BILANCIA P., Possibilità di repatriating della legislazione e sussidiarietà, 2003.

BILANCIA P., Regioni e Europa: Possibilità di repatriating della legislazione e sussidiarietà, 2003.

BRUNAZZO M., Le regioni italiane a Bruxelles. Gli accessi alla multi-level governance, Paper presentato al Congresso annuale della Società Italiana di Scienza Politica, Università degli studi di Padova, 15-17 settembre 2004.

CAIA G., Il problema del limite dell'interesse nazionale nel nuovo ordinamento, 2003.

DE LISO R., Una proposta: La legge comunitaria regionale, 2003.

DICKMANN R., Osservazioni in tema di limiti al potere estero delle regioni e delle province autonome alla luce del nuovo titolo V della parte seconda della costituzione e della legge La Loggia, 2003.

DICKMANN R., La Corte costituzionale ed il "potere estero" delle Regioni e delle Province autonome (note a Corte cost., 18 luglio 2004, n. 238, e 22 luglio 2004, n. 258), 2004.

GROPPI T., Corte costituzionale e Regioni: riflessioni a margine della conferenza del 20 gennaio 2005 del Presidente della Corte costituzionale, 2005.

PINELLI C., Regioni e rapporti internazionali secondo l'art 117 Cost., 2001.

PIZZETTI F., L'evoluzione del sistema italiano tra “prove tecniche di governance” e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea, 2002.

RODOMONTE M. G., Regolamenti statali cedevoli e “recepimento della normativa comunitaria. Qualche riflessione sul regolamento 3 luglio 2003, n. 222 in materia di sicurezza sul lavoro, 2003.

RUGGERI A., Riforma del titolo V e potere estero delle regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo), 2002

RUGGERI A., Note minime, “a prima lettura”, a margine del disegno di legge La Loggia.

SANTINI M., Il tema della cedevolezza e le sue residue applicazioni dopo la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, relazione al convegno “Riforma del titolo V della costituzione”, Potenza, 22 settembre 2003

SANTINI M., Il tema della cedevolezza e le sue residue applicazioni dopo la riforma del titolo V della parte seconda della costituzione, 2003.

SORRENTINO F., I vincoli dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali, dal 50° convegno di studi amministrativi, Varenna, 2004.

TONIATTI R., Le promesse e le premesse del regionalismo funzionale, 2003.

TRIPODI S., La fase indiretta della partecipazione delle regioni alla formazione degli atti comunitari: alcune osservazioni sul ddl di riforma della legge “La Pergola”, 2004.

**Dal sito di Amministrazione in cammino (Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli): ([www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it))**

AQUILI C., La potestà legislativa regionale nella riforma del Titolo V: le prospettive aperte e i nodi connessi all'attuazione delle nuove disposizioni costituzionali.

LUPO N., Alcune riflessioni sul parlamento alla luce del nuovo titolo V, 2001.

**Dal sito del Foro Italiano Online: (<http://www.zanichelli.it/giuridico/online/>)**

CONFORTI B., Sulle recenti modifiche della costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, 2002.

PINELLI C., I limiti alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario, 2003.

**Dal sito di Consulta OnLine:**  
(<http://www.giurcost.org/studi/>)

PIZZETTI F., I nuovi elementi unificanti del sistema italiano: il posto della costituzione e delle leggi costituzionali ed il ruolo dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del titolo V della costituzione, 2002.

PIZZETTI F., L'evoluzione del sistema italiano fra prove tecniche di governance e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'unione europea, Relazione al convegno “La funzione normativa di comuni, province e città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale”, Trapani, 2002.

**Dal sito del Forum di Quaderni costituzionali:**  
([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it))

DE STEFANI P., Gli obblighi internazionali, tra Corte costituzionale e Corte di Giustizia, 2003.

MAINARDIS C., Il nuovo regionalismo italiano ed i poteri sostitutivi statali: una riforma con (poche ) luci e (molte) ombre, 2001.



ROSSI L. S., Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del Titolo V della Costituzione, 2002.

**Dal sito della Luiss, parte dedicata ai seminari costituzionali: ([www.luiss.it/semcost](http://www.luiss.it/semcost))**

ANZON A., L'attuazione degli obblighi comunitari: legge comunitaria e ruolo delle regioni, 2001.

BASTIDA F. J., Le Assemblee regionali e l'Europa, 2001.

D'ATENA A., Gli assetti territoriali, le regioni e i processi decisionali. Il ruolo del Comitato delle regioni, 2001.

MORLOCK M., Il diritto costituzionale nel sistema europeo a piu' livelli, 2001.

## DOCUMENTI ESAMINATI

### **Commissione europea**

Comunicazione della Commissione, Dialogo con le associazioni delle autorità regionali e locali sull'elaborazione delle politiche dell'Unione europea, Bruxelles, 19 dicembre 2003, COM/2003/811 def. Comunicazione della Commissione, Un quadro per i contratti e le convenzioni tripartiti di obiettivi fra la Comunità, gli Stati e le autorità regionali e locali, Bruxelles, 11 dicembre 2002, COM/2002/709 def.

Comunicazione della Commissione, Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione dell'Unione europea, Bruxelles, 11 dicembre 2002, COM/2002/704 def.

Documento di consultazione - Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo - Proposta di principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione, Bruxelles, 11 dicembre 2002, COM(2002)

277 def.

Documento di lavoro, Dialogo permanente e sistematico con le associazioni di enti territoriali sull'elaborazione delle politiche, 28 marzo 2003.

Libro bianco, La governance europea: un libro bianco, Bruxelles, 25 luglio 2001, COM/2001/0428 def.

Relazione della Commissione sulla Governance europea, Bruxelles, 11 dicembre 2002, COM/2002/0705 def.

Relazione della Commissione, "Legiferare meglio 2003" ai sensi dell'articolo 9 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, Bruxelles, 12 dicembre 2003, COM/2003/0770 def.

Relazione della Commissione, "Legiferare meglio 2004" ai sensi dell'articolo 9 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, Bruxelles, 21 marzo 2005, COM/2005/98 def.

### **Parlamento europeo**

Relazione sul ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea, 4 dicembre 2002, A5-0427/2002 fin.

### **Comitato delle Regioni**

Dichiarazione congiunta del Presidente della Commissione europea e del Presidente del Comitato delle regioni con allegato il Protocollo sulle modalità di cooperazione fra la Commissione europea e il Comitato delle regioni, DI CdR 81/2001.

Dichiarazione dell'Ufficio di presidenza del Comitato delle regioni del 26 ottobre 2001, "Il ruolo delle regioni con poteri legislativi nel processo decisionale comunitario", Bruxelles, 27 novembre 2001, COM-Aff. Ist/024.

Parere del Comitato delle Regioni in merito al "Libro bianco sulla governance europea",<sup>b</sup> Bruxelles, 13 marzo 2002, CdR/2001/103.

Parere del Comitato delle Regioni, Il ruolo dei poteri locali e regionali nella costruzione europea, Bruxelles, 22 Novembre 2004, CdR 354/2003 fin.

Parere, Il ruolo dei poteri locali nella costruzione europea, Bruxelles, 13 dicembre 2002, CdR 237/2002 fin.

Più democrazia, trasparenza ed efficienza nell'Unione Europea, CdR 120/2002 fin.

Progetto di parere della commissione Affari costituzionali e governance europea, Il ruolo delle assemblee regionali nella vita democratica dell'Unione, Bruxelles, 10 settembre 2004, CONST-023.

Risoluzione, "L'esito della Conferenza intergovernativa 2000 e il dibattito sul futuro dell'Unione europea", COM-Aff. Ist./016, CdR 430/2000 fin.

Una migliore ripartizione e definizione delle competenze nell'Unione europea, CdR 119/2002 fin.

### **Conferenza dei Presidenti delle Regioni .**

Risoluzione, Verso un rafforzamento del ruolo delle Regioni a potere legislativo ma l'interno dell'Unione europea, 15 novembre 2001.

## **Senato della Repubblica**

Gruppo di lavoro Camera-Senato-Assemblee regionali,  
Indirizzi per migliorare i metodi della legislazione tra Stato e  
Regioni, Documento approvato nella riunione del 7 marzo 2001.

Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle  
revisioni del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, 26  
giugno 2002.

### SITI WEB ISTITUZIONALI

[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int) (Portale dell'Unione europea)

[www.parlamentiregionali.it](http://www.parlamentiregionali.it) (Sito dalla Conferenza dei  
presidenti dell'assemblea, dei consigli regionali e delle province  
autonome)

[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/consultation/  
territorial\\_it.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/consultation/territorial_it.htm) (Inforegio)

[http://europa.formez.it/futuro\\_europa.html](http://europa.formez.it/futuro_europa.html) (Formez)

[www.cor.eu.int](http://www.cor.eu.int) (Comitato delle Regioni)

[http://europa.eu.int/comm/index\\_it.htm](http://europa.eu.int/comm/index_it.htm) (Sito della  
Commissione europea)

[www.giurcost.it](http://www.giurcost.it) (Sito della Corte Costituzionale)

[www.europaregion.info](http://www.europaregion.info)

[www.europa.marche.it](http://www.europa.marche.it)

[www.cide.it](http://www.cide.it) (Centro nazionale di informazione e documentazione europea)

[www.parlamento.it](http://www.parlamento.it)

[www.regioni.it](http://www.regioni.it) (Sito della Conferenza delle regioni e delle Province autonome)

[www.senato.it](http://www.senato.it)

[www.affariregionali.it](http://www.affariregionali.it)

[www.governo.it](http://www.governo.it)

[www.statoregioni.it](http://www.statoregioni.it)