

74

*Consiglio Regionale
della Toscana*

Dipartimento Servizi Legislativi

OSSERVAZIONI AL DISEGNO DI LEGGE RECANTE "NORME GENERALI
SULLE PROCEDURE PER L'ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI COMUNITARI"

(Senato della Repubblica, X Legislatura, doc. n. 835)

1. Il disegno di legge in esame contiene numerose novità di rilievo per ciò che attiene alla definizione del ruolo delle Regioni nella fase di formazione e di attuazione delle norme comunitarie (direttive e regolamenti). Per una valutazione di queste novità è necessario richiamare preventivamente, sia pure in forma schematica, la situazione attuale in materia e i problemi che essa pone nella prassi applicativa. I punti di riferimento normativi a questo riguardo sono, come è noto, gli artt. 4 e 6 del D.P.R. 616/1977 e la legge n. 183 del 1987 ("Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno degli atti normativi comunitari"). Distinguiamo per maggiore chiarezza espositiva le due fasi, quella della formazione e quella dell'attuazione interna delle norme comunitarie, ancorché risulti evidente la stretta connessione tra i due aspetti.

A) La fase della formazione delle norme comunitarie

2. Per ciò che attiene a questo aspetto della tematica in esame, ai riferimenti normativi più sopra ricordati è necessario aggiungere quanto disposto dal D.P.C.M. 12 ottobre 1983, istitutivo della Conferenza Stato-Regioni, in cui si prevede che tale organo "possa" essere consultato sugli "indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli

atti comunitari vertenti in materia di competenza regionale".

Il ruolo delle Regioni in questa fase è stato accresciuto dalla legge n. 183/1977, il cui art. 9 dispone che alle Regioni e Province Autonome (al pari che al Parlamento nazionale) vengano comunicati i progetti di regolamenti, delle raccomandazioni e delle direttive delle Comunità europee "da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per il coordinamento delle politiche comunitarie, e, prosegue affermando che "... le regioni e le provincie autonome possono inviare al governo osservazioni".

Nulla si dice sugli effetti di tali osservazioni, ma l'affermazione di un obbligo di trasmissione di tutti gli atti comunitari, a livello di progetto, rappresenta senza dubbio un significativo progresso.

Il disegno di legge in esame prosegue su questa linea, operando soprattutto sulle competenze della ricordata conferenza Stato-Regioni.

L'art. 8, infatti, elimina il carattere di episodicità della consultazione della Conferenza su questi temi e prevede invece che il Presidente del Consiglio o il Ministro per gli affari regionali, su proposta del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie disponga la convocazione della Conferenza per una "Sessione comunitaria", con cadenza almeno semestrale, "dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale o provinciale".

Più in particolare, si prevede che la Conferenza sia chiamata ad esprimere parere in ordine:

- a) alla elaborazione "di indirizzi generali per la definizione della posizione italiana in rapporto all'azione delle Comunità europee che concerne materie di competenza regionale";
- b) ai criteri ed alle modalità per "conformare l'esercizio delle funzioni regionali all'osservanza e all'adempimento obblighi comunitari".

Siamo sempre nel solco di una tendenza al rafforzamento del ruolo delle Regioni in questa fase preliminare all'entrata in vigore di norme comunitarie, che si esprime soprattutto nell'allargamento dell'ambito di competenza della Conferenza: non più soltanto partecipazione alla elaborazione degli indirizzi attinenti alla formazione di specifici "atti comunitari", ma bensì degli indirizzi generali destinati a guidare la politica comunitaria (di interesse regionale) del Governo. Lo svincolo dal riferimento ai singoli atti ha pertanto un evidente risvolto sul piano di un più accentuato rilievo "politico" degli interventi della Conferenza.

Ciò che resta ancora indefinito è il profilo degli effetti dei pareri della Conferenza, sia in ordine alle deliberazioni degli organi centrali, sia in ordine a quelle degli organi regionali in materia. Ciò sembra tuttavia corrispondere ai canoni di un regionalismo collaborativo che, correttamente, produce organi misti di confronto tra i diversi livelli di governo, lasciando tuttavia nella piena responsabilità degli organi investiti dalle relative competenze istituzionali le decisioni finali.

Il dato che appare singolare, e più criticabile, della disposizione in esame è l'esclusione dal novero dei possibili "oggetti" del parere della Conferenza di quella "legge comunitaria", di cui più avanti ci occuperemo, ossia del punto di riferimento normativo unitario per ogni successiva attività di attuazione interna della normativa comunitaria.

A meno che (ma appare soluzione interpretativa problematica, a stare al dato testuale) non si ritenga di poter far rientrare tale "oggetto" nella lettera b) del citato art. 8 ("criteri e modalità per conformare le funzioni regionali al rispetto degli obblighi comunitari"), questa esclusione appare contraddittoria rispetto alla stessa logica del disegno di legge in esame e ingiustificata. Sarebbe opportuno pertanto esplicitare che anche il progetto di legge comunitaria va sottoposto al previo esame e parere della Conferenza.

Al di là di questa osservazione puntuale, ciò che va sottolineato al riguardo è che la "resa" della novità contenuta nel disegno di legge è in larga misura affidata alla attuazione della legge sulla riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri, recentemente approvata, che, come è noto, dispone un rafforzamento del ruolo della Conferenza Stato-Regioni e, più in generale, allo sviluppo che quest'organo avrà o nella direzione di un rapporto partecipativo tendenzialmente paritario ovvero in quella, ad oggi prevalente nella esperienza degli organi misti Stato-Regioni, di un rapporto di partecipazione-integrazione "squilibrata".

3. Più in particolare, l'art. 8 del d.d.l. in esame disciplina - come già detto - la sessione comunitaria della Conferenza permanente Stato-Regioni, prevedendo una periodica sessione dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale e provinciale.

Questa disposizione è strettamente correlata alla innovazione istituzionale prevista all'art. 12 della recente legge relativa appunto alla costituzione presso la Presidenza del Consiglio della Conferenza permanente Stato-Regioni ed alla definizione del suo ruolo consultivo e propositivo.

Le competenze consultive della Conferenza previste nel d.d.l. risultano comunque non perfettamente coincidenti per la parte già trattata nella citata legge, si da evidenziare la necessità di qualche ritocco. Mentre infatti l'art. 12, 5° c., lettera b) della legge prevede la consultazione della Conferenza sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali, l'art. 8 del d.d.l. in esame prevede, più in generale, pareri sull'elaborazione di indirizzi generali per la definizione della posizione italiana in rapporto alla azione CEE in materie regionali, nonché più specificamente sui criteri e modalità per conformare l'esercizio delle funzioni regionali al rispetto degli obblighi derivanti dall'ap-

partenza dell'Italia alla CEE; ove il riferimento alla conformazione sembra alludere - ma il tema merita approfondimento - ad una sorta di parere regionale sull'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento. Risulta evidente che il d.d.l. in esame amplia il ruolo della Conferenza permanente nella materia comunitaria. Appare peraltro necessario armonizzare i due testi. Da sottolineare, peraltro, che la legge sulla Presidenza nella sua stesura definitiva, recepisce l'indicazione contenuta nel d.d.l. n. 835 sulla convocazione almeno semestrale della Conferenza.

Il significato effettivo del ruolo consultivo della Conferenza permanente apparirà comunque chiaro solo quando, in attuazione dell'art. 12, 7° c. della legge sopra richiamata, il governo adotterà le norme delegate per il riordinamento generale di tutti gli attuali organismi a composizione mista Stato-Regioni. Né va dimenticato il ruolo diretto del Presidente del Consiglio che, ai sensi dell'art. 5 della legge, promuove e coordina l'azione del governo relativa alle politiche comunitarie e assicura la coerenza e la tempestività dell'azione di governo e della pubblica amministrazione (dizione amplissima, che a questi fini non può non ricomprendere anche le regioni) nell'attuazione delle politiche comunitarie. Il secondo comma dell'art. 8 appare, infine, fuori posto, non riguardando i rapporti con le regioni, bensì la informativa da parte del Ministro per le politiche comunitarie al CIPE relativamente ai compiti di indirizzo generale esercitati dal Comitato ai sensi dell'art. 2 della legge n. 183/1987. La attuale collocazione potrebbe apparire corretta ove venisse specificato che le informative al CIPE riguardano gli esiti dei lavori della Conferenza permanente; ma si tratterebbe di una ingiustificata riduzione, ovviabile con una semplice traslazione della disposizione in parola.

B) La fase dell'attuazione delle norme comunitarie

4. Il modello introdotto dal D.P.R. 616 (art. 6) rappresenta, come è noto, il punto di arrivo di una fase di confronto tra Stato e Regione circa la definizione del ruolo di quest'ultima in sede di attuazione della normativa comunitaria. Il modello che la richiamata disposizione prevede è sinteticamente il seguente:

- a) direttive comunitarie: lo stato provvede a "recepirlle" nell'ordinamento interno con una legge che contiene disposizioni tanto di principio, quanto di dettaglio. Le Regioni potranno intervenire solo in seconda battuta a modificare la disciplina statale di dettaglio, nel rispetto dei principi posti dalla legge nazionale;
- b) regolamenti comunitari: competenza delle Regioni a dare attuazione in via amministrativa. In caso di accertata e persistente inerzia regionale lo Stato può far ricorso al potere sostitutivo onde evitare l'insorgere di un inadempimento. con conseguente responsabilità -comunitaria dello Stato stesso.

Benché rappresentasse un notevole passo avanti verso un più corretto rapporto Stato-Regioni in questa materia, il modello previsto dall'art. 6 del D.P.R. n. 616 al di là di ogni altra considerazione, lasciava aperti numerosi problemi e in particolare:

- assimilava, ingiustificatamente, Regioni a statuto speciale e Regioni di diritto comune, senza tener conto del diverso grado di autonomia legislativa di cui, in certe materie, le prime godono rispetto alle seconde;
- non distingueva tra norme comunitarie obbligatorie e norme comunitarie meramente facoltizzanti gli Stati membri ad assumere determinati provvedimenti;
- non accennava minimamente al problema dell'attuazione "normativa" dei regolamenti comunitari, che pur essendo norme

"direttamente applicabili" all'interno degli stati membri, secondo quanto stabilito dall'art. 189 del Trattato, tuttavia molto spesso non possono di fatto esserlo perché l'ordinamento interno è conformato in modo tale da richiedere un previo intervento di legislatore (si pensi a quando si deve provvedere alla creazione di nuovi apparati amministrativi e così via).

Alcuni di questi problemi sono stati risolti di recente, ora a seguito dell'intervento del legislatore, ora a seguito dell'intervento della Corte costituzionale. Per ciò che attiene al legislatore, va segnalato quanto disposto dall'art. 13 della citata legge n. 183 del 1987 che consente alle Regioni a Statuto speciale di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie in materie rientranti nell'ambito della loro competenza primaria ed esclusiva, nel rispetto dei principi previsti dalla direttiva, senza pertanto dover attendere la necessaria intermediazione del legislatore statale.

Quanto alla Corte costituzionale, bisogna ricordare la sent. n. 303 del 1987 (poi successivamente confermata dalla n. 433 dello stesso anno), in cui si afferma espressamente che "la competenza ad attuare anche le necessarie misure normative richieste per la concreta attuazione dei regolamenti comunitari non può essere in principio preclusa alle Regioni e Province autonome".

5. E' in questo quadro che si inserisce il disegno di legge in esame che si propone di realizzare un obiettivo ambizioso: superare le difficoltà che oggi incontra a tutti i livelli (anche nazionale) l'attuazione interna delle norme comunitarie, mettendo in piedi un meccanismo che si pone come prosecuzione e perfezionamento del sistema disciplinato della legge 183/1987. Un meccanismo che ruota tutto intorno ad uno strumento nuovo, la c. "legge comunitaria", a cadenza annuale, attraverso la quale il Governo, previo accertamento dei problemi di conformità/difformità dell'ordinamento interno ri-

spetto alle norme comunitarie, mette in grado il Parlamento di decidere in merito introducendo direttamente modifiche legislative; disponendo deleghe al governo; stabilendo i principi fondamentali inderogabili dai successivi interventi del legislatore regionale; autorizzando l'attuazione in via regolamentare delle norme comunitarie.

Una legge, insomma, che dovrebbe fungere da punto di riferimento obbligato per tutti i soggetti coinvolti, ai diversi livelli di governo, nell'attività successiva di attuazione delle norme comunitarie.

Per quanto attiene al ruolo delle Regioni:

- a) si conferma la possibilità da parte delle Regioni a statuto speciale di dare attuazione immediata alle direttive salvo l'obbligo di adeguarsi alla successiva legge dello Stato nei limiti previsti dalla Costituzione e dai rispettivi statuti (art. 7, 3° comma);
- b) si introduce la possibilità anche per le Regioni a Statuto ordinario di dare diretta attuazione alle direttive, ma solo dopo l'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva alla notificazione della direttiva. In questo caso, poi, la successiva legge dello Stato che contenesse disposizioni contrarie a quelle contenute nella legge regionale, prevarrebbe su quest'ultima (art. 7, 2° e 3° comma);
- c) si modifica il meccanismo di sostituzione dello Stato alla Regione in caso di inadempimento amministrativo delle Regioni, prevedendosi la nomina di una Commissione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri (composta dal Commissario del Governo, da un magistrato amministrativo o avvocato dello Stato, o professore di materie giuridiche, da un membro designato dalla Regione o Provincia interessata), cui vengono conferiti i necessari poteri per agire in sostituzione dell'amministrazione regionale, nel rispetto delle direttive impartite dal Governo.

Il modello di fondo resta dunque invariato rispetto a quello disposto dal D.P.R. n. 616, ma con una novità in più, la possibilità anche per le Regioni di diritto comune di dare attuazione alle direttive comunitarie senza dover aspettare sempre e comunque l'intervento della legge statale di "recezione". Detto questo, va tuttavia segnalata una serie di problemi interpretativi che il disegno di legge pone, dalla cui soluzione, non facile, dipende in larga misura la valutazione complessiva che del medesimo è possibile dare.

6. Il primo problema riguarda proprio quella che appare come la novità più significativa, e cioè il riconoscimento dell'intervento diretto di tutte le Regioni in attuazione di una direttiva comunitaria che investa materie di competenza regionale. Tale possibilità pare riguardare solo le direttive che vengono notificate nell'intervallo di tempo tra una legge comunitaria e quella successiva e che non siano ricomprese tra quelle "recepte" da quest'ultima. Se così è, si tratta di un riconoscimento assai limitato e lasciato alla discrezionalità del Governo in sede di predisposizione del disegno di legge comunitaria, senza alcuna fondata giustificazione. Non solo, ma ciò che appare di difficile ricostruzione è l'intero sistema previsto dall'art. 7. Si afferma, infatti, al 1° comma, che "la legge dello Stato o il regolamento del Governo, nel dare attuazione alle direttive dettano tutte le norme necessarie alla esecuzione degli obblighi comunitari". In secondo luogo si afferma la possibilità di attuazione diretta da parte delle Regioni con i limiti che si sono visti (2° comma). Infine si disciplina il rapporto tra queste attuazioni legislative regionali "anticipate" e la successiva legge di "recezione" dello Stato.

Se tale sequenza dovesse intendersi nel senso che prima deve intervenire la legge comunitaria, poi una legge statale di recezione della singola direttiva e solo successivamente la legge regionale, ci troveremo di fronte ad un appesantimento

di un meccanismo già ora sufficientemente complicato, ma soprattutto ad una restrizione e non ad un ampliamento della competenza regionale che si troverebbe infatti limitata non più da uno ma da due interventi legislativi statali (uno, la legge comunitaria, l'altro, la singola legge di recezione). Se invece la legge di cui all'art. 1 primo comma dovesse alludere alla stessa legge comunitaria non si capisce come quest'ultima potrebbe contenere per ogni direttiva in materia di competenza regionale (con ogni probabilità più d'una ogni anno) tanto la disciplina "non derogabile", quanto quella derogabile senza rischiare di dilatare a dismisura il suo contenuto.

Resta comunque un punto sul quale il legislatore dovrebbe introdurre maggiori elementi di chiarezza.

7. Il secondo rilievo attiene all'abbandono, all'interno della legge statale di recezione della direttiva, della distinzione tra norme di principio e norme di dettaglio: ora si parla semplicemente di norme inderogabili e derogabili. Se l'abbandono di quella distinzione risponde alla difficoltà di individuare con precisione i contorni di tale distinzione, d'altro canto esso comporta come conseguenza la ammissibilità "a priori" di una discrezionalità piena del legislatore nazionale nel decidere come dimensionare l'eventuale successivo intervento della Regione, senza più la remora rappresentata da quella distinzione (si intravede qui un altro terreno di intervento della Corte, chiamata a decidere se e in che misura la "inderogabilità" affermata dal legislatore nazionale si concilia con l'autonomia legislativa regionale, ma secondo parametri ancor più evanescenti che in passato).

8. Un ultimo aspetto problematico riguarda la "delegificazione" che l'art. 4 del disegno di legge dispone in materia, sulla scia di quanto già previsto dall'art. 11 della legge 183/1987. Ma mentre quest'ultima disposizione allude espressamente alla possibilità che, in materie non disciplina-

te da legge e comunque non coperte da riserva di legge, possa intervenire il regolamento tanto del Governo, quanto delle Regioni, l'art. 4, 3° comma, citato sembra alludere al solo regolamento del Governo anche in materia di competenza regionale. In ogni caso, il testo del disegno di legge anche su questo punto non è chiaro. Risulta difficile cioè capire se il 3° comma vada letto come possibilità anche, per le Regioni di dare attuazione in via regolamentare alle direttive, nel rispetto delle indicazioni contenute nella legge comunitaria o invece se tali indicazioni si indirizzino solo al Governo, unico titolare del potere di dare attuazione in via regolamentare alle direttive. Per vero, la lettura della relazione introduttiva sembrerebbe avallare questa seconda interpretazione.

Se così fosse, ci troveremmo di fronte ad una evidente "reductio" della competenza regionale rispetto a quanto previsto dalla legge n. 183/1987 e si porrebbero tutta una serie di interrogativi circa il rapporto tra il regolamento governativo di attuazione di direttiva in materia di competenza regionale e la legge regionale, alcuni dei quali ci si limita qui semplicemente ad enunciare:

- si deve intendere la disposizione in esame come un recupero "in toto" da parte dello Stato della competenza regionale, con la copertura della legge comunitaria? Con quale giustificazione?
- si deve invece ritenere che anche il regolamento governativo contenga norme inderogabili e derogabili da parte del legislatore regionale, ripetendo così il modello di rapporto tra legge statale di "recezione" della direttiva e legge regionale? E anche in questo caso con quale giustificazione si subordina la legge regionale alla fonte regolamentare? Si tratta dell'ennesima veste che può assumere la funzione di indirizzo e coordinamento?

9. L'art. 9 prevede i meccanismi per ovviare agli inadempimenti delle regioni (senza distinzione dunque tra regioni ordinarie e speciali, in deroga all'art. 6 del D.P.R. n. 616/1977) e delle province autonome in riferimento agli obblighi di cui all'art. 1.

L'inadempimento di cui si parla è solo quello dipendente dalla inattività amministrativa e che già trovava disciplina nel cit. art. 6 del D.P.R. n. 616. E' ivi previsto che in caso di accertata inattività regionale il Governo può prescrivere con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali e sentita la regione interessata, un congruo termine a provvedere. In caso di inottemperanza il Consiglio dei Ministri può adottare i provvedimenti necessari in sostituzione dell'Amministrazione regionale, senza che sia precisato quali provvedimenti siano da adottare e secondo quale procedimento.

A ciò provvede il 2° comma dell'art. 9 in esame, per il quale il Consiglio dei Ministri dispone la sostituzione dello Stato conferendo i poteri necessari, con le opportune direttive, ad una Commissione di tre membri nominata con decreto del P.C.M. secondo i criteri di cui ai commi 2° e 3°.

La scelta di ricorrere ad una Commissione e la composizione di questa lasciano alquanto perplessi, malgrado (o forse proprio per) il rigoroso garantismo per le autonomie regionali. La sostituzione commissariale dello Stato è infatti realizzata da una Commissione che appare nel complesso neutra, dato che lo Stato è rappresentato direttamente solo dal Commissario di Governo, bilanciato dal rappresentante regionale e con il terzo membro a carattere istituzionalmente estraneo e indipendente (magistrato amministrativo, professore universitario o avvocato dello Stato). Incerta appare anche la capacità operativa della Commissione a causa della ricordata composizione, quando invece è prevista proprio per ovviare ad inadempimenti prolungati delle regioni.

La norma esaminata va quindi ben oltre quanto previsto nella legge sulla riforma della Presidenza del Consiglio, ove (art. 2, 3° c. lett. f) tra le attribuzioni del Consiglio dei Ministri è disposto che in caso di inattività persistente delle regioni nell'esercizio delle funzioni delegate, il Consiglio può disporre, su proposta del Ministro competente, il compimento degli atti relativi in sostituzione dell'amministrazione regionale, riprendendo quasi letteralmente il disposto dell'art. 6 del D.P.R. n. 616.

La natura di queste note esime dall'approfondire il tema della compatibilità dei poteri sostitutivi statali anche nei rispetti delle regioni speciali e delle province autonome. Pare comunque condivisibile l'assunto espresso nella relazione che la piena osservanza degli obblighi comunitari si imponga anche alle regioni speciali, abilitando lo Stato ad attivare anche nei loro confronti gli speciali poteri di sostituzione sopra detti. Tanto più che il concetto di inadempimento, prima indefinito, trova ora puntuale precisazione all'art. 1 del d.d.l., delimitando in tal modo anche l'ambito degli interventi statali.

10. L'art. 10 disciplina gli interventi sostitutivi dello Stato a fronte di inadempimento di altri enti pubblici diversi dalle regioni, tramite una procedura molto semplificata rispetto a quella prevista dal precedente art. 9. In tali casi, infatti, il Presidente del Consiglio direttamente conferisce ad un Commissario i poteri per provvedere in sostituzione degli organi dell'ente.

La relazione al d.d.l. spiega al riguardo che per questi enti pubblici mancano le garanzie costituzionali tipiche invece delle regioni, sì che è consentita la procedura semplificata. In verità, ad eccezione dei casi di delega delle funzioni amministrative regionali agli enti locali (ma con tutte le complicazioni che derivano dalla permanente titolarità regionale della funzione), non è molto facile immaginare quali

siano i casi in cui la inattività di un ente pubblico diverso da Stato e Regioni può configurare inadempimento degli obblighi comunitari; e dunque la norma può risultare priva di particolare significato operativo. Ove comunque fossero configurabili casi di inadempimento siffatto, almeno per gli enti locali dovrebbe applicarsi una forma di garanzia del tipo previsto, tramite la Commissione di cui al 3° c. dell'art. 9. Per gli enti pubblici non esponenziali appare invece accettabile la procedura semplificata (che, è opportuno ripetere, era ammissibile anche per le regioni, come già previsto nel D.P.R. n. 616).

11. Infine, un ultimo rilievo circa talune lacune che il disegno di legge in esame presenta. La prima riguarda la mancata distinzione tra norme comunitarie obbligatorie e norme comunitarie facoltizzanti (tutte viceversa accomunate, ingiustificatamente, nell'ambito dello stesso meccanismo di attuazione interna); la seconda riguarda la mancata disciplina espressa dalla competenza regionale a dare attuazione anche normativa e non solo amministrativa ai regolamenti comunitari, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale nelle sentenze più sopra richiamate. Inoltre, il disegno di legge non contiene alcun accenno al riconoscimento delle attività di rilievo internazionale delle regioni, diversamente dalla più recente giurisprudenza costituzionale, fra cui rientrano i contatti diretti con le istituzioni e gli organi comunitari (cfr. Sent. 179/87).