

REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA

Presidenza della Regione
Avvocatura regionale

Servizio progettazione e consulenza legislativa

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
Palermo, 23 - 24 settembre 2004

**La legge comunitaria regionale del
Friuli Venezia Giulia**

A cura di: Gemma Pastore

La legge comunitaria regionale

I. Premessa: la riforma del titolo V, seconda parte della Costituzione

La posizione delle Regioni nel loro rapporto con l'Unione Europea è stata notevolmente rafforzata con la legge costituzionale n. 3/2001 (*"Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"*), la quale ha introdotto in Costituzione norme che riconoscono competenze regionali in materia internazionale e di politica comunitaria, e che fissano il principio della partecipazione delle Regioni al processo di formazione e attuazione delle politiche comunitarie.

Le nuove norme costituzionali costituiscono la base per la costruzione di sistemi di relazione tra i diversi livelli di governo all'interno dell'Unione europea ispirati al principio di sussidiarietà e tesi a garantire un'adeguata governabilità alle moderne società degli Stati membri.

Il novellato art. 117 Cost. riconosce ora direttamente alle Regioni una autonoma soggettività nell'ambito dei rapporti con l'Unione Europea.

In particolare esso stabilisce che:

1. *"La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali."*
2. *"Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:
a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; ..."*
3. *"Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; ..."*
4. *"Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato."*
5. *"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."*

Il nuovo titolo V riconosce dunque alle Regioni una competenza propria, nell'ambito della legislazione concorrente, relativa ai rapporti internazionali e a quelli con l'Unione Europea.

Tale competenza deve essere armonizzata con la parallela competenza esclusiva dello Stato in materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea stabilita nel secondo comma dell'art. 117 Cost. e con le previsioni del quinto comma.

In questa sede è oggetto di approfondimento il sistema di attuazione regionale del diritto comunitario discendente dal comma 5 dell'art. 117.

II. Il Disegno di legge A.S. 2386. "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari"

La legge 86/1989 contenente *"Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari"* ha istituito la legge comunitaria annuale, con la quale ogni anno la legislazione nazionale viene adeguata al diritto comunitario. Si tratta del punto di arrivo di un lungo procedimento di adattamento dell'ordinamento italiano e delle sue strutture amministrative alle necessità derivanti dalla partecipazione al processo di integrazione comunitario. Il contenuto del disegno di legge comunitaria è sostanzialmente predeterminato dalla legge 86/1989, ed in particolare dall'art. 3 della stessa, nel quale è previsto che attraverso essa vengano disposte tutte le misure necessarie all'adempimento nell'ordinamento interno degli obblighi disposti sia dalla sopravvenuta legislazione comunitaria, sia dalle sentenze della Corte di Giustizia riguardanti l'Italia.

La legge 86/1989 (legge La Pergola) contiene l'attuale disciplina del ruolo delle Regioni all'interno del processo normativo comunitario.

La disciplina nazionale ha conferito a tutte le Regioni il potere di attuazione diretta e immediata, da esercitarsi anche tramite regolamenti, delle direttive comunitarie nelle materie di propria competenza, salvo eventuale adeguamento alle norme statali di principio sopravvenute.

Tuttavia tale facoltà, politicamente e giuridicamente assai rilevante, è stata esercitata in maniera solo frammentata ed episodica.

La disciplina contenuta nella legge 86/1989 deve necessariamente essere aggiornata in conseguenza della modifica costituzionale intervenuta.

Il disegno di legge A.S. 2386 *“Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”*, riscrive la legge La Pergola e ne dispone l'abrogazione.

In riferimento alla cd **fase discendente**, il disegno di legge sancisce, accanto all'obbligo dello Stato, anche l'obbligo delle Regioni e Province autonome di dare tempestiva attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di propria competenza legislativa (art. 8, comma 1), con l'adozione di atti normativi che rechino nel titolo l'indicazione del numero delle direttive attuate e la trasmissione immediata degli stessi in copia conforme alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le Politiche comunitarie (art. 16, comma 2).

La nuova formulazione rappresenta l'attuazione più evidente della rinnovata ripartizione costituzionale delle competenze legislative tra Stato e Regioni, in ordine all'adempimento degli obblighi derivanti dal diritto comunitario per il legislatore regionale. Si pensi infatti all'attuale formulazione dell'art. 9 della Legge La Pergola, laddove si utilizza il verbo *possono*, attribuendo alle Regioni semplicemente una facoltà di attuazione diretta.

Il Governo, così come previsto per i progetti di atti comunitari, anche nella fase discendente del diritto comunitario ha un analogo obbligo di informazione tempestiva delle Regioni e delle Province autonome sugli atti normativi e di indirizzo successivamente adottati in sede comunitaria.

Nell'ambito della relazione al disegno di legge comunitaria il Governo fornisce l'elenco degli atti normativi con i quali nelle singole regioni e province autonome si è provveduto a dare attuazione alle direttive nelle materie di loro competenza, anche con riferimento a leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle regioni e dalle province autonome. L'elenco è predisposto dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

III - La legge comunitaria regionale

Le materie interessate dalla nuova ripartizione dell'art. 117 della Costituzione ed attribuite alla nuova competenza regionale di tipo concorrente e di tipo residuale, coincidono soventemente con i settori di intervento dell'Unione europea.

Appare chiara l'esigenza di provvedere tempestivamente ed in maniera organica all'autonomo recepimento delle norme comunitarie, senza lasciare che a tale obbligo provveda unicamente lo Stato.

Al fine di assicurare il periodico e tempestivo adeguamento dell'ordinamento regionale a quello comunitario, sembra dunque opportuno iniziare a costruire un percorso istituzionale coerente con il nuovo ruolo della Regione quale soggetto protagonista dell'attuazione del diritto comunitario e che consenta di utilizzare uno strumento efficace e organico nel recepimento degli obblighi comunitari, definito nell'ambito del proprio ordinamento quale "legge comunitaria regionale".

Tra i punti più interessanti del disegno di legge 2386 è stato segnalato proprio il riferimento ad eventuali **leggi comunitarie regionali** di recepimento annuale delle direttive comunitarie nelle materie di competenza regionale. Il comma 5 dell'art. 8 recita, infatti:

"5. Nell'ambito della relazione al disegno di legge di cui al comma 4 (il disegno di legge comunitaria nazionale) il Governo:

*...e) fornisce l'elenco degli atti normativi con i quali nelle singole Regioni e province autonome si è provveduto a dare attuazione alle direttive nelle materie di loro competenza, anche con riferimento a **leggi annuali di recepimento** eventualmente adottate dalle Regioni e dalle province autonome."*

Tale strumento consentirebbe peraltro di limitare le ragioni dell'attivazione dei poteri sostitutivi, anche a carattere anticipato, previsti dall'art. 11, comma 8, e art. 16, comma 3, del disegno di legge:

Attraverso la legge comunitaria regionale sarebbe possibile dunque adeguare periodicamente l'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dall'approvazione di regolamenti o direttive, alle sentenze della Corte di Giustizia ed in generale attuare altri provvedimenti o decisioni, anche di rango amministrativo, che comportino l'obbligo di adeguamento o ai quali la Regione intenda comunque asseverarsi.

Non sono pochi i settori nei quali la legge comunitaria regionale dovrebbe intervenire: si pensi alle materie, di competenza regionale,

dell'agricoltura, dei trasporti, delle professioni, dell'alimentazione, della tutela della salute, dei servizi pubblici locali, dell'ambiente, del sistema di formazione professionale.

La legge comunitaria regionale ha l'indubbio pregio di costituire un metodo lineare di trasposizione della normativa comunitaria a livello regionale in tempi ragionevoli.

Da un punto di vista contenutistico, inoltre, la legge comunitaria regionale può prevedere che il diritto comunitario venga recepito con regolamento regionale. In tal modo si avrebbe il vantaggio di ottenere un'abbreviazione dei termini di attuazione delle norme comunitarie. Infatti, la difficoltà di attuare a livello regionale le singole direttive è manifesta anche soprattutto per il loro recepimento solo attraverso leggi regionali. La possibilità che una legge regionale comunitaria preveda l'attuazione successiva di alcune direttive attraverso regolamenti potrebbe agevolarne il percorso di attuazione, favorendo il recepimento delle disposizioni comunitarie nei tempi stabiliti.

IV - I lavori della Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

L'introduzione della riforma del Titolo V, con il conseguente ampliamento delle potestà normative delle Regioni, è stato tema di discussione sia presso la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome, sia presso la Conferenza dei Presidenti della Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, le quali hanno avviato una riflessione sui possibili metodi per rendere effettiva la partecipazione delle Regioni ai processi normativi comunitari.

Il Coordinamento tecnico dell'Area Affari comunitari e internazionali della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome approvava nel dicembre 2001, alla luce della Riforma costituzionale appena varata, un documento intitolato "*La nuova dimensione istituzionale delle Regioni e delle Province Autonome nei rapporti con l'Unione europea e internazionali – Prime riflessioni sul nuovo titolo V della Costituzione*". Veniva qui sottolineata la necessità di organizzare un coordinamento permanente tra Regioni e Stato per predisporre basi comuni di recepimento delle direttive più complesse o che presentano più ampi margini di iniziativa, nonché di favorire il recepimento tempestivo da parte delle Regioni medesime.

Sulla base di tale primo approfondimento nell'ottobre 2003 è stato approvato un documento concernente "*La partecipazione delle Regioni e*

delle province autonome alla formazione degli atti normativi comunitari e l'attuazione ed esecuzione degli atti dell'Unione Europea", ove si segnala l'opportunità dell'introduzione in ogni ordinamento regionale, di specifici strumenti legislativi di recepimento della normativa comunitaria e si ritiene che una legge comunitaria regionale costituisca uno strumento idoneo ad assicurare il tempestivo e periodico adeguamento dell'ordinamento regionale a quello comunitario.

In proposito, in un altro documento *"Il recepimento degli atti normativi comunitari. Una proposta: la legge comunitaria regionale"*, approvato dal Coordinamento politico in data 23 ottobre 2003, presenti i rappresentanti politici o loro delegati della Regione Siciliana, coordinatrice, della Regione Abruzzo, della Regione Campania, della Regione Friuli Venezia Giulia, della Regione Molise, della Regione Toscana, della Regione Umbria, della Regione Veneto, la Conferenza ha esaminato i possibili contenuti della legge comunitaria regionale, il procedimento di formazione dell'atto normativo in questione e l'impatto organizzativo che tale strumento comporterebbe per le amministrazioni regionali.

Tale documento, in merito ai contenuti che siffatta "legge comunitaria regionale" dovrebbe prevedere, elencava analiticamente:

- a) il recepimento degli atti normativi emanati dall'Unione europea nelle materie di competenza regionale e le disposizioni di attuazione nelle materie coperte da riserva di legge;
- b) l'autorizzazione per l'attuazione delle direttive in via regolamentare nelle materie non coperte da riserva di legge, dettando i criteri e principi direttivi all'uopo necessari, o la ricognizione per l'attuazione in via amministrativa;
- c) l'elenco delle direttive che non necessitano di provvedimento di attuazione, in quanto evidentemente di diretta applicazione, in virtù del loro contenuto sufficientemente specifico, ovvero in quanto l'ordinamento interno risulta già conforme ad esse;
- d) l'individuazione delle sentenze della Corte di Giustizia che comportino obbligo di adeguamento per la Regione e le disposizioni modificative in tal senso della normativa vigente;
- e) le disposizioni necessarie per l'integrazione e attuazione dei regolamenti comunitari;
- f) le disposizioni utili a dar seguito a raccomandazioni, decisioni, pareri, indirizzi o quant'altro contribuisca a formare il diritto comunitario derivato.

Per quanto riguarda i contenuti delle lettere e) e f), il documento menziona la possibilità che la Legge comunitaria regionale possa prevedere anche una fonte di livello amministrativo.

Con riferimento all'elenco così elaborato, l'inserimento del punto c) ha inteso includere all'interno della legge comunitaria di recepimento anche quelle direttive che non necessitano di provvedimento di attuazione, in quanto evidentemente di diretta applicazione (in forza di indicazione operata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia), in virtù del loro contenuto sufficientemente preciso, ovvero in quanto l'ordinamento interno risulta già conforme ad esse.

La Conferenza dei Presidenti della Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome ha approvato un ordine del giorno a Roma il 23 gennaio 2004 con il quale si invitano le assemblee regionali a considerare l'opportunità di istituire e rendere permanenti le commissioni consiliari competenti per le politiche comunitari e internazionali, e ad avviare una riflessione per la predisposizione di leggi regionali di adempimento di ogni regione agli obblighi comunitari, sul modello della legge nazionale La Pergola in via di riforma.

V – I primi interventi legislativi regionali

V. 1 La legge regionale dell'Emilia Romagna 24 marzo 2004 n. 6 (Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'università) disciplina all'art. 3 l'adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi comunitari ed attuazione delle politiche europee.

Tale articolo stabilisce ai commi 1 e 2 quanto segue:

"1. Per il periodico adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dall'emanazione di atti normativi comunitari o alle sentenze della Corte di giustizia, entro il primo luglio di ogni anno la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale il progetto di legge comunitaria regionale che deve essere approvata entro il 31 dicembre e deve indicare nel titolo l'intestazione "Legge comunitaria regionale" con l'indicazione dell'anno di riferimento. Il testo della legge comunitaria regionale è trasmesso per conoscenza al Governo ed è accompagnato da una relazione sullo stato di attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento regionale.

2. La legge comunitaria regionale:

- a) recepisce gli atti normativi emanati dall'Unione Europea nelle materie di competenza regionale e attua, in particolare, le direttive comunitarie, disponendo inoltre quanto necessario per il completamento dell'attuazione dei regolamenti comunitari;
- b) detta disposizioni per l'attuazione delle sentenze della Corte di giustizia e degli altri provvedimenti, anche di rango amministrativo, della Commissione europea che comportano obbligo di adeguamento per la Regione;
- c) reca le disposizioni modificative o abrogative della legislazione vigente necessarie all'attuazione o applicazione degli atti comunitari di cui alle lettere a) e b);
- d) individua gli atti normativi comunitari alla cui attuazione o applicazione la Giunta è autorizzata a provvedere in via amministrativa, dettando i criteri ed i principi direttivi all'uopo necessari;
- e) reca le disposizioni procedurali, metodologiche, attuative, modificative e abrogative necessarie all'attuazione di programmi regionali cofinanziati dall'Unione Europea".

V.2 - La legge regionale 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*", risponde anch'essa all'esigenza di affermare la partecipazione della Regione Friuli Venezia Giulia alla formazione degli atti comunitari, nonché di realizzare il periodico adeguamento dell'ordinamento regionale alla normativa comunitaria, in particolare alle direttive, nelle materie di competenza regionale, alle sentenze della Corte di Giustizia, ed in generale di attuare altri provvedimenti o decisioni, anche di rango amministrativo, che comportino l'obbligo di adeguamento o che la Regione intenda comunque recepire.

La legge regionale 10/2004, in primo luogo, afferma la potestà della Regione a concorrere direttamente, nelle materie di propria competenza, alla formazione degli atti comunitari, secondo le modalità stabilite ai sensi dell'art. 5 della legge 131/2003.

In secondo luogo essa definisce le procedure finalizzate alla tempestiva attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di competenza legislativa della Regione, prevedendo a tale fine la legge comunitaria regionale.

Il favore espresso dal legislatore regionale verso tale fonte è derivato dalla considerazione delle sue potenzialità, sia sotto il profilo conoscitivo, sia sotto il profilo attuativo degli obblighi comunitari.

Da un punto di vista conoscitivo, la "legge comunitaria" è uno strumento organico, periodico e tendenzialmente esclusivo di recepimento del diritto comunitario, che consente, da un lato, agli operatori di avere un punto di riferimento certo e stabile per l'attuazione del diritto comunitario e, d'altro lato, a tutti i cittadini di potersi informare con maggiore facilità e completezza sull'attività dell'Unione europea.

Dal punto di vista attuativo, la legge comunitaria è uno strumento che presenta puntuali vantaggi al fine del rispetto degli obblighi di recepimento delle direttive, come già dimostrato dall'esperienza della legge 86/1989 (cd legge La Pergola), che ha consentito all'Italia di recuperare notevoli arretrati.

La legge regionale 10/2004 regola quindi puntualmente il procedimento finalizzato all'emanazione della legge comunitaria annuale della Regione, prevedendo che entro il 31 marzo di ogni anno la Giunta regionale, previa verifica dello stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario, presenti al Consiglio regionale il disegno di legge comunitaria regionale.

Le direttive si rivolgono ai singoli Stati membri delle Comunità, fissando dei principi, più o meno generali, cui gli ordinamenti interni debbono adeguarsi: di conseguenza, risultano comunque necessari - anche una volta scaduto il termine di adeguamento e ammessa la produzione di effetti diretti - atti interni di recepimento e di esecuzione.

Per gli Stati membri le direttive comportano soltanto un'obbligazione di risultato, in quanto è lasciata allo Stato la discrezionalità sulle forme ed i modi che appaiono più idonei a perseguire il fine prestabilito.

Ciò comporta che la tecnica attuativa muterà non solo in relazione ai mezzi individuati, ma anche in relazione alla disciplina interna previgente in quel settore.

L'Italia, per attuare le direttive, ha scelto di utilizzare (l. 86/1989) l'attività legislativa del Parlamento, affiancata dalla normazione delegata o autorizzata del Governo. Tale distribuzione di fonti - senza voler entrare in questa sede nella valutazione dell'idoneità delle specifiche fonti di normazione secondaria (es. deleghe legislative) e dei tempi necessari alla loro emanazione - appare peraltro fisiologica al sistema, alla luce di quanto già puntualizzato.

La LR 10/2004 sotto tale profilo, al pari della legge 86/1989, costituisce una legge sulla produzione del diritto, sul governo del sistema delle fonti: con essa non si è data attuazione ad alcun atto comunitario, ma si sono volute disciplinare le modalità di quest'attuazione pro futuro.

Le singole leggi comunitarie annuali, invece, in relazione ai diversi contenuti sono, per una parte, fonti sulla produzione, ove regolino il ricorso a fonti regolamentari o ad atti amministrativi, e per altra parte fonti di produzione, ove rechino disposizioni direttamente attuative di disposizioni comunitarie.

I contenuti della legge comunitaria regionale della Regione FVG

La legge regionale 10/2004, nell'introdurre nell'ordinamento della Regione lo strumento della legge comunitaria annuale, ne ha definito i contenuti specifici.

Essa stabilisce innanzitutto che il relativo disegno di legge sia corredato da una relazione che:

- a) riferisce sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto comunitario e sullo stato delle eventuali procedure di infrazione a carico dello Stato in conseguenza di inadempimenti della Regione;
- b) fornisce l'elenco delle direttive da attuare in via regolamentare o amministrativa.

Per quanto attiene ai contenuti specifici delle leggi comunitarie annuali, l'art. 4 individua puntualmente la tipologia delle disposizioni legislative che esse dovranno contenere. Esse sono:

- 1) in primo luogo, (lett. a) del comma 1) le disposizioni con le quali la legge comunitaria provvede essa stessa direttamente a modificare o ad abrogare le previgenti disposizioni di legge regionale in contrasto con gli atti comunitari di cui si dispone il recepimento.

Le modifiche e le abrogazioni affidate alla stessa legge comunitaria possono configurare tre diverse tipologie di intervento, tutte finalizzate ad espungere in modo espresso dall'ordinamento regionale le disposizioni non conformi a normativa comunitaria:

- a) modifica o abrogazione di disposizioni autonomamente considerate, afferenti a discipline regionali che possono essere riportate a conformità comunitaria mediante modifiche o abrogazioni;
- b) modifica o abrogazione di disposizioni incompatibili con le disposizioni innovatrici inserite nella legge comunitaria ai sensi della lettera b) del comma 1;

- c) modifica o abrogazione di disposizioni incompatibili con le direttive dettagliate incluse nell'elenco allegato alla legge comunitaria, che ne dichiara la diretta applicabilità nell'ordinamento regionale. Tali modifiche e abrogazioni sono necessarie, in quanto il carattere di norma self-executing può non essere sufficiente, qualora l'ordinamento interno ponga ostacoli all'applicazione della norma stessa.

Tali ipotesi di intervento legislativo derivano direttamente dal riconoscimento da parte della Corte di Giustizia dell'insufficienza della mera disapplicazione per la soluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno e della conseguente necessità di eliminare espressamente a livello primario - e non mediante meri atti amministrativi o addirittura circolari - le disposizioni interne in contrasto con gli obblighi comunitari.

- 2) in secondo luogo l'art. 4, alla lett. b) del comma 1, prevede l'inserimento nella legge comunitaria delle disposizioni sostanziali di attuazione e recepimento di atti comunitari.

Rispetto alla legge comunitaria statale, la legge comunitaria regionale presenta un'ampiezza sostanziale peculiare e del tutto diversa a causa della mancanza nell'ordinamento regionale dell'istituto della delega legislativa.

Ciò implica che mentre il legislatore nazionale può con la legge comunitaria annuale ricorrere alla delegazione legislativa rimettendo al Governo la formulazione delle discipline delle materie oggetto della delega, il legislatore regionale invece dovrà con la stessa legge comunitaria emanare tali discipline. Il Consiglio regionale nell'attuale fase istituzionale quindi non soffre della posizione secondaria in cui si trovano le Camere nel processo di attuazione comunitaria a fronte di deleghe legislative.

- 3) in terzo luogo (lettere c) e d) del comma 1) disposizioni autorizzative del recepimento delle direttive mediante l'emanazione di regolamenti di esecuzione e attuazione, di delegificazione, e di atti amministrativi.

In tale senso anche la legge regionale 10/2004 configura un sistema normativo "a cascata", costituito dalla stessa legge comunitaria, da regolamenti di esecuzione, di attuazione, di delegificazione, e infine anche da atti amministrativi.

Come avviene per le leggi comunitarie statali, quindi anche la legge comunitaria regionale non costituisce la fonte esaustiva delle esigenze attuative, ma è il punto obbligato per tutti i soggetti coinvolti nel procedimento di attuazione. Con essa il legislatore regionale coinvolge infatti anche la potestà regolamentare e amministrativa dell'esecutivo regionale. In particolare, il ricorso alla delegificazione, costituisce un elemento qualificante del "sistema" della legge comunitaria, in quanto

appare particolarmente idoneo al recepimento, sia per la snellezza delle procedure, sia per la natura stessa di gran parte degli adempimenti richiesti (direttive dettagliate, che limitano fortemente l'intervento del legislatore regionale, direttive a carattere tecnico, direttive di minore importanza).

La disposizione autorizzativa dell'attuazione in via amministrativa, è correlata all'elenco allegato alla legge delle direttive attuate in via amministrativa, previsto dallo stesso art. 4.

Si può quindi ipotizzare che il recepimento di norme comunitarie mediante provvedimenti di natura amministrativa, per il quale una legge comunitaria necessariamente conferisce il relativo potere in sede legislativa, può essere verificato attraverso l'elenco delle direttive attuate in via amministrativa allegato alla legge comunitaria successiva, e così pure per l'attuazione in via regolamentare.

L'art. 4 prevede anche che alla legge comunitaria annuale sia allegato l'elenco delle direttive nei confronti delle quale il legislatore non ritiene di dover emanare uno specifico autonomo atto di recepimento, per il loro contenuto sufficientemente specifico ed incondizionato che esclude la discrezionalità del legislatore regionale, ovvero in quanto l'ordinamento interno sia già conforme ad esse, e cioè si sia verificato che siano in vigore norme regionali idonee all'attuazione delle direttive stesse.

L'art. 4, così brevemente descritto attribuisce alla legge comunitaria il compito di graduare l'uso delle diverse tecniche normative possibili, tenendo conto soprattutto della natura dell'adempimento.

Il recepimento delle direttive aventi contenuto specifico

Appare opportuno puntualizzare svolgere alcune osservazioni in relazione alle modalità di recepimento di direttive, di contenuto specifico ed esaustivo che – come già detto - non lasciano alcuno spazio attuativo alla discrezionalità dei legislatori nazionali.

In considerazione di tale particolare conformazione sostanziale di siffatte direttive l'art. 4 della LR 10/2004 ha ritenuto sufficiente sancire a livello legislativo il dovere di applicazione delle medesime da parte degli uffici regionali con rinvio mediante un apposito elenco allegato alla legge, senza quindi riprodurre il contenuto.

Tale elenco - che comprende, ripetesì, quelle direttive di contenuto compiuto, in relazione alle quali non residua alcun margine di discrezionalità alle autorità interne - ha l'effetto di introdurre in modo espresso, mediante rinvio (a seguito del quale le disposizioni richiamate diventano parte dell'atto rinviante), la disciplina recata dalle direttive nell'ordinamento

regionale e si configura pertanto quale atto di recepimento delle medesime dotato dei requisiti di certezza, riconoscibilità e pubblicità richiesti dalla giurisprudenza comunitaria per gli atti di recepimento. Ciò che infatti occorre assicurare per raggiungere il risultato di un corretto adempimento dell'obbligo di recepimento è di evitare qualsiasi incertezza circa lo stato della legislazione interna applicabile nonché dare una precisa informazione, ai singoli in relazione ai diritti loro discendenti dalle direttive stesse.

Il contenuto specifico di tali direttive, unitamente all'assenza di discrezionalità interna, rende tale tecnica di recepimento corretta dal punto di vista delle fonti, in quanto il recepimento è sancito con atto legislativo, particolarmente sicura, dal punto di vista sostanziale, del corretto recepimento, in quanto l'ingresso nell'ordinamento interno delle disposizioni comunitarie avviene mediante rinvio, evitandosi in tale modo il rischio di non corretto recepimento delle medesime.

Sancire il recepimento delle direttive specifiche a livello legislativo è stato anche ritenuto indispensabile per escludere formalmente la possibilità per l'esecutivo di dare applicazione ad esse mediante mera attività amministrativa. Una tecnica legislativa diversa da quella di cui all'art. 4 provocherebbe il ritorno alla situazione attuale, nella quale in effetti non c'è controllo e certezza circa una eventuale e autonoma attività amministrativa di recepimento. E tutto ciò alla luce della consolidata giurisprudenza comunitaria secondo la quale "semplici prassi amministrative, per loro natura modificabili a piacimento dell'amministrazione e prive di un'adeguata pubblicità, non possono essere considerate valido adempimento degli obblighi che derivano agli Stati membri, destinatari della direttiva, in virtù dell'art. 189 del Trattato (divenuto art. 249 CE)".

Alla luce di tale principio, che richiede certezza, riconoscibilità e pubblicità degli atti di recepimento, la giurisprudenza ha ritenuto inaccettabile il recepimento di direttive mediante semplici circolari (*"Uno Stato membro non può adempiere gli obblighi ad esso imposti da una direttiva per mezzo di una semplice circolare modificabile a piacimento da parte dell'amministrazione"*).

Nel sistema normativo della legge comunitaria prevista dalla LR 10/2004, è stato ritenuto che anche il rinvio alla fonte regolamentare per sancire il recepimento delle direttive in questione fosse inadeguato, in quanto ciò avrebbe comportato inevitabilmente una duplicazione di norme (da una parte la norma legislativa, che autorizza a recepire tali direttive con regolamento, e d'altra parte quella regolamentare, a questo punto obbligata a riprodurre testualmente il contenuto della direttiva).

Il recepimento di direttive a contenuto specifico ed esaustivo mediante la loro inclusione nell'elenco delle apparenze conforme anche alla stessa giurisprudenza comunitaria, ove la Corte di Giustizia afferma che *"La trasposizione di una direttiva nel diritto nazionale non implica necessariamente la riproduzione ufficiale e testuale delle sue disposizioni in una norma espressa e specifica e può essere sufficiente, a seconda del contenuto della direttiva stessa, il contesto giuridico generale, purché quest'ultimo garantisca effettivamente la piena applicazione della direttiva in modo sufficientemente chiaro e preciso, affinché, qualora la direttiva miri ad attribuire diritti ai singoli, i destinatari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti ed eventualmente di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali."*

Tale esigenza assume particolare importanza quando la direttiva miri ad attribuire diritti ai cittadini di altri Stati membri.

Si noti inoltre – solo per completezza - che sancire con un elenco apposito quali direttive entrano direttamente nell'ordinamento regionale senza necessità di riproduzione del loro contenuto, in quanto esso sufficientemente specifico, è cosa assolutamente diversa dal mero rinvio generico alla normativa comunitaria, quale si ritrova spesso nelle disposizioni legislative che dichiarano il fine della "conformità all'ordinamento comunitario".

Giustamente a tale proposito la Corte di Giustizia ha sancito che "Il mero rinvio generico al diritto comunitario operato dalla normativa di uno Stato membro non può costituire, al riguardo, una trasposizione che garantisca in modo sufficientemente chiaro e preciso la piena ed effettiva attuazione di direttive che mirino ad attribuire diritti ai cittadini degli altri Stati membri". Manca in tali casi proprio quella garanzia di chiarezza e precisione che, al contrario, fornisce l'elenco previsto dall'art. 4 della LR 10/2004.

L'ultima considerazione è quella relativa al fatto che l'elenco delle direttive specifiche di diretta applicazione è inserito nella legge comunitaria e quindi è sottoposto al vaglio del Governo, il quale qualora consideri che il mero inserimento nell'elenco costituisca mancato o cattivo recepimento, ha la possibilità di impugnare per tale profilo la legge, rimanendo quindi del tutto applicabili gli eventuali atti statali preventivamente emanati in recepimento delle direttive medesime e contenenti la clausola di cedevolezza.