

GEMMA PASTORE

LA LEGGE COMUNITARIA REGIONALE

1. *La legge comunitaria come processo legislativo standardizzato*

Il termine semplificazione normativa esprime un concetto di ordine e agibilità che va innanzitutto riferito al sistema normativo complessivo e poi da esso ricade sul singolo atto normativo, il quale partecipa al perseguimento dell'obiettivo generale di qualità della legge con strumenti peculiari rispetto a quelli deputati alla tenuta del quadro generale.

Strumenti generali di semplificazione normativa sono principalmente i codici, i testi unici, la delegificazione e l'abrogazione espressa. Tali strumenti hanno tutti in comune la riduzione quantitativa del numero delle leggi, che si esplica attraverso la riduzione del numero delle fonti che disciplinano una materia omogenea, nel caso di codici e testi unici, oppure attraverso l'affidamento della materia alla fonte secondaria, nel caso della delegificazione, oppure attraverso l'eliminazione delle fonti dal sistema vigente, nel caso della abrogazione.

La differenza sostanziale di tali strumenti è in realtà la loro direzione. Infatti mentre i codici e i testi unici consistono in un'opera sistematica che ha ad oggetto una pluralità di atti legislativi singoli e mutano il posizionamento delle discipline in essi contenute prima dell'opera unificante del legislatore, la delegificazione e l'abrogazione espressa sono contenute di azioni singole, dal momento che è la singola legge che veicola verso il sistema legislativo generale l'effetto della riduzione delle sue fonti.

Ragionando non in termini di prodotti, ma in termini di processi, si può dire che la riduzione delle fonti si realizza attraverso l'unificazione dei processi legislativi. La progettazione di più interventi legislativi viene convogliata in un unico processo che conduce ad un unico prodotto.

Il problema è che, nello stato attuale di funzionalità delle assemblee legislative fortemente in crisi sia a livello statale che regionale, l'economicità dei processi legislativi, se non controllata, conduce ai più rilevanti guasti del sistema in termini di oscurità e complicazione. Infatti suoi prodotti precipui sono le leggi omnibus, le leggi composte da articoli aventi un numero di commi eccessivo, l'uso distorto di processi legislativi obbligatori, quali i processi dedicati alle leggi di bilancio e finanziarie. Si sfrutta un unico processo legislativo, meglio se obbligatorio, per l'emanazione delle singole norme che costantemente servono al sistema in termini non solo di manutenzione, ma anche di innovazione¹.

E' opportuno allora standardizzare alcuni processi legislativi in modo da convogliare con una periodicità obbligatoria in leggi tipiche, per contenuto e finalità, le disposizioni da emanare in modo da dare sicurezza della possibilità di giungere all'emanazione delle norme che risultino necessarie ed evitare processi incontrollati e casuali.

- Un ringraziamento particolare va alla dott.ssa Rossella Pizzo per le ricerche normative svolte.

¹ La Regione Friuli Venezia Giulia ha recentemente provveduto alla riforma della contabilità regionale disciplinata dalla LR 21/2007 (Norme in materia di programmazione finanziaria e di contabilità regionale) con la LR 9/2008 relativa all'assestamento del bilancio 2008, in particolare con l'art. 13 rubricato « Altre norme finanziarie intersettoriali e norme contabili », composto da 17 commi, il cui comma 1 reca la riforma contabile nell'ambito delle sue sottopartizioni in lettere dalla a) alla ee).

Le leggi finanziarie e le leggi comunitarie statali rappresentano gli esempi più importanti di standardizzazione di processi legislativi, ma ad esse seguono anche le leggi di semplificazione ed ora le leggi regionali di manutenzione².

Ricondurre tipologie di disposizioni a tipologie di leggi conduce ad una semplificazione normativa del sistema dal momento che l'attività legislativa viene obbligatoriamente procedimentalizzata e calendarizzata, le fonti diminuiscono e risultano con più facilità riconoscibili, aumentando la trasparenza del sistema. E' ovvio poi che, passando dal sistema all'atto, devono subentrare nella redazione dei singoli atti legislativi i criteri che presidiano la progettazione legislativa (chiarezza, precisione, economicità) dimodochè da essi non partano effetti di oscurità legislativa.

Vale la pena di ragionare anche in questi termini in merito al modello della legge comunitaria, il quale si sta diffondendo anche quale modello di recepimento regionale del diritto comunitario.

2. *Lo stato dell'arte*

L'art. 117 della Costituzione non contiene novità per quanto attiene alla previsione della competenza regionale alla fase discendente, dal momento che il comma quinto è solo confermativo di attribuzioni regionali già riconosciute [Celotto, 2006, 116]: per le Regioni speciali dall'art. 13 della legge 183/1987, trasfuso nell'art. 9, comma 1, della legge n. 86/1989, e per le Regioni ordinarie dall'art. 13 della legge 128/1998, che ha sostituito l'art. 1, comma 2, della legge 86/1989. La previsione dell'articolo 117 della Costituzione, quinto comma, mette in luce lo specifico dovere giuridico delle Regioni di attuare il diritto comunitario, più che il riconoscimento di una competenza regionale, la quale era già precedentemente sancita dalla legislazione ordinaria dello Stato [Chiti, 2002, 1403].

La dottrina riconosce invece come dalla riformata Costituzione derivi per il legislatore ordinario l'irreversibilità del principio della competenza attuativa delle Regioni [Caravita, 2002, 123] un posizionamento rafforzato delle Regioni nella fase discendente per effetto diretto dei commi primo, terzo e quarto dell'art. 117. L'ampliamento delle competenze regionali in via concorrente ed esclusiva ha l'effetto di rafforzare la posizione delle Regioni nella fase discendente, che si amplia in relazione all'ampliarsi delle materie attribuite alle Regioni. Tali affermazioni ovviamente hanno una portata teorica dal momento che poi l'effettivo posizionamento delle Regioni nei confronti del diritto comunitario dipende dalla capacità delle stesse di disciplinare direttamente gli ambiti materiali di competenza evitando gli interventi sostitutivi dello Stato. Inoltre si riscontra nei fatti come l'ampliamento delle competenze regionali nella fase discendente sia limitato dall'imporsi delle competenze trasversali dello Stato che attraggono nel suo ambito competenziale un gran numero di direttive comunitarie.

Va riflettuto quindi sulla strategia legislativa con la quale le Regioni hanno definito il loro processo normativo interno di attuazione del diritto comunitario.

In relazione ai modelli legislativi di recepimento del diritto comunitario, le Regioni vanno distinte tra quelle che sono intervenute sulla materia dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, e quelle che non lo hanno fatto.

² La Regione Toscana ha emanato le leggi regionali 40/2007 e 62/2008, rispettivamente leggi di manutenzione dell'ordinamento regionale per il 2007 e il 2008.

Nell'ambito del primo gruppo, tranne la Regione Campania, tutte le altre Regioni che sono intervenute sulla materia emanando la legge di procedura per l'attuazione del diritto comunitario, e cioè Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Marche, Calabria, Umbria, Emilia Romagna, Molise, hanno adottato il modello della legge comunitaria regionale³. Tra queste solo l'Umbria non adotta il nome tipizzato di legge comunitaria, mentre la Campania ha emanato la LR 18/2008 intitolata «Legge comunitaria regionale», nella quale tuttavia non si prevede la legge comunitaria regionale e si rinvia per l'attuazione del diritto comunitario genericamente ad atti amministrativi, regolamenti o leggi regionali.

Entrambi gli esempi di queste regioni non sono coerenti con l'uso corretto del termine «legge comunitaria», il quale è stato usato per la prima volta dall'art. 2 della legge n. 86/1989 (legge La Pergola) per indicare lo strumento legislativo annuale mediante il quale si assicura l'adeguamento periodico, tempestivo e completo, dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario, sia provvedendo direttamente, sia predisponendo il quadro di riferimento per le attività di altri organi [Celotto, 1995, 1]. Tale termine anche nell'ordinamento regionale ha assunto il valore di titolo breve delle leggi periodiche annuali recanti le disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee, dimodochè non appare corretto nè introdurre la legge comunitaria regionale senza tipizzare per essa tale denominazione, nè intitolare «Legge comunitaria regionale» una legge che non sia tale e che comunque tale strumento non prevede. La questione dei titoli brevi del resto non è approfondita nell'ambito della tecnica legislativa e ad essi il Manuale interregionale dedica una generica previsione quale secondo titolo racchiuso tra parentesi tonde⁴. In realtà, lungi dall'essere uno strumento utilizzabile in generale, appare corretto usare titoli brevi, e in modo obbligatorio, solo in relazione a tipologie di leggi specializzate, quali appunto la legge finanziaria e la legge comunitaria.

Al gruppo delle Regioni che hanno già introdotto nel loro ordinamento la legge comunitaria possiamo affiancare quelle che non hanno ancora adottato la legge di procedura per il recepimento del diritto comunitario, ma che tuttavia hanno nello Statuto la previsione della legge comunitaria regionale⁵ e quelle che hanno in corso

³ Friuli Venezia Giulia: LR 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);

Valle d'Aosta: LR 16 marzo 2006, n. 8 (Disposizioni in materia di attività e relazioni europee e internazionali della Regione autonoma Valle d'Aosta);

Marche: LR 2 ottobre 2006, n. 14 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione Marche al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie);

Calabria: LR 5 gennaio 2007, n. 3 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione Calabria al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie);

Umbria: LR 9 luglio 2007, n. 23 (Riforma del sistema amministrativo regionale e locale – Unione Europea e relazioni internazionali – Innovazione e semplificazione).

Emilia-Romagna: LR 28 luglio 2008, n. 16 (Norme sulla partecipazione della regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e sui suoi rapporti interregionali. Attuazione degli articoli 12, 13 e 15 dello Statuto regionale);

Molise: LR 21 novembre 2008, n. 32 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea e sulle procedure di attuazione delle politiche comunitarie).

⁴ Par. 42.2 delle «Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi», Manuale per i Regioni promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome con il supporto scientifico dell'Osservatorio legislativo interregionale, terza edizione 2007.

⁵ Lazio: legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio). All'articolo 11, c. 2, è prevista l'attuazione della normativa comunitaria "di norma" attraverso apposita legge regionale comunitaria.

disegni o proposte di legge che tale strumento legislativo prevedono⁶. Sono quindi quattordici le Regioni che hanno adottato o prevedono di adottare la legge comunitaria.

Tra le Regioni che non hanno legiferato dopo il Titolo V e non hanno proposte di legge relative all'adozione della legge comunitaria regionale, la Liguria e la Sardegna usufruiscono comunque di una legislazione antecedente che regola l'attuazione del diritto comunitario con disposizioni procedurali, senza prevedere uno strumento periodico quale la legge comunitaria. Si ritiene di distinguere nettamente tali leggi da quelle che, emanate dopo la riforma del Titolo V, prevedono la legge comunitaria regionale, in quanto esse non definiscono un processo legislativo specifico e sono derivanti da un quadro costituzionale di riferimento del tutto diverso da quello attualmente vigente⁷. La Puglia non ha una legislazione in materia, né disegni di legge in corso e provvede all'attuazione della normativa comunitaria con singole leggi di settore, come pure la Provincia autonoma di Bolzano, mentre la regione Trentino Alto Adige non ha competenza in materia. Infine la Provincia autonoma di Trento presenta una situazione assolutamente peculiare in quanto procede annualmente all'attuazione comunitaria attraverso la legge finanziaria⁸.

3. *Le ragioni della legge comunitaria regionale*

Lombardia: legge statutaria 30 agosto 2008, n. 1 (Statuto d'autonomia della Lombardia), articolo 39;
Piemonte: legge statutaria 4 marzo 2005, n. 1 (Statuto della Regione Piemonte) articolo 42.

⁶ Piemonte: DDL n. 294 del 14 giugno 2006 (Disposizioni sulla partecipazione all'attività normativa comunitaria e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari);

Abruzzo: PDL n. 0287 del 14 maggio 2007 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione Abruzzo al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari);

Veneto: PDL n. 243 del 15 giugno 2007 (Partecipazione della Regione Veneto al processo normativo comunitario e procedure di esecuzione degli obblighi comunitari). Il Veneto applica la LR 6 settembre 1996, n. 30 (Norme generali sulla partecipazione della Regione Veneto al processo normativo comunitario e sulle procedure di informazione e di attuazione dei programmi comunitari);

Toscana: PDL n. 240 del 29 novembre 2007 (Testo unico per le attività internazionali della Regione Toscana). La Toscana applica la LR 16 maggio 1994, n. 37 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione Toscana al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione degli obblighi comunitari);

Sicilia: DDL n. 379 del 6 marzo 2009 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione al processo normativo dell'Unione europea, sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari e di attuazione delle politiche comunitarie);

Basilicata: in corso la progettazione di un disegno di legge in materia.

⁷ Liguria: LR 16 agosto 1995, n. 44 (Norme per la partecipazione della Regione Liguria al processo normativo comunitario ed attuazione delle politiche comunitarie), modificata dalla LR 26 luglio 1996, n. 30; Sardegna: LR 3 luglio 1998, n. 20 (Norme sulla partecipazione regionale ai processi decisionali comunitari e sull'esecuzione degli atti dell'Unione Europea e abrogazione della legge regionale 3 novembre 1995, n. 25).

⁸ L'articolo 26, comma 3, lettera k) della legge provinciale 14 settembre 1979, n. 7 (Norme in materia di bilancio e di contabilità generale della Provincia autonoma di Trento) stabilisce che «La legge finanziaria non può contenere disposizioni di riforma organica di un settore. Può contenere disposizioni di contenuto ordinamentale o organizzativo negli stretti limiti di quanto previsto da questo comma. Contiene esclusivamente: [...] k) modifiche o integrazioni testuali delle leggi provinciali vigenti finalizzate ad adeguarle alle norme comunitarie, in particolare per disciplinarne gli aspetti finanziari».

Analizzando l'evoluzione, soprattutto recente, del quadro legislativo regionale è evidente che l'istituto della legge comunitaria regionale costituisce un modello legislativo in espansione [Fragassi, 2004, 111 ss; Pastore, 2004, 133 ss].

Devono allora essere indagati i motivi della progressiva previsione della legge comunitaria regionale da parte delle Regioni e, se pure si pone il dubbio dell'omologazione dei contenuti delle leggi regionali ai precedenti normativi statali e regionali, esso va superato in quanto non renderebbe merito né al positivo esempio del modello statale, né alle peculiarità delle leggi comunitarie regionali.

La legge comunitaria regionale è stata introdotta valutando positivamente il modello statale [Celotto, 1995, 1]. Essa offre precisi vantaggi sia sotto il profilo conoscitivo, sia sotto il profilo attuativo degli obblighi comunitari.

Da un punto di vista conoscitivo, la legge comunitaria va in generale concepita uno strumento organico, periodico e tendenzialmente esclusivo di recepimento del diritto comunitario, che consente a chiunque, ma in primo luogo agli operatori e alle pubbliche amministrazioni, di avere un punto di riferimento certo e stabile per verificare e conoscere lo stato di attuazione del diritto comunitario.

Dal punto di vista attuativo, la legge comunitaria presenta puntuali vantaggi al fine del rispetto in generale degli obblighi comunitari e in particolare degli obblighi di recepimento delle direttive.

Tale distinzione va precisata. L'adempimento degli obblighi comunitari comprende infatti sia la puntuale osservanza del diritto comunitario, sia la potestà di attuazione delle direttive.

Il comma 5 dell'art. 117 Cost. focalizza i doveri regionali di attuazione delle direttive comunitarie e per questa parte l'ordinamento ha sviluppato precisi meccanismi di risoluzione dell'inadempimento regionale, e cioè dell'inerzia legislativa, attraverso i poteri sostitutivi dello Stato esercitabili alla luce dell'art. 117, comma quinto, della Costituzione⁹. Altra cosa sono invece le violazioni del diritto comunitario poste in essere da atti regionali, in relazione alle quali risulta esercitabile il potere sostitutivo dello Stato previsto dall'articolo 120 della Costituzione.

La legge comunitaria regionale deve allora essere finalizzata non solo alla puntuale attuazione delle direttive, ma anche all'attuazione in generale di tutti gli obblighi comunitari e alla tempestiva risoluzione delle eventuali procedure di infrazione insorgenti o aperte in relazione ad atti regionali¹⁰.

Le Regioni devono stabilire livelli di efficienza dell'attività legislativa necessaria a tali fini e quindi si richiede la scelta del modello legislativo da adottare, il rispetto del relativo procedimento e un'adeguata strutturazione organizzativa interna idonea a fronteggiare l'evoluzione del diritto comunitario.

Nel richiamare quanto detto in premessa in merito al contributo che danno alla semplificazione normativa i procedimenti legislativi standardizzati, deve ora dirsi che

⁹ La ripartizione della competenza all'attuazione comunitaria tra Stato e Regioni è bilanciata da disposizioni strumentali alla tutela della responsabilità unicamente dello Stato in ordine all'adempimento degli obblighi comunitari. Sono appunto queste le disposizioni della legge 11/2005 che, in attuazione dell'articolo 117, quinto comma, disciplinano l'intervento sostitutivo statale in caso di inadempienza regionale: articoli 9, comma 1, lettera h); 11, comma 8, secondo periodo; e 16, comma 3, della legge 11/2005.

¹⁰ Viene rilevato che le procedure di infrazione in relazione alla mancata o non corretta attuazione regionale delle direttive, anche se in aumento, sono numericamente residuali rispetto a quelle provocate da azioni che danno luogo a violazioni del diritto comunitario. Le cause di questa situazione sono individuate nella complessità delle materie, rilevandosi che la maggior parte delle violazioni deriva dall'erronea applicazione delle direttive sugli appalti e in materia ambientale [Parodi-Puoti, 2007, 109].

la valenza della legge comunitaria annuale consiste nella procedimentalizzazione dell'attività legislativa regionale nella fase discendente. In tal senso è la previsione del termine l'elemento che caratterizza il senso e il valore di questo tipo di procedimentalizzazione, ovviamente nella misura in cui il termine viene rispettato. È il termine perentorio che dà la certezza che la legge comunitaria sia uno strumento di effettivo adeguamento periodico all'ordinamento comunitario [Pastore, 2004, 229].

Di norma le Regioni che hanno previsto la legge comunitaria regionale hanno stabilito anche il termine della sua presentazione¹¹. L'individuazione di tale termine è rimessa alla discrezionalità delle singole Regioni, in correlazione alle caratteristiche organizzative e procedimenti interne, tuttavia è importante che esso sia espressamente previsto, quale elemento essenziale della cogenza procedimentale della legge comunitaria annuale.

In tale modo essendo obbligato il legislatore regionale a svolgere entro precise scansioni temporali il procedimento legislativo di recepimento delle norme comunitarie e attuazione di obblighi comunitari, la legge comunitaria regionale fornisce certezza di diritto alle amministrazioni regionali e agli enti locali, mediante un quadro legislativo esplicito.

E' chiaro che, pure a fronte degli orientamenti della giurisprudenza secondo la quale, correttamente, i termini stabiliti per l'esercizio di potestà normative sono ordinatori¹², il termine annuale per la presentazione della legge comunitaria ha valore solo in quanto essa venga di fatto rispettato¹³.

. Ciò dovrebbe derivare non solo dai rapporti politico istituzionali tra Giunta e Consiglio regionale, ma soprattutto dalla concezione della fase di attuazione interna delle direttive comunitarie quale attività legislativa vincolata. Va quindi costruito un

¹¹ Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta: 31 marzo; Marche: 31 maggio; Calabria: 1 giugno; Umbria: 30 giugno; Molise: 1 luglio. Sono l'Emilia Romagna non ha previsto alcun termine.

¹² Cfr. Cass.civ., sez. III, 5 luglio 1999, n. 6933.

¹³ In attuazione della LR 10/2004 la Regione Friuli Venezia Giulia ha emanato ogni anno le seguenti leggi comunitarie: LR 6 maggio 2005, n. 11 (... *Attuazione delle direttive 2001/42/CE, 2003/4/CE e 2003/78/CE. (Legge comunitaria 2004)*); LR 26 maggio 2006, n. 9 (... *Attuazione delle direttive 98/64/CE, 1999/27/CE, 1999/76/CE, 2000/45/CE, 2001/22/CE, 2003/126/CE, 2004/16/CE, 2005/4/CE, 2005/6/CE, 2005/10/CE. Modifica alla legge regionale 31 maggio 2002, n. 14 (Disciplina organica dei lavori pubblici) in adeguamento al parere motivato della Commissione europea C(2005) 5145 del 13 dicembre 2005 (Legge comunitaria 2005)*); LR 14 giugno 2007, n.14 (... *Attuazione degli articoli 4, 5 e 9 della direttiva 79/409 CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici in conformità al parere motivato della Commissione delle Comunità europee C(2006) 2683 del 28 giugno 2006 e della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (legge comunitaria 2006)*); LR 21 luglio 2008, n. 7 (... *Attuazione delle direttive 2006/123/CE, 92/43/CEE, 79/409/CEE, 2006/54/CE e del regolamento (CE) n. 1083/2006 (Legge comunitaria 2007) e quindi presentato il DDL 60 (... Attuazione della direttiva 2006/123/CE (Legge comunitaria 2008). Modifiche alla legge regionale 3/2001 in materia di sportello unico per le attività produttive, alla legge regionale 11/2005, in materia di VAS, alla legge regionale 22/2006 in materia di demanio marittimo in adeguamento alla lettera di messa in mora C(2009) 0328 del 29 gennaio 2009 della Commissione europea, alle leggi regionali 23/1997, 19/2000, 26/1002, 7/2008 in materia di cooperazione allo sviluppo, partenariato internazionale e di programmazione comunitaria"*).

In attuazione della LR 8/2006 la Regione Valle d'Aosta ha emanato la LR 21 maggio 2007, 8 (... *Attuazione delle direttive 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatica. Legge comunitaria 2007.* e presentato il DDL comunitaria regionale 2009, riguardante l'attuazione delle direttive dell'Unione europea in materia di ambiente e di servizi nel mercato interno.

In attuazione della LR 14/2006 la Regione Marche ha emanato la legge regionale 16 dicembre 2008, n. 36 (*Legge comunitaria 2008*).

sentire politico e tecnico favorevole a promuovere un intervento legislativo tempestivo nell'ambito di un processo di integrazione comunitaria, di cui le Regioni si devono appropriare. Al contrario appare ancora di difficile superamento l'idea che all'attuazione del diritto comunitario in ambito regionale provvede innanzitutto lo Stato mediante l'esercizio dei suoi poteri sostitutivi preventivi, rispetto ai quali l'intervento regionale successivo è solo eventuale e del tutto discrezionale.

L'attuazione da parte delle Regioni delle direttive comunitarie nelle materie di competenza dovrebbe invece essere sentita quale *chance* per lo sviluppo regionale, sotto il profilo dell'adeguatezza della normativa interna di attuazione alla realtà territoriale, economica e sociale delle singole Regioni.

Quale ultima riflessione in merito alle scansioni temporali della legge comunitaria regionale si sottolinea che essa è una legge ordinaria, la quale può autorizzare solamente l'emanazione successiva di atti normativi di secondo grado essendo l'ordinamento regionale sprovvisto dell'istituto della delega legislativa. L'assenza di quest'ultimo rende esente le comunitarie regionali dal pericolo di dilazione nel tempo dell'effettivo recepimento delle direttive, ove questo sia rinviato a successivi decreti legislativi, effettivamente caratterizzante il sistema statale. Ad esso ha inteso porre rimedio a partire dalla legge comunitaria 2007, prevedendo che la scadenza del termine per l'esercizio da parte del Governo delle deleghe ricevute deve corrispondere alla scadenza del termine di recepimento fissato dalle singole direttive e qualora queste ultime non prevedano un termine di recepimento, i decreti legislativi devono essere emanati entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge comunitaria che li autorizza [Celotto, 2008, 197].

4. *Peculiarità nelle leggi comunitarie regionali*

Alcuni istituti e procedure particolari si ritrovano nelle leggi regionali di procedura comunitaria o nelle stesse leggi comunitarie regionali.

a) *«Clausola di cedevolezza inversa»*

La Regione Friuli Venezia Giulia con la legge comunitaria 2004 (LR 11/205) si è trovata nella necessità di salvaguardare la propria normativa in materia di attuazione della direttiva in materia di valutazione ambientale strategica da dubbi di invasione di competenze statali, nel momento in cui essa dava attuazione a tale direttiva prima dello Stato. E' stata così introdotta nella stessa legge comunitaria la cosiddetta «clausola di cedevolezza inversa». Essa sancisce la volontà della Regione di dare attuazione alle direttive comunitarie considerate dalla legge comunitaria nelle materie di sua competenza e nel rispetto dei principi generali desumibili dalle medesime, nonché dei principi e criteri direttivi generali contenuti nella normativa statale. La clausola stabilisce quindi che le disposizioni della legge comunitaria, con le quali sono recepite le direttive comunitarie, sono adeguate agli eventuali principi generali successivamente individuati dallo Stato nelle proprie materie di competenza esclusiva e concorrente di cui all'articolo 117, commi 2 e 3, della Costituzione, con riferimento alle direttive recepite dalla regione. Nelle more dell'adeguamento regionale, i sopravvenuti atti normativi statali si applicano, in luogo delle disposizioni regionali in contrasto, sino alla data di entrata in vigore della nuova normativa regionale di adeguamento. Si tratta in pratica di una clausola di cedevolezza regionale del tutto speculare a quella statale prevista dall'articolo 11, comma 8, della legge 11/2005.

L'introduzione nell'ordinamento regionale di tali previsioni, che sono state standardizzate ai fini della predisposizione dei singoli disegni di legge comunitaria, è stata motivata dalla necessità di tutelare le competenze sia regionali che statali, nei casi in cui la Regione provveda al recepimento di direttive comunitarie (nelle proprie materie) prima dello Stato.

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 398/2006 ha positivamente apprezzato la clausola introdotta dalla Regione per sancire il rispetto delle competenze statali e la definizione degli ambiti legislativi rimessi al legislatore regionale.

b) *Disapplicazione*

L'art. 8 comma 1 bis, della legge della Regione Friuli Venezia Giulia 10/2004 disciplina meccanismi di rispetto e adeguamento agli obblighi comunitari a fronte della particolare evenienza costituita dalla necessità di disapplicazione di norme interne in contrasto con esso.

Viene stabilito che quando nel corso di un procedimento amministrativo il responsabile del medesimo ravvisi la non conformità comunitaria delle norme regionali di riferimento e quindi la necessità di procedere alla loro disapplicazione, la Giunta regionale provvede sia a dare indirizzi interpretativi per evitare disomogeneità applicative e quindi l'emanazione di provvedimenti amministrativi illegittimi, sia all'iniziativa legislativa necessaria a riportare le norme regionali a conformità comunitaria (presenta tempestivamente al Consiglio regionale un disegno di legge, con il quale sono modificate o abrogate le disposizioni di legge regionale incompatibili con le norme comunitarie). L'atto amministrativo giuntale, lungi dal concretizzare un'invasione nella competenza alla disapplicazione dei responsabilità del procedimento, esposta per questo ad eccezione di illegittimità, persegue fini di buon andamento dell'attività amministrativa, in quanto è assolutamente evidente la necessità di informare e dare indirizzi alle amministrazioni regionali e degli enti locali in merito alla conformità comunitaria delle norme applicabili.

Alla base di tale disposizione la constatazione che l'istituto della disapplicazione impone una responsabilità interpretativa direttamente in capo al responsabile del procedimento, che deve valutare la legittimità dell'atto conclusivo del procedimento anche alla luce della sua conformità comunitaria. Tale valutazione spesso non è facile ed è evidente come nell'ambito delle amministrazioni regionali e sub regionali si ponga la necessità di garantire l'uniforme informazione e applicazione delle regole afferenti ai procedimenti amministrativi aventi come presupposto la legislazione regionale, ma anche eventualmente la legislazione statale (si veda il caso di cui a Corte Giustizia, 22.6.1989, C-103/88, Costanzo c. Comune di Milano). E quindi appare del tutto congrua, a tale fine di buon andamento e di uniforme legittimità degli atti amministrativi, l'emanazione di indirizzi generali da parte della Giunta regionale in merito all'applicazione delle disposizioni legislative, in conformità agli atti comunitari ad esse afferenti. Parimenti in tal senso si riscontrano interventi del Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al fine di dare direttive alle amministrazioni allo scopo della corretta applicazione dei principi e atti comunitarie e di prevenire controversie dinanzi alla Corte di Giustizia ¹⁴.

¹⁴ Si veda ad esempio la circolare 29 aprile 2004 (GU n. 161 del 12/7/2004) del Dipartimento Politiche comunitarie, relativa ai principi da applicarsi da parte delle stazioni appaltanti nell'indicazione delle specifiche tecniche degli appalti pubblici di forniture sotto soglia. Nella circolare si afferma espressamente che, ove vi fosse nell'ordinamento italiano una norma che

Inoltre, nell'ambito delle azioni finalizzate ad evitare l'avvio formale di procedure di infrazione aventi ad oggetto la legislazione regionale, ovvero il ricorso alla Corte di Giustizia, si è riscontrato che tali atti forniscono alla Commissione europea una apprezzata assicurazione formale dell'avvio e dello svolgimento del processo di adeguamento interno, dal momento che la legge regionale non prevede solo indirizzi generali circa la disapplicazione delle norme in contrasto comunitario, ma anche l'obbligo da parte della Giunta regionale di presentare tempestivamente il relativo disegno di legge di adeguamento.

La previsione di disegni di legge regionali urgenti è conforme alla giurisprudenza della Corte di Giustizia che ritiene insufficiente la mera disapplicazione per la soluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno e della conseguente necessità di eliminare o modificare espressamente a livello primario le disposizioni interne in contrasto con gli obblighi comunitari. Né l'intervento legislativo espresso può essere sostituito dalla disapplicazione disposta mediante meri atti amministrativi o addirittura circolari.

La medesima norma prevede che le relazioni accompagnatorie possano indicare la data entro la quale la legge regionale deve essere approvata dal Consiglio regionale. E' una previsione legislativa unica nel suo genere, in quanto essa autorizza l'esecutivo regionale ad indicare il termine di conclusione del procedimento legislativo, a fronte dell'urgenza del provvedere ai fini del rispetto degli obblighi comunitari della Regione. Si arricchisce quindi il contenuto peculiare della relazione alla legge comunitaria, la quale, per lo Stato come per le Regioni, ha funzioni eccedenti le finalità illustrative del testo riguardanti la verifica della conformità comunitaria dell'ordinamento.

c) *Collegamento tra fase ascendente e discendente*

Il collegamento tra la fase discendente e la fase ascendente emerge formalmente dalla Costituzione e dalla legislazione nazionale [Baroncelli, 2008, 163 ss.] ed è stato oggetto di conferme sul piano politico.

In realtà si ritiene che fase ascendente e discendente attengano ad ambiti concettuali assolutamente diversi, che vanno partitamente considerati per quanto riguarda la configurazione delle competenze attuative del diritto comunitario da parte delle Regioni.

La fase ascendente si colloca nell'ambito dei processi di formazione delle politiche, mentre la fase discendente va ricondotta ad un ambito di legislazione vincolata nell'*an*. Sta alle Regioni investire le proprie energie nel *quomodo* di questa attività legislativa, che può presentare spazi discrezionali anche molto ridotti, nel momento in cui si interviene in esecuzione di sentenze della Corte di Giustizia o a fronte di pareri motivati della Commissione che eccepiscono la violazione di obblighi comunitari.

escludesse l'obbligo della prescrizione "o equivalente" dopo l'indicazione nel capitolato d'onori di un prodotto di una determinata fabbricazione, sussisterebbe l'obbligo per le singole stazioni appaltanti di disapplicare tale norma nazionale, in quanto da ritenere in contrasto con il diritto comunitario, obbligo incombente non solo al giudice nazionale, ma anche a tutti gli organi dello Stato comprese le autorità amministrative.

La fase ascendente e quella discendente invece sono realmente collegate dall'acquisizione di informazioni: il volano dell'efficienza della fase discendente è costituito dalle informazioni, non dal collegamento politico con quella ascendente.

Tale impostazione toglie giustificazioni all'inerzia delle Regioni nella fase discendente sulla base delle difficoltà organizzative di quella ascendente, come conferma del resto la prassi delle leggi comunitarie regionali emanate senza alcun riferimento e collegamento con la fase ascendente (in particolare la Regione FVG nel rispetto dei termini previsti dalla legge regionale di procedura 10/2004 ha emanato poi cinque leggi comunitarie). Il pericolo di far dipendere l'efficacia della fase discendente dal coinvolgimento nella fase ascendente è quello del rinvio della costruzione di sistema istituzionale di costante recepimento comunitario nell'ambito delle Regioni.

La Regione Emilia Romagna disciplina in modo peculiare le procedure di attuazione degli obblighi comunitari in riferimento proprio a tali aspetti con la LR 16/2008, relativa alla partecipazione della Regione alla formazione e attuazione del diritto comunitario e alle attività di rilievo internazionale della Regione.

Si prevede che Giunta regionale informi l'Assemblea legislativa circa la partecipazione regionale alla formazione e attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale, con particolare riferimento agli esiti delle procedure relative alla fase ascendente in sede nazionale e presso le istituzioni europee, agli atti adottati dalla Giunta per l'attuazione in via amministrativa di obblighi comunitari e l'esecuzione di decisioni della Commissione europea o del Consiglio UE, nonché all'eventuale ricorso giurisdizionale avverso la decisione, e infine alla richiesta al Governo di impugnazione di un atto normativo comunitario ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge 131/2003.

Viene prevista entro il mese di aprile di ogni anno la sessione comunitaria dell'Assemblea legislativa in occasione dell'esame congiunto del programma legislativo annuale della Commissione europea e della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario. L'esame di tali atti può essere contestuale all'esame del progetto di legge comunitaria regionale presentato dalla Giunta regionale. L'Assemblea legislativa può concludere la sessione comunitaria approvando apposito atto di indirizzo, anche riservandosi di esprimere le osservazioni su singoli atti.

E' stabilito infine che la Giunta verifica periodicamente lo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario e trasmette la relazione all'Assemblea legislativa in occasione della sessione comunitaria. La legge comunitaria regionale, predisposta dalla Giunta, persegue l'adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario sulla base della verifica di conformità comunitaria di quest'ultimo e tenendo conto degli indirizzi formulati dall'Assemblea legislativa nella sessione comunitaria.

BIBLIOGRAFIA

Caravita B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002, 126 ss.

Celotto A., *Legge comunitaria*, in Enc. Giur. XVIII, Roma, 1995, 1 ss.;

Celotto A., *La nuova legge comunitaria 2007. Tendenze attuali nella fase ascendente e discendente del processo comunitario*, in *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, a cura di S. Baroncelli, Torino 2007, 194 ss;

- Celotto A., *Le fonti comunitarie*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali, Parte generale*, a cura di G. Corso e V. Lopilato, Milano, 2006, p. 116 ss.
- Chiti M., *Regioni e Unione europea dopo la riforma del titolo v della costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, XXX, 6, 2002, 1403;
- Baroncelli S., *La forma di governo italiana e il diritto comunitario*, in *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, a cura di S. Baroncelli, Torino 2007, 151 ss.
- Fragassi M., *La partecipazione delle Regioni alla fase discendente del processo normativo comunitario: la legge comunitaria regionale*, in G. Carpani e altri (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Il Mulino, Bologna, 2004, p.111 ss.
- Parodi G. e Puoti M.E., *L'attuazione del diritto comunitario nelle materie di competenza regionale dopo la legge 11 del 2005*, in *Meccanismi e tecniche di normazione fra livello comunitario e livello nazionale e subnazionale*, a cura di G. Floridia e R. Orrù, Torino 2007, 89 ss.
- Pastore G., *Adattamento degli ordinamenti regionali al diritto comunitario, Il modello della Regione Friuli Venezia Giulia*, in *Parlamenti regionali*, 2004, n. 11, 22 ss;
- Pastore G., *L'adempimento degli obblighi comunitari nella Regione Friuli Venezia Giulia: le leggi comunitarie regionali*, in G. Carpani e altri (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 133 ss.