

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
Bologna, 10 – 11 aprile 2003

**Ddl del Governo “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia
al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di
esecuzione degli obblighi comunitari”**

A cura di:

Dr. Giovanni Fantozzi
Consiglio regionale Emilia Romagna

Osservatorio legislativo interregionale

Bologna 10-11 aprile 2003

Ddl del Governo "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari".

In questi giorni ha preso il via presso la Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera, l'esame del disegno di legge del Governo "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo formativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari", relativo alla modifica della legge 9 marzo 1989, n. 86, meglio nota come "legge La Pergola", che disciplina la partecipazione del nostro Paese al processo di integrazione comunitaria. Al ddl governativo sono state abbinate altre due proposte di iniziativa parlamentare, una della maggioranza, l'altra dell'opposizione.

L'esigenza di rinnovare la legge del 1989 è conseguente, in primo luogo, alle modifiche del Titolo V della seconda parte della Costituzione e, in secondo luogo, alla constatazione dei limiti dello strumento della legge comunitaria annuale, troppo spesso utilizzato come "corsia preferenziale" per la discussione di materie ed argomenti che solo incidentalmente sono ricollegabili all'obiettivo dell'adeguamento dell'ordinamento interno a quello comunitario. Le modifiche alla "legge La Pergola" attengono principalmente a tre profili: la partecipazione parlamentare e degli altri soggetti interessati alla cosiddetta fase "ascendente" della formazione del diritto comunitario; la previsione di nuove modalità per il recepimento del diritto comunitario nella cosiddetta fase "discendente" e la procedimentalizzazione della partecipazione delle Regioni, degli enti locali e delle parti sociali a tutto il processo di integrazione.

Per quanto concerne il profilo relativo al miglioramento dei meccanismi di attuazione, le modifiche presentate nel disegno di legge provvedono da un lato a potenziare l'incisività e l'efficacia della partecipazione dello Stato italiano, coadiuvato dalle Regioni e dalle autonomie locali, nella fase ascendente, vale a dire nella fase di formazione degli atti comunitari, e dall'altro a semplificare e accelerare

la fase discendente, cioè quella che attiene al recepimento, per dare attuazione con puntualità ai numerosi atti comunitari, aumentati anche in seguito all'ampliamento delle materie attratte nell'area di competenza dell'Unione europea.

Per far fronte a tali esigenze, il provvedimento introduce, accanto allo strumento principale della legge comunitaria annuale, nuovi e più flessibili sistemi di adeguamento agli obblighi comunitari, per ottemperare a quei doveri di esecuzione i cui tempi si rivelano spesso incompatibili con l'attesa della presentazione della successiva legge annuale comunitaria. Per evitare condanne per inadempimento da parte della Corte di giustizia, è stato quindi ad esempio confermato l'utilizzo dello strumento regolamentare per l'attuazione delle direttive comunitarie; è stato inoltre disciplinato un sistema di adeguamento agli atti normativi e ai principi stabiliti dalle sentenze degli organi giurisdizionali della UE con l'attivazione di corsie parlamentari preferenziali quando l'obbligo di uniformazione debba essere ottemperato prima della entrata in vigore della legge comunitaria annuale; infine è stato previsto un meccanismo di intervento statale sostitutivo e preventivo per scongiurare il rischio di inadempimento degli obblighi Comunitari da parte degli enti territoriali.

Per quanto riguarda il nuovo ruolo delle Regioni, lo schema di disegno di legge riconosce ad esse la partecipazione sia nella fase ascendente che in quella discendente. Va ricordato infatti che il nuovo testo dell'art. 117, comma quinto, della Costituzione stabilisce che nelle materie di loro competenza, le Regioni e le Province autonome partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari. A tale fine, il provvedimento disegna varie ed efficaci modalità di partecipazione regionale: viene previsto ad esempio un tempestivo aggiornamento delle informazioni relative ai progetti degli atti normativi e di indirizzo comunitari, la possibilità per le Regioni di individuare propri rappresentanti abilitati a partecipare stabilmente alle riunioni interne volte a definire la posizione italiana da sostenere in sede comunitaria ed infine un ruolo ancora più significativo per la Conferenza Stato-Regioni e Stato-Città di cui viene istituita una sessione comunitaria.

Per quanto concerne la fase "discendente", è cioè della partecipazione delle Regioni all'attuazione ed all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, va ricordato che il nuovo testo costituzionale

riforma in profondità il criterio di riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni, collocandoli su un piano di sostanziale parità, attraverso l'enunciazione di limiti posti in via generale ad entrambi i livelli, tra i quali il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (art. 117 Cost., comma 1). In base all'art. 16 del Ddl in parola, che modifica l'art. 9 della legge "La Pergola", le Regioni hanno l'obbligo, non più la semplice facoltà, di dare immediata e autonoma attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di competenza concorrente o esclusiva regionale. L'art. 117, infatti, mentre attribuisce alla legislazione esclusiva statale i rapporti dello Stato con l'Unione europea, prevede che nelle materie di legislazione concorrente e residuale (commi 3 e 4 dell'art. 117 Cost.) le Regioni partecipino alla formazione, nonché all'attuazione delle norme comunitarie. Tuttavia, in quest'ultimo caso viene prevista la possibilità di intervento sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza degli enti territoriali. La ratio della previsione di tale potere risiede nella circostanza che lo Stato rimane l'unico soggetto responsabile nei confronti dell'Unione (notoriamente indifferente alla ripartizione interna delle competenze) dell'adempimento degli obblighi comunitari. Viene così previsto che lo Stato possa emanare un atto statale di recepimento, che rimarrà in vita fintanto che le Regioni non avranno provveduto ad attuare l'atto comunitario. A tal riguardo, la relazione di accompagnamento al ddl parla di "intervento statale suppletivo anticipato, ma cedevole", in quanto le norme statali sostitutive entreranno in vigore solo alla scadenza del termine assegnato per l'attuazione da parte delle Regioni.

Sembra quasi che il Governo, e prima ancora il legislatore costituzionale, abbiano voluto sì riconoscere alle Regioni il nuovo ruolo che gli spetta in conformità con le nuove competenze ad esse conferite, ma, al contempo, abbiano voluto costruire una rete di sicurezza onde evitare che il decentramento agli organi regionali possa risolversi in un peggioramento o in un ritardo degli adempimenti comunitari che esponga l'Italia a procedure di infrazione alle quali in passato essa è stata già troppo spesso sottoposta.

Per quanto concerne in particolare il ruolo delle Regioni, è previsto all'art. 5, comma 1, l'inoltro, contestualmente alla loro ricezione, dei progetti di atti normativi comunitari da parte del Presidente del Consiglio o del Ministro per le Politiche comunitarie alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e alla Conferenza dei presidenti dei Consigli

regionali, ai fini dell'inoltro alle Giunte e ai Consigli regionali; è contemplata inoltre la possibilità (art. 5, comma 3) per le Regioni di trasmettere osservazioni, nelle materie di competenza regionale entro venti giorni dalla data del ricevimento, per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali. Viene poi introdotta la riserva di esame regionale che il Governo appone in sede di Consiglio dei Ministri UE, su richiesta della Conferenza Stato-Regioni, nel caso di un progetto di atto normativo che riguardi materia di competenza delle Regioni (art. 5, comma 5). Infine l'art. 8, comma 4, lett. e), dispone il riferimento ad eventuali leggi comunitarie regionali, di recepimento annuale delle materie di competenza regionale.

Giovanni Fantozzi