

di Cesare Carteny *

OBBLIGHI COMUNITARI E RIFORMA DEL TITOLO V

• S U P P L E M E N T O

Nell'adeguamento al diritto comunitario l'intervento dello Stato rischia di assumere persino connotati tragicomici, poiché deve essere accompagnato dalla "formale attestazione" che le Regioni e le Province autonome disciplinino direttamente ed autonomamente la materia.

La partecipazione alla formazione degli atti normativi comunitari e il periodico adeguamento agli obblighi derivanti dall'appartenenza alle Comunità europee - rispettivamente indicate come fase ascendente e fase discendente - consentono di "avvertire" in modo immediato l'esistenza di una ormai indissolubile interdipendenza tra i sistemi giuridici astrattamente separati - quelli nazionali da un lato e il sistema comunitario dall'altro - permettendo, al contempo, di cogliere con maggiore percezione l'irreversibile processo di "assorbimento" delle competenze ed attribuzioni interne in quelle del livello sovranazionale.

LA LEGGE COMUNITARIA

In Italia, la disciplina generale di entrambe le "fasi" risale alla fine degli anni '80, segnatamente alla legge 16 aprile 1987 n. 183 (legge Fabbri) ed alla legge 9 marzo 1989 n. 86 (legge La Pergola) le quali nonostante le varie modifiche apportate negli anni restano i cardini del complessivo sistema ideato per i fini specifici, cioè quello di

un'effettiva e corretta integrazione ed interazione, oltre che politica ed economica, anche giuridica tra l'ordinamento nazionale e quello comunitario. Su tali basi, la legge comunitaria annuale, di iniziativa governativa, provvede a disporre, in concreto, per il formale adeguamento dell'ordinamento giuridico nazionale al contenuto degli atti normativi comunitari vincolanti - in particolare alle direttive - assicurando in tal modo una complessiva congruenza con il diritto comunitario derivato. La legge comunitaria annuale risulta infatti essere uno strumento giuridico generale con una propria logica e criteri unitari, poiché:

- individua le specifiche direttive che dovranno essere attuate, indicando altresì, per ciascuna di esse, lo specifico provvedimento che dovrà essere utilizzato per la trasposizione nell'ordinamento interno (decreti legislativi, regolamenti autorizzati, atti amministrativi);
- contiene norme di attuazione diretta quando sia necessario assicurare un tempestivo adeguamento dell'ordinamento interno a quello comunitario (es. casi di sentenze di condanna pronunciate dalla Corte di Giustizia) o quando la presenza di determinate condizioni (direttive con contenuto particolare o con breve termine per l'attuazione, intervento su particolari testi normativi, ecc.) renda opportuno il ricorso a tale modalità;
- fissa i criteri direttivi e principi generali ai quali il Governo dovrà attenersi nella materiale predisposizione dei provvedimenti di attuazione - in particolare per i decreti legislativi e i regolamenti autorizzati - ed indica, inoltre, quali tra essi debbano essere sottoposti al preventivo parere delle Commissioni Parlamentari;
- stabilisce le modalità per la copertura finanziaria qualora l'adempimento degli obblighi comunitari comporti oneri per lo Stato;
- prevede la facoltà di un complessivo riordino e una semplificazione normativa nelle materie interessate dalle direttive mediante conferimento di delega al Governo per l'emanazione di testi unici;
- provvede ad assicurare la possibilità di emanare apposite discipline sanzionatorie riguardanti

anche i casi di violazione delle disposizioni contenute in regolamenti comunitari.

Nel rispetto della medesima logica, tesa ad assicurare organicità nello specifico settore, muove anche la relazione che il Governo è tenuto a presentare ogni anno nella materia comunitaria, la quale assume, al contempo, una più ampia valenza politica interna essendo finalizzata ad assicurare al Parlamento l'esercizio delle proprie prerogative anche in campo comunitario e a garantire ad esso una partecipazione consapevole alle scelte da compiersi in quella sede.

In tale relazione, infatti, oltre ad essere evidenziati i principali aspetti circa il complessivo stato di conformità dell'ordinamento interno al diritto comunitario (procedure d'infrazione pendenti, la giurisprudenza della Corte di Giustizia relativa ad inadempienze e violazioni degli obblighi comunitari da parte dell'Italia etc.), sono indicati i principi e le linee seguite dall'Italia nella partecipazione al processo normativo comunitario e gli indirizzi del Governo su ciascuna politica comunitaria, sui gruppi di atti normativi riguardanti la stessa materia nonché su singoli atti che rivestono rilievo di politica generale.

L'ART. 117 DELLA COSTITUZIONE

Quanto appena descritto, non sembra poter tuttavia avere continuità nel sistema delineatosi a seguito dell'intervenuto mutamento del complessivo assetto istituzionale interno, varato con la Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di modifica del Titolo V, parte seconda della Costituzione. L'aver introdotto una pari ordinazione tra Stato ed Enti territoriali, invertito la logica che presiedeva al previgente riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni, e proceduto, così, alla definitiva attribuzione a queste ultime, unitamente alle Province autonome, della potestà legislativa e regolamentare nella maggior parte delle materie, ha infatti sortito inevitabili effetti anche sugli aspetti comunitari, incidendo sull'unitarietà del descritto quadro d'insieme che, pur con limiti ed imperfezioni, era comunque sinora stato assicurato.

Si intende dire che, contestualmente alla riforma costituzionale del 2001, non vi è stato alcun

“meditato” intervento strutturale finalizzato ad assicurare continuità e coerenza sistematica nel campo comunitario, e che, in tal modo, la logica propria della fase ascendente e di quella discendente – inevitabile e concettualmente invariabile anche in presenza della citata riforma costituzionale che ha attribuito alle Regioni e Province autonome espresse competenze in proposito (quinto e sesto comma dell'art. 117, Cost. novellato) – presenta innegabili aspetti critici non solo sotto il profilo strettamente operativo. Occorre invero constatare che a due anni dall'introduzione del diritto-dovere della diretta partecipazione alla produzione normativa comunitaria (fase ascendente) da parte delle Regioni e Province autonome non si è avuto modo di vedere ancora una concreta applicazione né una formale “rivendicazione” di quel principio stabilito dal legislatore costituzionale. Né il momento dell'adeguamento al diritto comunitario gode di migliore salute visto che, tuttora, l'intervento dello Stato nell'attività di predisposizione di ogni provvedimento necessario per quei fini risulta dover essere omni-comprendente, ossia concretamente “indifferente” rispetto alla materia in considerazione, sia cioè essa tra quelle rientranti nella legislazione esclusiva o in quella concorrente.

TEMPO E RISORSE “INUTILI”

E nell'adeguamento al diritto comunitario, quell'intervento dello Stato rischia di assumere persino connotati tragicomici poiché deve essere accompagnato dalla “formale attestazione” che ciascuna normativa – cioè tutte quelle adottate in attesa che le Regioni e Province autonome disciplinino direttamente ed autonomamente la materia - è destinata a scomparire per intero (tale è, in sintesi, il contenuto della clausola di cedevolezza): in sostanza, una preventiva autodichiarazione da parte dello Stato che, consapevolmente, riconosce essere “inutili” il tempo e le risorse da esso impiegati per quel fine. Non solo, perché quello stesso intervento è anche in palese contraddizione rispetto ad altre scelte di politica legislativa in quanto:

- disattende gli stessi Programmi di Governo

che, a partire dagli seconda metà degli anni '90, hanno tutti teorizzato e propugnato la necessità di delegificazione, mentre è dato invece assistere al proliferare di norme di rango primario (decreti legislativi) per attuare direttive comunitarie che, antecedentemente alla più volte citata riforma costituzionale, erano recepite con provvedimenti regolamentari ed amministrativi;

- non sembra poter garantire, rendendo pertanto vano, quanto idealmente perseguito con le leggi annuali di semplificazione – finalizzate, come noto, a realizzare la qualità della regolazione, il riassetto normativo e la codificazione - considerato che la maggior della produzione normativa su cui si dovrebbe operare riguarda proprio discipline di derivazione comunitaria che sul medesimo oggetto o settore vedono coesistere normative adottate o adottabili da più legislatori (statale e regionali) e, in più, in tempi diversi.

Analoghi elementi di rottura dell'insieme emergono dalla constatazione dell'inesistenza di una organizzazione assimilabile a quella sinora disposta e assicurata attraverso le leggi Fabbri e La Pergola e le leggi comunitarie annuali, ossia di una struttura analoga a quella che ha sinora consentito al Parlamento di far valere - a prescindere dall'effettività e dalla compiutezza del loro esercizio - le prerogative di verifica, impulso e controllo sull'operato del Governo, quali tipiche espressioni di democrazia non soltanto formale; e non sembra il caso di insistere sull'estensione numerica e sul peso contenutistico delle materie oramai attratte nell'orbita comunitaria e così dei riflessi, sul piano interno, di quanto lì deciso. Anche sotto questo profilo, infatti, e pur tenendo conto del contenuto della legge ordinaria 5 giugno 2003, n. 131 con la quale si è proceduto al concreto adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla riforma costituzionale del 2001, tentando di "prevedere" e risolvere le possibili difficoltà di transizione, nessun intervento che assicuri un adeguato coordinamento né tanto meno alcun complessivo "sistema" alternativo a quello sopra descritto è stato previsto né, allo stato, ipotizzabile in mancanza di forme effettive e strutturate di raccordo tra attività regionali e statali, a partire da quelle a

contenuto legislativo e/o regolamentare.

Mancano cioè – ma non solo nel settore comunitario - quegli ulteriori interventi destinati a dare significato, in concreto, ai principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione, espressamente posti a fondamento della riforma costituzionale e della collegata legge ordinaria di adeguamento dell'ordinamento.

I LIVELLI DI GOVERNO

Manca un legame che assicuri il corretto esplicarsi delle reciproche relazioni tra i diversi "livelli di governo" in modo da assicurare coerenza e raccordo permanenti in ogni ambito d'interesse, soprattutto nelle materie oggetto di legislazione concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), ossia proprio in quelle che a seguito della riforma costituzionale:

- manifestano le maggiori difficoltà di interazione vedendo attribuita la potestà legislativa alle Regioni salvo che per la determinazione dei "principi fondamentali" rimessi alla legislazione dello Stato, i quali, peraltro, - in attesa che in via parlamentare si proceda ad individuarne di "nuovi" – devono formare oggetto di un'attività di "ricognizione" da parte del Governo (art. 1, comma 4 della legge n. 131/2003);

- vedono escluso l'esercizio della potestà regolamentare da parte dello Stato che, come noto, resta esplicabile sono con riguardo alle materie di legislazione esclusiva ad esso attribuite (combinato disposto secondo, terzo e sesto comma dell'art. 117 Cost. novellato).

- interessano in massima parte discipline di origine comunitaria, tra cui la tutela della salute, l'alimentazione, la ricerca scientifica e le professioni. Così, anche con riguardo ai sopra citati "principi fondamentali", si ripropone la medesima criticità già evidenziata poiché - attesa la ricaduta del loro contenuto sulla connessa ed interdependente potestà legislativa esplicabile, in base ad essi, dalle Regioni - non sembra ipotizzabile poter procedere nell'attività di "ricognizione" di quelli già esistenti né, tanto meno, nella successiva di individuazione dei "nuovi" senza avere riguardo all'intero contesto di riferimento e senza ricercare un adeguato "equilibrio".

ESERCIZIO UNITARIO

Di qui la necessità di una chiarificazione del complessivo quadro di reciproca collaborazione tra i “livelli di governo” e di una preventiva e formale strutturazione dello stesso attraverso nuove modalità di interazione e nuove forme di “esercizio unitario” anche delle funzioni legislative e regolamentari, al momento mancante.

Esercizio unitario, che non intende significare “esclusività” dell’intervento statale ma complessiva rivisitazione e rimodulazione, non meramente formale, dei principi e dei presupposti normativi e degli strumenti operativi esistenti, in modo da rendere uniformi e tra loro congruenti gli atti e le condotte adottabili dai distinti livelli di governo e consentire, inoltre, di differenziare anche le responsabilità, non solo di gestione, derivanti dalla concreta cura degli interessi. Esercizio unitario, che, per tornare sul fronte comunitario, dovrebbe essere “avvertito” come necessario anche solo in base all’evidenza del mutamento di strategia legislativa comunitaria che mentre vede ormai privilegiare un sempre più frequente ricorso ai regolamenti in luogo delle direttive in modo da “uniformare” definitivamente il diritto applicabile sull’intero territorio comunitario - e così anche in ciascuno degli Stati membri - sembrerebbe non riguardare il nostro Paese, nel quale, invece, a celebrazione di una riforma pseudo-federalista, continueremo a frastagliare ulteriormente il diritto e con esso, forse, anche diritti e doveri. Esercizio unitario, che non può esser dato senza una vera riforma delle Istituzioni ed in particolare del Parlamento e senza la creazione di un’apposita Camera che veda presenti, in modo stabile, i rappresentanti delle stesse Regioni e Province autonome nella veste di responsabili e, al contempo, “garanti” dell’esecuzione degli impegni assunti e partecipanti delle strategie che, reputate comuni, richiedano di essere tratteggiate e realizzate, appunto, in modo unitario. Occorre cioè convincersi definitivamente che qualunque riforma, seppur apprezzabile e necessaria sotto il profilo dell’utilità e delle finalità perseguite, ha necessità di essere “costruita” in modo progressivo solo dopo aver creato condizioni di stabilità, funzionalità, continuità e coordinamento dell’intero “Sistema”.

In caso contrario, il rischio appare essere quello di saper disegnare assetti astrattamente logici, organizzare nuove forme di governo più o meno condivisibili e non riuscire a conseguire un’applicazione “sostenibile” di quanto teorizzato, ampliando, invece, il divario tra le diverse “velocità” già possedute dall’Italia in un contesto comunitario ed internazionale che, ringraziando, profitta delle indecisioni e delle divisioni interne. •

**Da: Adempimenti degli obblighi comunitari e riforma del Titolo V della Costituzione, gennaio 2004.*

