



L'ATTUAZIONE REGIONALE DELLE DIRETTIVE COMUNITARIE E LE CLAUSOLE DI CEDEVOLEZZA

(NOTA A CORTE COST., SENT. N. 398/2006)

di

Salvatore Tripodi

(Assegnista di ricerca in Diritto pubblico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Perugia)

SOMMARIO – Premessa – 1. La legge comunitaria regionale del Friuli Venezia Giulia. – 2. L'attuazione regionale delle direttive comunitarie nelle materie trasversali. – 3. I rapporti tra l'ordinamento comunitario, quello statale e quello regionale alla luce della giurisprudenza costituzionale. – 4. La clausola di cedevolezza "invertita" e i rischi di confusione nel sistema delle fonti.

Premessa

La sentenza n. 398 del 2006, con cui la Corte costituzionale si è pronunciata in merito all'attuazione delle direttive comunitarie a livello regionale – per la prima volta dopo la riforma del Titolo V – costituisce un passaggio importante per la definizione dei rapporti tra Stato e Regioni nella fase discendente del diritto comunitario.

Se infatti il ruolo della partecipazione regionale alla elaborazione degli atti normativi comunitari appare oggi in gran parte delineato e, salvo la necessità di definire i criteri per la

composizione della delegazione nazionale a Bruxelles¹, non presenta particolari elementi di criticità da risolvere; più delicata appare l'articolazione dei rapporti tra Stato e Regioni nella fase attuativa della normativa comunitaria. Al riguardo i due principali profili problematici che si pongono sono, da un lato, l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato nei casi di inadempienza o di mancato rispetto della normativa comunitaria da parte delle Regioni² e, dall'altro, l'intrecciarsi di competenze tra Stato e Regioni nell'attuazione delle direttive comunitarie, in un quadro in cui la ripartizione delle materie risulta sempre meno definibile in astratto e certamente non del tutto omogenea ai singoli atti comunitari. Questi, infatti, incidono spesso su molteplici ambiti di competenza e richiedono l'interazione di più soggetti per essere attuati.

La Corte costituzionale con la decisione in commento è intervenuta su quest'ultimo aspetto, confermando la legittimità della prima legge comunitaria annuale adottata a livello regionale: la legge regionale del Friuli Venezia Giulia del 6 maggio 2005, n. 11, recante disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (Legge comunitaria 2004).

Segnatamente, i profili di legittimità costituzionale maggiormente significativi che la Corte considera nella sentenza n. 398/2006 riguardano:

- la legittimità dell'immediata attuazione regionale di direttive comunitarie in materie di potestà legislativa concorrente, anche in mancanza di una previa legge statale di principio;
- la non derogabilità del riparto costituzionale delle competenze legislative per esigenze di carattere unitario che non siano espressamente sancite dalla normativa comunitaria;
- la valenza delle norme contenute nelle direttive comunitarie quali principi per la legislazione regionale di attuazione nelle materie di potestà concorrente;

¹ Secondo quanto dispone il comma 1 dell'art. 5 della legge n. 131/2003, "Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono direttamente [...] alla formazione degli atti comunitari, partecipando, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni che tengano conto della particolarità delle autonomie speciali e, comunque, garantendo l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo [...]".

² Cfr. sul punto R. DICKMANN, *Osservazioni sull'esercizio del potere sostitutivo mediante sospensione in via legislativa di leggi regionali*, su questa Rivista n. 3/2007 e P. BILANCIA, *Obblighi comunitari sulla caccia: un decreto legge prevede un intervento sostitutivo "urgente" e l'abrogazione di leggi regionali in contrasto*, su questa Rivista n. 17/2006.

- la legittimità della clausola di cedevolezza espressa nella legge regionale di attuazione, posta a salvaguardia delle competenze legislative dello Stato non ancora esercitate.

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

La fattispecie sulla quale la Corte costituzionale è stata chiamata a decidere su ricorso del Governo trova origine nella spiccata sensibilità che la Regione Friuli-Venezia Giulia ha manifestato nella disciplina dei rapporti tra la Regione e l'Unione europea e nella consapevolezza assunta dalla Regione di essere divenuta a pieno titolo soggetto attivo del processo normativo comunitario. Da queste premesse è scaturita, pressoché in contemporanea con l'Emilia Romagna³, l'approvazione di una legge regionale di procedura – la l.r. n. 10/2004 – per l'attuazione delle direttive comunitarie rientranti nelle materie di competenza della Regione. Tale legge ricalca da vicino lo strumento della legge comunitaria annuale con cui lo Stato ha risolto, a partire dalla fine degli anni ottanta, l'annoso problema dell'attuazione della normativa comunitaria, per la quale si registrava una costante infrazione dei termini fissati dalle direttive stesse⁴.

Lo schema predisposto dalla legge del Friuli Venezia Giulia prevede, infatti, una legge comunitaria regionale, approvata annualmente dal Consiglio regionale, con la quale viene disposta l'attuazione degli obblighi comunitari, in via diretta o attraverso delega regolamentare alla Giunta⁵.

³ Con l'art. 3 della l.r. n. 6 del 24 marzo 2004, l'Emilia-Romagna ha disciplinato "l'adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi comunitari e l'attuazione delle politiche europee". Oltre al Friuli Venezia Giulia e all'Emilia-Romagna, le Regioni che dopo la riforma del Titolo V si sono dotate di una legge sulle procedure di attuazione degli obblighi comunitari allo stato attuale sono: la Valle D'Aosta, con la l.r. n. 8 del 16 marzo 2006; le Marche, con la l.r. n. 14 del 2 ottobre 2006; la Calabria, con la l.r. n. 3 del 5 gennaio 2007, Disposizioni sulla partecipazione della Regione Calabria al processo normativo e comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie. Ulteriori disposizioni di principio e riferimenti alle procedure di adattamento degli ordinamenti regionali agli obblighi comunitari sono presenti in molti Statuti regionali. Cfr. gli Statuti delle Regioni Calabria (art.3, 2° co.); Emilia-Romagna (art. 12, 1° co., lett. b)); Lazio (art. 10, 4° co.); Liguria (art. 4, 2° co.); Marche (art. 21, 2° co., lett.a)); Piemonte (art. 15, 1° e 3° co); Toscana (art. 70, 1° co.); Umbria (art. 25, 2° co.).

⁴ Lo strumento della legge comunitaria annuale è stato introdotto dalla legge 9 marzo 1989, n. 86 (c.d. legge "La Pergola"), ormai integralmente abrogata e sostituita dalla legge 4 febbraio 2005, n. 11 (c.d. legge "Bottiglione").

⁵ L'art. 4 della l.r. n. 10/2004 del FVG prevede che "Il periodico adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario è assicurato dalla legge comunitaria regionale, che reca: a) disposizioni modificative o abrogative di disposizioni legislative regionali in contrasto con gli obblighi indicati all'articolo 1; b) disposizioni necessarie per dare attuazione o assicurare l'applicazione di norme e di atti comunitari, che vincolino la Repubblica italiana ad adottare provvedimenti di attuazione; c) disposizioni che autorizzano la Giunta regionale ad attuare le direttive in via regolamentare, nelle materie non coperte da riserva assoluta di

In seguito all'approvazione della l.r. n. 10/2004, il Friuli-Venezia Giulia ha approvato la sua prima legge comunitaria (legge regionale 6 maggio 2005, n. 11, recante disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), con la quale ha dato attuazione a tre diverse direttive comunitarie: la direttiva n. 2001/42/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente; la direttiva 2003/4/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e la direttiva 2003/78/CE della Commissione, relativa ai metodi di campionamento e di analisi per il controllo ufficiale dei tenori di patulina nei prodotti alimentari.

Le direttive attuate dalla Regione afferiscono, senza dubbio, ad alcune materie di potestà legislativa regionale (come agricoltura e foreste; pesca; pianificazione territoriale; gestione dei rifiuti e delle acque; industria; trasporti; turismo; telecomunicazioni; energia; ecc.); ma, allo stesso tempo, esse investono altre competenze di chiara spettanza statale come la tutela dell'ambiente ed il coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale.

In specie, secondo quanto lamentato dalla parte statale ricorrente, il rispetto delle attribuzioni costituzionali di Stato e Regione dovrebbe essere valutato "in aderenza all'obbligo di armonizzazione derivante dalla appartenenza dell'Italia alla Unione europea", di cui al primo comma dell'art. 117 Cost., che imporrebbe la necessaria valutazione "degli interessi unitari che discendono dalla finalità della normativa comunitaria da recepire". Esigenze unitarie di cui, invece, ad avviso dello Stato, "la legge regionale impugnata non avrebbe tenuto conto [...] recependo direttive il cui procedimento di attuazione da parte del legislatore statale si è già concluso o sta per concludersi".

La Corte è stata, quindi, chiamata a decidere della legittimità costituzionale di una legge regionale attuativa, per la sola parte di competenza della Regione, di tre direttive comunitarie rientranti in materie aventi carattere trasversale e, pertanto, incidenti sia sulle competenze legislative regionali che su quelle statali.

legge; d) disposizioni ricognitive delle direttive da attuare in via amministrativa". Inoltre, il successivo art. 5 disciplina l'attuazione in via regolamentare delle direttive comunitarie "mediante regolamenti di esecuzione e attuazione, nonché mediante regolamenti di delegificazione, nelle materie non coperte da riserva assoluta di legge".

2. *L'attuazione regionale delle direttive comunitarie nelle materie trasversali*

Come è noto, l'attuazione delle direttive comunitarie nel nostro ordinamento dopo la riforma del Titolo V, trova fondamento innanzitutto nel quinto comma del novellato art. 117 Cost., che sancisce il diritto-dovere delle Regioni di dare attuazione agli atti comunitari nelle materie di propria competenza. La definizione dei rispettivi ambiti competenziali di Stato e Regioni si configura, perciò, essenziale per la determinazione in concreto dello stesso principio costituzionale sancito dall'art. 117, quinto comma. Infatti, una volta riconosciuta la legittimità costituzionale dell'attuazione della normativa comunitaria da parte delle Regioni, al pari dello Stato, l'attività di attuazione degli obblighi comunitari richiede di essere considerata sul terreno della definizione delle competenze legislative (ma anche regolamentari) di tali soggetti. Infatti, dalla lettura in combinato disposto del quinto comma dell'art. 117 Cost. con i commi 1, 2, 3, 4 e 6 del medesimo articolo emerge il nuovo quadro costituzionale delle competenze legislative e regolamentari di Stato e Regioni relativo all'attuazione del diritto comunitario nel nostro ordinamento. Tale quadro può essere sinteticamente articolato sulla base dei seguenti profili:

- l'obbligo in capo al legislatore, sia esso statale che regionale, di dare compimento ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (art. 117, comma 1);
- il diritto-dovere delle Regioni di attuare direttamente la normativa comunitaria nelle materie di propria competenza e, quindi, anche senza il previo intervento statale di recepimento (art. 117, comma 5);
- il riparto di competenze, legislative e regolamentari, concretamente definito in base agli elenchi di materie previsti dai commi due e tre dell'art. 117 e dalla clausola residuale per la competenza esclusiva delle Regioni di cui al successivo comma quattro, nonché dal riparto della potestà regolamentare previsto dal sesto comma;
- il rispetto delle norme delle direttive comunitarie valevoli quali principi per la legislazione regionale di attuazione nelle materie di potestà concorrente.

Coerentemente con tale quadro, nella decisione in commento la Corte costituzionale ha precisato che “la legittimità dell'intervento legislativo di una Regione in funzione attuativa di una direttiva comunitaria dipende dalla sua inerenza ad una materia attribuita alla potestà legislativa regionale” e, quindi, lo scrutinio di costituzionalità in riferimento alla competenza

ad attuare la normativa comunitaria “deve essere basato sui commi secondo, terzo e quarto del citato art. 117 Cost.”⁶

In riferimento al caso in esame, sono state impugnate le norme della legge regionale relative all’attuazione delle direttive 2001/42/CE e 2003/4/CE, mentre nessun rilievo è stato avanzato dallo Stato riguardo alla direttiva 2003/78/CE in tema di controlli sui prodotti alimentari.

La prima e più rilevante delle tre direttive, la 2001/42/CE, persegue l’obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell’ambiente attraverso lo strumento della valutazione ambientale strategica (VAS) dei piani e programmi “elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli [...]”. Come la stessa direttiva precisa, la valutazione ambientale strategica pervade ambiti materiali diversi e richiede, perciò, l’integrazione delle procedure esistenti negli Stati membri, tenendo conto dei diversi livelli di governo in cui verranno effettuate le valutazioni.

Di fronte a questo quadro normativo comunitario, la legge regionale impugnata si limita a darvi attuazione all’interno del proprio territorio, da un lato, circoscrivendone la portata alle materie di propria competenza e, dall’altro, rispettando i principi e criteri direttivi generali contenuti nella normativa statale, oltre che i principi generali desumibili dalla direttiva attuata.

La legittimità di tale attuazione viene fatta salva dalla Corte costituzionale, in primo luogo, considerando il carattere trasversale della materia della tutela dell’ambiente e della valutazione strategica in particolare, che, come la Corte afferma, senza dubbio contempla anche competenze delle Regioni. La giurisprudenza costituzionale è, infatti, univoca in merito tanto che, a partire dalla nota sentenza n. 407/2002, ha specificato come in ordine alla tutela dell’ambiente “ha un’incidenza su una pluralità di interessi e di oggetti, in parte di competenza esclusiva dello Stato, ma in parte anche [...] di competenza concorrente delle regioni, i quali appunto legittimano una serie di interventi regionali nell’ambito, ovviamente, dei principi fondamentali della legislazione statale in materia” e che “la competenza esclusiva

⁶ V. Sent. n. 407/2002, punto 4 del considerato in diritto.

dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze”⁷.

In secondo luogo, la Corte accoglie la tesi sostenuta dalla difesa della Regione secondo cui l’attuazione della direttiva 2001/42/CE avveniva “nel rispetto dei principi generali desumibili dalla medesima, nonché dei principi e criteri direttivi generali contenuti nella normativa statale” e sancendo una clausola di cedevolezza della normativa regionale rispetto alle successive norme statali, adottate nell’esercizio delle rispettive competenze, cui l’ordinamento regionale si sarebbe dovuto conformare⁸.

Riguardo agli altri profili censurati della legge regionale, concernenti l’attuazione della direttiva 2003/4/CE sull’accesso del pubblico all’informazione ambientale, il giudizio della Corte costituzionale permane sul piano della corretta individuazione delle materie cui inerisce la normativa comunitaria da attuare e sulla corrispondente titolarità della competenza legislativa. Segnatamente, a fronte della palesata afferenza della direttiva in parola a due materie di potestà legislativa esclusiva statale (tutela dell’ambiente e coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale), la Corte costituzionale riporta l’oggetto della direttiva al più ristretto ambito della “tutela del diritto dei cittadini ad accedere alle informazioni ambientali” che, secondo quanto argomenta la stessa Corte, rientra nella più vasta disciplina del diritto di accesso del pubblico ai dati ed ai documenti delle pubbliche amministrazioni, sancito dalla legge n. 241/1990. Tale legge fa salva, peraltro, la potestà delle regioni e degli enti locali, nell’ambito delle rispettive competenze, di regolare la disciplina del diritto di accesso garantendo eventualmente “livelli ulteriori di tutela”. Ritenendo, quindi, conformi a tale quadro normativo gli articoli della legge regionale impugnata che danno attuazione alla suddetta direttiva, né ravvisando alcuna indebita eccedenza delle competenze attribuite in materia alla Regione, sia dalla Costituzione che dallo Statuto speciale, la Corte costituzionale riconosce la piena legittimità della legge regionale attuativa della citata direttiva comunitaria, che pure interessa ambiti di competenza dello Stato. Peraltro, il tema in questione è stato affrontato più approfonditamente dalla Corte costituzionale nella successiva sentenza, la n. 399/2006, in cui, su ricorso promosso dalla Regione Friuli Venezia Giulia, è stato ritenuto legittimo il decreto legislativo n. 195/2005, con cui lo Stato ha dato attuazione alla medesima direttiva, in considerazione dell’esistenza di un

⁷ V. Sent. n. 259 del 2004, punto 2 del considerato in diritto. In tema di tutela dell’ambiente cfr. le altre pronunce della Corte cost. nn. 536 del 2002; 93 e 222 del 2003; 62 del 2005).

⁸ V. *infra*, par. 4.

“sistema composito di tutela del diritto all’accesso, che si articola nella necessaria disciplina statale dei livelli essenziali e nella eventuale disciplina regionale o locale di livelli ulteriori”.

3. I rapporti tra l’ordinamento comunitario, quello statale e quello regionale alla luce della giurisprudenza costituzionale

La decisione della Corte costituzionale assume rilievo, come si è detto, anche in ordine alla definizione dei rapporti dell’ordinamento comunitario con quello statale e quello regionale e, in particolare, in riferimento alla eventuale capacità del diritto comunitario derivato di incidere sulla distribuzione delle competenze interne tra Stato e Regioni anche in deroga a norme costituzionali.

Nella sentenza in commento, la Corte costituzionale, rigettando la tesi statale secondo cui l’armonizzazione del nostro ordinamento con quello comunitario, attraverso l’attuazione delle direttive comunitarie, comporta la necessaria tutela di esigenze di carattere unitario e, perciò, avrebbe richiesto una deroga al riparto delle competenze costituzionalmente fissato, si richiama alla giurisprudenza costituzionale antecedente la riforma del titolo V. Così, la Corte riafferma che “le esigenze unitarie poste a base di un eventuale accentramento nello Stato della competenza ad attuare una direttiva comunitaria – in deroga al quadro costituzionale interno di ripartizione della funzione legislativa – devono discendere con evidenza dalla stessa normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all’Unione europea”.

In proposito, la Corte Costituzionale aveva già cercato di offrire, prima della riforma del Titolo V, una ricostruzione sistematica il più possibile idonea a regolare i rapporti tra i diversi ordinamenti. L’operato del giudice costituzionale si era mosso su un terreno di non facile demarcazione, sia a causa della particolare complessità e fluidità della materia dei rapporti con la Comunità europea; ma soprattutto, a causa del vizio originario del legislatore italiano risalente alla scelta di ratificare l’adesione dell’Italia alle Comunità europee con semplice legge ordinaria⁹. Per tale via, infatti, sono entrati nel nostro ordinamento nuovi vincoli non previsti dalla Costituzione (se non attraverso l’articolata argomentazione intorno all’art. 11 Cost. che ne ha dato la Corte costituzionale¹⁰), per i quali non sono state poste

⁹ Le leggi contenenti la ratifica e l’ordine di esecuzione dei trattati istitutivi delle Comunità europee portano la data 25 giugno 1952, n. 766 per la CECA e 14 ottobre 1957, n. 1203 per la CEEA e per la CEE.

¹⁰ Il tema del rapporto tra l’ordinamento comunitario e quello nazionale, e del conseguente rapporto tra le rispettive fonti, è stato oggetto di una lunga dialettica giurisprudenziale tra la Corte costituzionale italiana e la

solide basi a livello costituzionale, ma cui solo nel 2001 la riforma del titolo V ha conferito legittimità costituzionale *ex post*¹¹.

Invero, la giurisprudenza costituzionale sul punto è stata prevalentemente orientata a considerare il diritto comunitario come non idoneo, in quanto ordinamento separato da quello interno, a interferire nella distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Regioni. Con la prima lontana sentenza n. 183 del 1973, la Corte aveva ammesso, sia pure nei limiti di salvaguardia dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona, la possibilità di immissione nell'ordinamento interno di fonti comunitarie direttamente applicabili anche in deroga dell'ordine costituzionale nazionale. Oltre ad altre pronunce in cui la Corte costituzionale si è trovata a dover affrontare la questione¹², è con le due sentenze n. 126 del 1996 e n. 425 del 1999 che, prima della riforma costituzionale, essa chiarisce il quadro dei rapporti tra Comunità europea, Stato e Regioni. Precisamente con la decisione n. 126 del 1996, cui si rifà la Corte nella sentenza in esame, il Giudice delle leggi, su ricorso delle Province autonome di Trento e Bolzano che lamentavano una limitazione delle proprie sfere di competenza, aveva dichiarato illegittimo un decreto legislativo attuativo di un regolamento CEE. In questa occasione aveva fornito una lunga motivazione alla sentenza con il dichiarato intento di chiarire l'intricato punto dei rapporti con l'ordinamento comunitario. Dopo aver ammesso la palese ingerenza statale nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni, la Corte aveva però soggiunto che tale ingerenza non sarebbe bastata a rendere illegittimo il decreto del Governo, giacché, la ripartizione delle competenze ad attuare, ed il loro effettivo rispetto da parte di Stato, Regioni e Province autonome, dovevano essere valutate verificando le conseguenze derivanti dalla presenza di una normativa comunitaria in materia. Sulla scorta di queste premesse la Corte aveva concluso dichiarando

Corte di Giustizia delle Comunità europee la quale, in forza di una visione monista degli ordinamenti giuridici, ha da subito affermato la primauté del diritto comunitario e l'effetto diretto dei regolamenti comunitari negli ordinamenti degli Stati membri (v. Sent. *Van Gend en Loos*, C – 26/62, del 5 febbraio 1963; e Sent. *Simmenthal*, C – 106/77, del 9 marzo 1978). Dal canto suo, la Corte costituzionale è sempre rimasta fedele ad una concezione dualista ma, partendo da una posizione contrastante con quella della Corte di Lussemburgo, secondo la quale le antinomie tra le fonti dell'ordinamento nazionale e quello comunitario andavano risolte tramite l'applicazione del criterio cronologico (così nella Sent. n. 14 del 1964, *Costa c. Enel*); nella Sent. n. 170 del 1984, *Granital*, è pervenuta ad un orientamento sostanzialmente analogo a quello della Corte di Giustizia (seppure diversamente argomentato, sulla base del fatto che «l'ordinamento della Comunità e quello dello Stato[...] sono distinti e reciprocamente autonomi), affermando che «il regolamento comunitario va [...] sempre applicato, sia che segua, sia che preceda nel tempo le leggi ordinarie con esso incompatibili». Cfr. sul punto anche Corte cost. sentt. nn. 98/1965, 183/1973 e 232/1975. Per una ricostruzione puntuale della giurisprudenza nazionale e comunitaria sull'argomento v. G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2003, p. 184 ss.

¹¹ Legittimità, peraltro, conferita incidentalmente, giacché le previsioni sull'ordinamento e le fonti comunitarie, inserite nel Titolo della Costituzione dedicato alle autonomie, sono essenzialmente rivolte ai legislatori statale e regionale per completare la definizione dei rispettivi ambiti di competenza e porre i limiti all'esercizio delle funzioni loro attribuite.

¹² Cfr. sentenze nn. 399 del 1987, 224 del 1994, 458 del 1995.

esplicitamente che, ove ricorrano *esigenze organizzative proprie dell'Unione europea*, le norme comunitarie possono prevedere *norme attuative di se medesime derogatrici del quadro normale di distribuzione costituzionale delle competenze interne, salvo il rispetto dei principi costituzionali fondamentali e inderogabili*¹³.

Tali argomentazioni erano state sviluppate anche in considerazione delle precedenti decisioni emesse con le sentenze nn. 458 del 1995 e 224 del 1994. Nella prima di esse non si ritenne illegittimo un decreto legge attuativo di regolamenti comunitari relativi alla Politica agricola comune, in quanto diretta emanazione di una normativa comunitaria, e quindi degli obblighi derivanti dall'adesione al Trattato CEE, che, come tale risultava idonea ad apportare limitazioni alla sfera delle competenze regionali e provinciali anche di natura esclusiva. Nella seconda sentenza, nella quale è stato ritenuto legittimo il nuovo Testo unico delle leggi bancarie e creditizie adottato in attuazione della relativa disciplina comunitaria, si precisava che anche le competenze regionali (o delle Province autonome), decadono “una volta che le stesse vengano a contrastare con discipline adottate in sede comunitaria nonché con il riassetto organico dell'intera materia operato, in attuazione della normativa comunitaria, nell'ambito del diritto interno”.

Tuttavia, l'orientamento espresso in queste pronunce da parte della Corte costituzionale, in particolare con la sentenza n. 126 del 1996, ha trovato ulteriore sviluppo con la sentenza n. 425 del 1999, che ricostruisce il quadro costituzionale generale in cui si collocano i rapporti di competenza tra Stato e Regioni nel processo di attuazione della normativa comunitaria e nega la capacità delle norme comunitarie di determinare, essa stessa, gli organi interni competenti a darvi attuazione. Secondo l'ordine costituzionale definito in tale sentenza, infatti, *l'esistenza di una normativa comunitaria comportante obblighi di attuazione nazionali non determina, di per sé, alcuna alterazione dell'ordine normale delle competenze statali, regionali o provinciali*¹⁴. Quindi, “*l'ordinamento comunitario è, in linea di massima, indifferente alle caratteristiche costituzionali (accentrate, decentrate, regionali o federali) degli Stati membri*” e, dunque, spetta alle norme costituzionali interne di ogni Stato membro il compito di definire le opportune modalità di attuazione degli obblighi derivanti dal diritto comunitario.

Si tratta di valutazioni ben più nette, e in parte distinte, rispetto a quelle espresse nella sentenza 126/1996, in cui è stata ammessa, sia pure entro certi limiti, l'ingerenza dell'ordinamento comunitario sul riparto interno delle competenze.

¹³ V. punto 5 del considerato in diritto, Sent. n. 126/1996..

¹⁴ V. punto 5.3.1 del considerato in diritto, Sent. n. 425/99.

Rispetto alla decisione che qui si commenta, appare singolare che la Corte costituzionale abbia lasciato aperta la strada per possibili ingerenze del diritto comunitario sulle procedure concernenti la sua attuazione all'interno dell'ordinamento nazionale, richiamando espressamente la sentenza n. 126/1996 – sentenza che, peraltro, non è risultata immune da critiche, anche vivaci, in dottrina¹⁵ – piuttosto che al più equilibrato orientamento emerso dalla sentenza n. 425/1999, nella quale viene asserita la sostanziale estraneità dell'ordinamento comunitario nella determinazione dei soggetti interni competenti a dare attuazione alla normativa comunitaria. Infatti, invece che rinviare ad improbabili *esigenze organizzative* dell'Unione europea, nell'ultima sentenza in materia antecedente la riforma del Titolo V, la Corte, asserendo l'estraneità del diritto comunitario nella determinazione delle competenze interne a darvi attuazione, si era correttamente limitata a fare salvi i poteri statali di ingerenza, che, pur nel rispetto delle prerogative regionali, fossero volti al rispetto degli obblighi da esso assunti in qualità di soggetto responsabile di fronte all'ordinamento comunitario¹⁶.

Con la sentenza n. 398/2006, comunque, il Giudice costituzionale conclude dichiarando “*inconferente e in contraddizione con il quinto comma dell'art. 117*” la pretesa statale di modificare l'ordine delle competenze costituzionalmente stabilite, sulla base di generiche esigenze unitarie derivanti dalla normativa comunitaria, e affermando che la legittimità di eventuali norme comunitarie che puntualmente prescrivano l'accentramento di tali competenze – assenti nel caso di specie – debba essere valutata caso per caso, alla luce dell'ordinamento costituzionale interno.

5. La clausola di cedevolezza “invertita” e i rischi di confusione nel sistema delle fonti

L'aspetto, forse, più interessante nella disciplina di attuazione delle direttive comunitarie sopra descritta, è rappresentato dalla clausola di cedevolezza prevista dalla legge regionale del Friuli Venezia Giulia che, secondo il giudizio della Corte costituzionale, contribuisce a preservare la legittimità costituzionale della disposizioni regionali attuative

¹⁵ V. A. ANZON, *op. cit.*

¹⁶ Secondo quanto precisato dalla Corte costituzionale nella sentenza, quanto detto è avvalorato “dalla particolare coerenza che tale responsabilità assume nell'ordinamento costituzionale in conseguenza dell'art. 11 della Costituzione”.

della direttiva 2001/42/CE, in tema di valutazione ambientale. Trattandosi, come si è detto, di una direttiva che pervade trasversalmente più ambiti materiali, la Regione ha ritenuto di integrare le relative disposizioni di attuazione con una esplicita clausola di cedevolezza, prevista dall'art. 12 della legge regionale di recepimento¹⁷. Secondo tale clausola, la normativa regionale di attuazione si adegua agli eventuali principi generali individuati, anche successivamente, dallo Stato nelle materie di propria competenza esclusiva e concorrente. Inoltre, il secondo comma dell'articolo citato, prevede che nel caso di norme regionali in contrasto con quelle statali adottate nell'ambito delle rispettive competenze, le stesse vengono automaticamente sostituite, nell'applicazione concreta, dalle norme statali, sino a quando la Regione non provveda ad emanare una normativa regionale di adeguamento.

Il principio di cedevolezza, come è noto, non è nuovo alle procedure di attuazione delle direttive comunitarie¹⁸ ma, finora, era stato utilizzato solo dal legislatore nazionale che, in base alle disposizioni dell'articolo 11, comma 8, della legge n. 11 del 2005¹⁹, ha dato ripetutamente attuazione alle direttive comunitarie anche in materie di competenza regionale, salvo prevedere che le disposizioni adottate in queste materie entrassero in vigore allo scadere

¹⁷ L'art. 12 della legge regionale prevede che: "1. Le disposizioni contenute nel presente capo e nei regolamenti attuativi 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 alla direttiva 2001/42/CE. 2. Gli atti normativi statali di cui al comma 1 si applicano, in luogo delle disposizioni regionali in contrasto, sino alla data di entrata in vigore della normativa regionale di adeguamento".

¹⁸ L'utilizzo di norme cedevoli da parte dello Stato per dare attuazione alle direttive comunitarie anche in materie di competenza regionale all'art. 6 del D.P.R. n. 616/1977, ove si precisa che, in mancanza di legge regionale di attuazione delle direttive comunitarie, sono osservate tutte le disposizioni legislative statali in vigore. Tale articolo è stato ripreso dalla legge n. 86 del 1989, all'art. 9 che, interpretato estensivamente, sembrava consentire la possibilità per il legislatore statale di adottare atti normativi di dettaglio, cedevoli di fronte alla legge regionale sopravvenuta.

¹⁹ L'art. 11, comma 8, della legge n. 11 del 2005 dispone che: "[...] gli atti normativi di cui al presente articolo possono essere adottati nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome al fine di porre rimedio all'eventuale inerzia dei suddetti enti nel dare attuazione a norme comunitarie. In tale caso, gli atti normativi statali adottati si applicano, per le regioni e le province autonome nelle quali non sia ancora in vigore la propria normativa di attuazione, a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l'attuazione della rispettiva normativa comunitaria, perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione di ciascuna regione e provincia autonoma e recano l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute. I predetti atti normativi sono sottoposti al preventivo esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano".

Per le prime valutazioni sulle procedure introdotte dalla legge n. 11 del 2005 v. M. CARTABIA e L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, n. 4/2005, pp. 475-512; F. BONA GALVAGNO, *Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 2005; A. PITINO, *Verso una nuova legge comunitaria Stato e regioni tra l'attuazione del titolo 5. e il nuovo trattato che adotta una costituzione per l'Europa*, Torino, 2005; G. PARODI E M. PUOTI, *L'attuazione del diritto comunitario nelle materie di competenza regionale dopo la legge n. 11 del 2005*, in www.issirfa.cnr.it/3312,908.html. Sui rapporti delle Regioni con l'Unione europea v. anche P. CARETTI e G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2007, cap. VII.

del termine fissato dalle norme comunitarie per la loro attuazione e vi rimanessero fino all'entrata in vigore della normativa regionale di adeguamento²⁰.

La novità del processo attuativo delle direttive comunitarie realizzato dal Friuli Venezia Giulia sta tutta nel fatto di aver invertito i tempi e le modalità dell'attuazione: per la prima volta una Regione ha anticipato le procedure statali di recepimento, dotandosi essa per prima della necessaria normativa di attuazione, e ha "invertito" il principio di cedevolezza adoperato in precedenza dallo Stato a salvaguardia delle competenze regionali. La Regione, infatti, non trovando una disciplina statale già vigente in materia (nel rispetto della quale avrebbe potuto adottare la propria normativa), ha dovuto legiferare in un settore non coperto dalla legge nazionale e, quindi, ha provveduto essa stessa ad una prima definizione dei rispettivi ambiti di competenza in materia, cui ha fatto seguito una espressa clausola di salvaguardia delle competenze statali non ancora esercitate.

Presumibilmente, allora, il legislatore regionale è stato indotto a utilizzare il sistema delle norme cedevoli già sperimentato dallo Stato, sia a causa delle difficoltà oggettive di individuare con assoluta certezza le proprie competenze (difficoltà dovute principalmente, nel caso della direttiva 2001/42/CE, al carattere trasversale della normativa da attuare), sia al timore di incorrere in una declaratoria di incostituzionalità conseguente ad un'eventuale invasione delle attribuzioni dello Stato. Tuttavia, le ragioni che avevano spinto quest'ultimo a introdurre le clausole di cedevolezza nell'attuazione della normativa comunitaria, risultano differenti, giacché esse erano dirette, innanzitutto, a prevenire l'eventualità di una inerzia regionale nell'attuazione degli obblighi comunitari che, in base al principio della responsabilità esclusiva dello Stato dinanzi all'ordinamento comunitario, avrebbe determinato una condizione di inadempienza dello Stato nei confronti della Comunità europea.

L'utilizzo delle clausole di cedevolezza statale è apparso come una apprezzabile soluzione²¹ nella fase transitoria immediatamente successiva all'entrata in vigore della

²⁰ Il comma 6, dell'art. 1 della legge comunitaria per il 2004 (l. n. 62/2005) dispone che "i decreti legislativi eventualmente adottati nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano entrano in vigore, per le regioni e le province autonome nelle quali non sia ancora in vigore la propria normativa di attuazione, alla data di scadenza del termine stabilito per l'attuazione della normativa comunitaria e perdono comunque efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione adottata da ciascuna regione e provincia autonoma". Diversamente, la legge comunitaria per il 2005 (l. n. 29/2006) non contempla al suo interno analoghe clausole di cedevolezza, ma si limita a stabilire, tra i principi e criteri direttivi generali della delega al governo, che "quando si verificano sovrapposizioni di competenze fra amministrazioni diverse [...] i decreti legislativi individuano, attraverso le più opportune forme di coordinamento, rispettando i principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione e le competenze delle regioni e degli altri enti territoriali [...]".

²¹ In tal senso, a favore delle clausole di cedevolezza statale, v. B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 105, che considera tale soluzione

riforma costituzionale e della conseguente legge di procedura, in quanto ha consentito allo Stato di dare integrale attuazione agli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario a prescindere dalla solerzia delle Regioni, in un momento in cui queste apparivano impreparate – anche sul piano dell'esperienza e delle competenze tecniche acquisite – ad adeguare tempestivamente il proprio ordinamento agli obblighi comunitari di loro competenza.

Ciononostante, la prospettiva di una contemporanea applicazione a regime delle clausole di cedevolezza, da parte dello Stato e delle Regioni, suscita alcune perplessità. Da una parte, l'intrecciarsi di normative statali e regionali cedevoli non potrebbe, infatti, determinare quella auspicata semplificazione e organicità della legislazione che si intende perseguire attraverso, ad esempio, la redazione di testi unici e di codici di settore; ma, al contrario, rischia di generare nuove incertezze interpretative circa la vigenza e l'effettività delle norme di attuazione del diritto comunitario. Dall'altra, tale soluzione potrebbe addirittura comportare un aumento della conflittualità tra Stato e Regioni che, oltre a manifestarsi dinanzi alla Corte costituzionale in riferimento ai primi atti legislativi di attuazione, potrebbe riverberarsi sugli atti – legislativi, regolamentari e amministrativi – adottati successivamente, qualora gli stessi venissero sindacati alla luce dell'effettivo rispetto delle clausole di cedevolezza previste dalla legislazione precedente.

In un sistema in cui, come si è fin qui illustrato, l'attuazione della normativa comunitaria si fonda sull'esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite allo Stato ed alle Regioni, la previsione sistematica di clausole di cedevolezza porta con sé il rischio di complicare ulteriormente questo intricato riparto di competenze. Un rischio che sarebbe tanto più probabile se in tutto ciò non si riuscisse a realizzare un elevato livello di concertazione politica e di leale collaborazione tra i vari livelli di governo.

“assolutamente ragionevole, visto che il sistema italiano è fondato su un regionalismo solo apparentemente omogeneo, ma in realtà a velocità differenziate” .