



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA
SEZIONE DI DIRITTO INTERNAZIONALE E
DELL'UNIONE EUROPEA
Prof. Enzo Cannizzaro

Senato della Repubblica

Audizione Parlamentare del 7 luglio 2011

La riforma del sistema di attuazione del diritto dell'Unione europea (legge n. 11 del 2005)

I. Osservazioni preliminari

In questa audizione saranno presi in considerazione due disegni di legge. Il primo è il disegno di legge n. 2646, risultante dall'unificazione di più testi, nella versione già approvata dalla Camera. Sarà indicato di seguito come il disegno di legge governativo. Il secondo è il disegno di legge n. 2254, che sarà indicato di seguito come il disegno Marinaro, dal nome del primo proponente.

I due testi sono ispirati da una concezione diversa, a tratti antitetica, del sistema di attuazione degli obblighi dell'Unione nell'ordinamento nazionale.

Il disegno di legge governativo si fonda sull'esigenza di stabilire una autonoma procedura per l'attuazione del diritto dell'Unione, in deroga alle ordinarie procedure di produzione del diritto. Si tratta di un modello stabilito, come è noto, dalla l. n. 86 del 1989 e successivamente adottato anche dalla l. n. 11 del 2003, attualmente in vigore.

Il disegno di legge governativo si mantiene entro i binari concettuali di questi due precedenti. Esso tende a stabilire una autonoma funzione di formazione e di attuazione del diritto dell'Unione centralizzandone l'esercizio in capo all'esecutivo o comunque affidando all'esecutivo un ruolo di assoluta preminenza rispetto ad altri enti o organi. Ne consegue una certa compressione, per lo meno da un punto di vista

sostanziale, delle competenze degli altri organi costituzionali, in primo luogo il Parlamento e le autonomie territoriali.

Il disegno di legge Marinaro si fonda, al contrario, sull'esigenza di riprodurre fedelmente il sistema delle competenze e delle autonomie politiche anche nell'ambito delle attività di attuazione del diritto UE. Secondo il disegno Marinaro, non esiste quindi una autonoma funzione di attuazione del diritto dell'Unione. Le norme dell'Unione andranno quindi attuate attraverso l'ordinario esercizio delle normali funzioni di produzione normativa, sia a livello centrale che a livello regionale.

È indubbio, a mio avviso, che la concezione generale che ispira il progetto Marinaro sia quella più corretta, sia in quanto rispecchia l'assetto formale delle competenze e delle procedure stabilite dalla Costituzione, sia in quanto incoraggia la partecipazione dei vari enti ed istituzioni, agenti ciascuno nel campo delle proprie prerogative, al fine di attuare il diritto dell'Unione.

D'altra parte, occorre considerare che l'istituzione di procedure ad hoc per l'attuazione di obblighi dell'Unione trae origine dalla poco edificante esperienza di cronica inadempienza degli organi titolari della funzione normativa. È noto che nei decenni antecedenti l'adozione della legge La Pergola (l. n. 86 del 1989) lo Stato italiano è stato oggetto di una nutrita serie di procedimenti di infrazione da parte della Commissione. Non appare molto probabile che una riforma legislativa possa produrre il risultato di indurre gli organi titolari della funzione di produzione normativa – il Parlamento e le regioni – ad esercitare le proprie competenze in maniera da evitare la reiterazione di quella imbarazzante esperienza. È appena il caso di osservare che tale situazione comporterebbe, in seguito alle modifiche del sistema sanzionatorio dell'Unione, conseguenze pregiudizievoli ben più pronunciate di quanto non accadesse in passato.

È mia opinione, quindi, che la riforma del sistema di attuazione del diritto dell'Unione debba conciliare due esigenze. Da un lato, quella di assicurare un sistema efficiente di attuazione che eviti l'apertura di procedimenti di infrazione per mancata attuazione del diritto dell'Unione. A tal fine, sembra quindi necessaria l'adozione di procedure speciali che assicurino un ruolo guida all'esecutivo, che è indubbiamente l'organo che con maggiore continuità segue le procedure di formazione e di attuazione del diritto dell'Unione. D'altra parte, tuttavia, tale esigenza non deve escludere in maniera permanente la partecipazione degli altri attori istituzionali e, in particolare, di quelli dotati di competenze normative. Le procedure di attuazione anzi dovranno ispirarsi a logiche inclusive sì da incoraggiare il concorso degli organi titolari della funzione legislativa. Occorre, in altri termini, delinare un processo evolutivo che abbia idealmente come esito la titolarità piena del Parlamento e delle Regioni anche nel campo dell'attuazione del diritto dell'Unione.

A tal fine, ritengo che sia importante legare la fase dell'attuazione alla fase della previa partecipazione dei vari enti alla formazione del diritto dell'Unione.

Insomma, come cercherò di evidenziare, la riforma legislativa dovrebbe tendere a stabilire un circuito virtuoso che si snoda attraverso tre fasi:

- la partecipazione dei vari attori politici al processo di formazione delle norme dell'Unione;
- il riconoscimento di una competenza spettante a tali attori nel processo di attuazione;
- l'individuazione di forme di responsabilità per la mancata attuazione che comprendano forme di sostituzione nell'adozione dei relativi atti.

Se si parte da questa prospettiva, si perviene agevolmente a riconoscere che le diverse concezioni che ispirano i vari progetti di riforma non sono necessariamente inconciliabili. In altri termini, l'esigenza di efficienza non potrà portare a negare in maniera strutturale l'autonomia politica dei vari attori istituzionali. D'altra parte, le istanze di partecipazione democratica dei vari enti ed attori della vita istituzionale non potrà produrre inefficienza.

Nel presente documento utilizzerò un metodo fondato sulla contaminazione fra le concezioni alle quali sono ispirati i due testi in esame. Partirò bensì dalla considerazione del testo governativo, che sembra quello dotato di maggiori possibilità di adozione. Su tale testo potrebbero tuttavia innestarsi alcune modifiche, prevalentemente ispirate a soluzioni adottate dal disegno Marinaro, che potrebbero condurre all'adozione di un sistema, a mio avviso, più equilibrato e coerente.

Le modifiche che intendo suggerire sembrano rispondere alla considerazione che la partecipazione delle autonomie politiche al processo di formazione e attuazione del diritto UE non può essere attuata d'un colpo. Essa va invece fatta crescere gradualmente, innestando nel sistema attuale di attuazione centralizzata, delle forme di incentivo a favore dell'esercizio delle competenze del Parlamento e delle Regioni.

I. Legge comunitaria, legge di delegazione europea, legge europea

Una delle proposte qualificanti del disegno di legge governativo è data dalla scissione della unitaria legge comunitaria in due strumenti di attuazione: la legge di delegazione europea e la legge europea.

La prima dovrebbe contenere norme di delegazione al governo per l'attuazione delle direttive che scadono nell'anno di riferimento. La seconda dovrebbe contenere, in via residuale, le altre disposizioni di attuazione.

La distinzione fra le due figure sembra rispondere, a propria volta, dalla volontà di accelerare il processo di adozione degli strumenti di delega, scorporandoli dalle altre norme di attuazione, che hanno rallentato notevolmente negli ultimi anni l'iter di adozione della legge comunitaria.

Ritengo che questa soluzione possa realizzare lo scopo di assicurare una più tempestiva attuazione delle direttive attraverso lo strumento della delegazione. Essa tende tuttavia a riprodurre l'idea di uno strumento di delegazione unico per tipologie di direttive assai varie, sia quanto alla materia che quanto al margine di discrezionalità affidato al legislatore statale. L'eterogeneità della materia e il carattere tecnico dei principi di delegazione tende, di fatto, a ridurre notevolmente, se non ad annullare, la capacità di incisione del Parlamento nella procedura di attuazione.

Si può ipotizzare una soluzione che, pur rimanendo incentrata sull'idea di un meccanismo annuale di delegazione, consenta e, anzi, promuova un ruolo più attivo del Parlamento ?

A tal fine, occorre considerare che la categoria delle direttive include atti che, pur se dotati di eguale valore formale, sono assai diversi fra loro quanto alle esigenze di attuazione nell'ordinamento nazionale. Alcune direttive aprono un ampio spazio di manovra a favore della normativa di attuazione. La loro attuazione comporta quindi l'esercizio di forme anche assai elevate di discrezionalità politica che hanno sede naturale nell'ambito dei lavori parlamentari. All'estremo opposto si collocano le direttive che invece hanno un elevato grado di precisione tale da lasciare un spazio di discrezionalità prevalentemente di carattere tecnico.

Ritengo quindi ragionevole che l'idea di una legge di delegazione europea possa essere temperata con due accorgimenti.

1. La legge di delegazione europea dovrebbe indicare in una tabella, le direttive che, a causa del notevole spazio di discrezionalità politica affidato agli Stati membri, andranno attuate con provvedimenti legislativi *ad hoc*. Questa soluzione presenterebbe non solo il vantaggio di indicare espressamente le direttive escluse dal meccanismo di attuazione. Essa consentirebbe altresì al Parlamento di intervenire sull'elenco di Direttive da attuare con provvedimento *ad hoc* escludendole quindi dalla legge di delegazione.
2. La legge di delegazione potrebbe indicare in una tabella le Direttive che, a causa del ridotto, o addirittura inesistente, spazio discrezionale lasciato allo Stato, non hanno bisogno di criteri particolari di delega. Queste direttive saranno allora attuate sulla base dei criteri generali di delega e dei principi e norme contenuti nelle direttive medesime. Questa soluzione presenterebbe il vantaggio di evitare la ricerca di criteri specifici di delega per l'attuazione di Direttive particolarmente dettagliate. L'attenzione del Parlamento si focalizzerebbe quindi sui criteri specifici di delega delle direttive la cui attuazione comporta un certo spazio di discrezionalità a favore degli Stati membri.

I. Diritto dell'Unione e competenze regionali

È noto che il tema della competenza regionale ad attuare norme dell'Unione europea costituisce un vero e proprio nodo gordiano nel sistema italiano di recepimento.

La centralizzazione della funzione di attuazione in capo ad organi statali è sorta storicamente al fine di evitare che l'inadempimento regionale potesse innescare forme di responsabilità a carico dello Stato. Tale obiettivo ha quindi giustificato il c.d. meccanismo di sostituzione anticipato e cedevole. Tale meccanismo, logicamente non molto coerente, consiste nell'anticipare la fase sostitutiva dello Stato rispetto all'inadempimento regionale, lasciando alle Regioni il potere di intervenire *ex post* in deroga alle norme statali di attuazione.

Questo meccanismo consente quindi di evitare che l'inerzia del legislatore regionale possa causare un inadempimento, per la verità solo potenziale. Esso peraltro non è privo di inconvenienti.

Innanzitutto, la necessità che le norme statali provvedano ad una attuazione completa del diritto dell'Unione ha l'effetto di imporre il mantenimento di un complesso apparato amministrativo statale che finisce con il sovrapporsi a quello delle Regioni, anche in settori nei quali lo Stato non dispone più di alcuna competenza legislativa.

Un tale meccanismo ha, soprattutto, l'effetto di disincentivare il legislatore regionale. È ben difficile che le Regioni intervengano in deroga alla legislazione statale di attuazione, soprattutto allorché la normativa di attuazione si muova in ambiti di discrezionalità ristretti. Nella migliore delle ipotesi, tale meccanismo incentiva una sorta di federalismo a più velocità, dato che solo alcune delle Regioni saranno in grado di istituire e mantenere un efficiente apparato amministrativo in grado di entrare nel merito di sofisticate scelte tecniche al fine di elaborare norme di attuazione in deroga a quelle statali preesistenti.

Non è peraltro impossibile elaborare soluzioni più rispettose delle autonomie regionali, pur mantenendo in piedi un meccanismo efficiente di sostituzione.

A tal fine, occorrerebbe lavorare su più piani.

- a. **Coinvolgimento delle Regioni nella fase di formazione degli obblighi.** È chiaro che le Regioni saranno maggiormente incentivate ad attuare un obbligo qualora esse abbiano partecipato alla sua formazione. Occorre quindi prevedere forme che assicurino alle Regioni la presenza nelle delegazioni governative che partecipano al negoziato di atti dell'Unione in materia di

competenza concorrente. Occorre inoltre prevedere forme che assicurino alle Regioni la guida del processo di negoziato di atti dell'Unione in materie di competenza esclusiva.

- b. **Incentivazione delle Regioni ad intervenire sul piano dell'attuazione di obblighi dell'Unione.** L'effetto disincentivante del meccanismo di sostituzione anticipato e cedevole potrebbe essere mitigato limitandolo alle sole competenze concorrenti e imponendo alle amministrazioni statali di distinguere, in tale campo, le norme di principio inderogabili da parte delle regioni dalle norme di dettaglio, che possono essere oggetto di deroga.
- c. **Partecipazione delle Regioni all'accertamento dell'illecito sul piano dell'ordinamento dell'Unione.** Le Regioni sarebbero altresì più consapevoli dell'esigenza di una corretta attuazione qualora fosse loro consentito di intervenire direttamente nel contenzioso dell'Unione relativo all'accertamento di una infrazione. Occorrerebbe quindi prevedere la possibilità che le Regioni che abbiano posto in essere azioni o omissioni all'origine di una presunta infrazione siano rappresentate nel contenzioso innanzi alla Corte di giustizia, che formalmente ha luogo nei confronti dello Stato. Occorrerebbe altresì rafforzare i meccanismi che consentano alle Regioni di impugnare, attraverso lo Stato, atti dell'Unione nell'ambito delle competenze regionali, che esse ritengano invalidi, soprattutto qualora la pretesa invalidità derivi dalla violazione del principio della sussidiarietà.
- d. **Responsabilità delle Regioni in conseguenza di un inadempimento loro imputabile.** Questo meccanismo consentirebbe di stabilire quindi un nesso fra la mancata attuazione del diritto dell'Unione imputabile ad una azione o omissione regionale, e la responsabilità che ne consegue sul piano del diritto dell'Unione. Tale responsabilità, che consegue a carico dello Stato, potrà ben essere posta a carico delle Regioni attraverso un meccanismo interno di compensazione.