

FOCUS sulla GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE in materia di REGIONI E DIRITTO COMUNITARIO

A cura di Elena Bastianin – Servizio affari legislativi e qualità dei processi normativi della giunta regionale

(aggiornato al 19 febbraio 2010)

Premessa

Il focus “Regioni e diritto comunitario” è volto ad illustrare, attraverso le pronunce della Corte costituzionale: il rapporto fra diritto comunitario e diritto interno, la potestà legislativa regionale in materia, quale delineata dalla riforma del Titolo V della Costituzione, sia con riferimento alla fase ascendente che a quella dell’attuazione del diritto comunitario (distinguendo a tal proposito il caso delle direttive da quello dei regolamenti); infine, il ruolo delle norme comunitarie nel giudizio di costituzionalità

1. La potestà legislativa regionale ed i vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario

In virtù dell’appartenenza dell’Italia all’Unione Europea e del **primato del diritto comunitario**, le norme comunitarie non solo si aggiungono al diritto interno, ma prevalgono su di esso, fino al punto di incidere sulle competenze regionali fissate a livello costituzionale, a condizione che siano rispettati i principi fondamentali dell’ordinamento e i diritti inalienabili della persona.

Se ne ha conferma dalla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale:

«[...] in deroga [...] a quanto detto circa il rispetto del quadro costituzionale interno delle competenze, le norme comunitarie possono legittimamente prevedere, per esigenze organizzative proprie dell’Unione europea, forme attuative di sé medesime, e quindi normative statali derogatrici di tale quadro della normale distribuzione costituzionale delle competenze interne, salvo il rispetto dei principi costituzionali fondamentali e inderogabili [...]. Inutile dire, peraltro, che questa situazione non è quella normale e deve pertanto derivare con evidenza dalla normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all’Unione europea stessa.» (cfr, ex multis, sent. n. 126/2006).

↓

Primato del diritto comunitario sulle competenze regionali fissate a livello costituzionale.

A questa impostazione di carattere generale, da tempo fatta propria, oltre che dalla giurisprudenza, anche dalla dottrina prevalente, fa ora eco il **nuovo testo della Costituzione** che, fino alla riforma del 2001 ignorava, paradossalmente, il fenomeno dell'integrazione europea ed ora, invece, **formalmente subordina la potestà legislativa regionale (e quella statale) al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (art. 117, primo comma, Cost.:** *“La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”*).

2. Il riparto di competenze fra Stato e Regioni rispetto al diritto comunitario

Il **terzo comma dell'articolo 117 Cost.** attribuisce alle Regioni potestà legislativa concorrente in materia di rapporti con l'Unione Europea (*“Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni”*): esso, dunque, da un lato offre fondamento costituzionale ai rapporti fra Regioni e Unione europea, dall'altro pone le premesse per una più incisiva ed ampia potestà legislativa delle Regioni in materia.

Degno di rilievo è anche il **quinto comma dell'art. 117 Cost.**, nella parte in cui prevede che: *“Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione [...] degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”*.



Riconoscimento – a livello costituzionale - del ruolo che le Regioni possono svolgere sia con riferimento alla formazione (c.d. fase ascendente) che all'attuazione (c.d. fase discendente) del diritto comunitario.

Sulla fase ascendente

Per quanto riguarda il necessario rispetto da parte delle Regioni, nella fase ascendente, delle norme di procedura stabilite dallo Stato, la Corte ha chiarito che la previsione di cui al quinto comma dell'art. 117 Cost.

*«unica esplicitamente riferita all'interno del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione alle Regioni ordinarie e alle autonomie speciali [...], istituisce una competenza statale ulteriore e speciale rispetto a quella contemplata dall'art. 117, terzo comma, Cost., concernente il più ampio settore “dei rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni”. **Con specifico riferimento alla procedura tramite la quale deve esplicitarsi la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla c.d. “fase ascendente” del diritto comunitario, dunque, la Costituzione non ha previsto una competenza concorrente, bensì ha affidato alla legge statale il compito di stabilire la disciplina delle modalità procedurali di tale partecipazione»** (sent. n. 239/2004)*

Secondo la Corte la normativa statale che ha dettato le norme di procedura dunque

«trova il proprio titolo abilitativo non già nel terzo comma, bensì nel quinto comma dell'art. 117 Cost., ai sensi del quale "le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza"». (sent. n. 239/2004)



Rientra dunque nell'ambito della competenza legislativa esclusiva statale il potere di dettare norme di procedura al cui rispetto le Regioni sono tenute nella partecipazione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari.

Sulla fase "discendente":

A) **Per quanto riguarda le direttive comunitarie**

che richiedono normalmente un'attuazione in via legislativa, **le regioni possono, nelle materie di loro competenza, con apposita legge, dare ad esse immediata attuazione.**

Nell'ipotesi di inerzia del legislatore regionale, per evitare che l'Italia incorra in responsabilità per inadempienza nei confronti dell'Unione, è lo Stato a predisporre provvisoriamente, per dare esecuzione agli obblighi comunitari, apposite disposizioni di attuazione. A tutela dell'autonomia delle Regioni, tali disposizioni sono "cedevoli", cioè destinate a valere solo fino a quando non intervengano le leggi regionali.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, il quadro nel quale si collocano i **rapporti tra lo Stato e le Regioni (e le Province autonome), nell'attuazione delle direttive comunitarie:**

«è definito dalle due proposizioni seguenti: *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, conformemente al principio che l'ordinamento comunitario è, in linea di massima, indifferente alle caratteristiche costituzionali (accentrate, decentrate, regionali o federali) degli Stati membri, alla luce delle quali hanno da svolgersi i processi nazionali di attuazione; lo Stato, tuttavia, per la forza della responsabilità ch'esso porta sul piano comunitario, e per la particolare coerenza che tale responsabilità assume nell'ordinamento costituzionale in conseguenza dell'art. 11 della Costituzione, è tenuto e quindi abilitato a mettere in campo tutti gli strumenti, compatibili con la garanzia delle competenze regionali e provinciali, idonei ad assicurare l'adempimento degli obblighi di natura comunitaria*» (sentenza n. 126 del 1996).

«La ricerca di un equilibrio il più possibile rispettoso delle esigenze costituzionali poste dalla pluralità delle competenze, da un lato, e dall'unitarietà della responsabilità, dall'altro, è approdata alla soluzione configurata organicamente dalla legge contenente le norme generali sulla «partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario» (legge n. 86 del 1989), basata, per un verso, sul *potere delle Regioni ad autonomia speciale e ordinaria e delle Province autonome di Trento e Bolzano di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie, nell'esercizio delle loro competenze legislative*

esclusive o concorrenti (art. 9, commi 1 e 2, nella formulazione risultante dall'art. 13 della legge 24 aprile 1998, n. 128) **e, per l'altro verso, sul potere dello Stato di dettare tutte le disposizioni necessarie per l'adempimento degli obblighi comunitari, disposizioni peraltro applicabili, nelle Regioni e nelle Province autonome, soltanto nel caso in cui manchino leggi regionali o provinciali (siano esse successive o anteriori) adeguate agli obblighi stessi[...]** Allo Stato, dunque, il compito di supplire all'eventuale inerzia con proprie norme, colmando la lacuna; alle Regioni e alle Province autonome il potere di far uso in qualunque momento delle proprie competenze, rendendo di conseguenza inapplicabile la normativa statale. Da ciò deriva che **ordinariamente, nel caso dell'attuazione di direttive comunitarie, la «rivendicazione» delle competenze regionali e provinciali deve avvenire non attraverso la contestazione nel giudizio costituzionale della normativa statale ma attraverso l'esercizio concreto delle proprie competenze: competenze il cui possibile esercizio, secondo il sistema descritto, perdura intatto**. [sent. 425/1999].

«E 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» (sentenza n. 126 del 1996).

Nel caso di specie, **la necessità di attuazione unitaria, da effettuarsi esclusivamente da parte dello Stato, non emerge da alcuna norma delle direttive in esame. Resta impregiudicato, pertanto, il quadro costituzionale di ripartizione delle competenze legislative, che non subisce nella fattispecie alcuna deroga ascrivibile a specifiche esigenze unitarie evidenziate dalla normativa comunitaria**. In assenza di precise norme comunitarie che prescrivano l'accentramento – la cui legittimità, alla luce dell'ordinamento costituzionale interno, dovrebbe essere valutata caso per caso – il richiamo generico, fatto dal ricorrente, al primo comma dell'art. 117 Cost. – che si limita a prescrivere il rispetto, da parte delle leggi statali e regionali, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario – è inconferente e si pone in contraddizione con il quinto comma del medesimo art. 117, che prevede esplicitamente la competenza delle Regioni e delle Province autonome all'attuazione degli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza». (sentenza 398/2006)

«**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**. Lo scrutinio di costituzionalità deve essere pertanto basato sui commi secondo, terzo e quarto del citato art. 117 Cost., non già sul primo comma, come invece prospettato dalla difesa del ricorrente.» (sent. 398/2006).

«**il medesimo art. 117 della Costituzione non solo attribuisce alla competenza regionale concorrente la «materia» dei rapporti delle Regioni con l'Unione europea (comma terzo), ma riconosce alle Regioni il potere di dare attuazione alla normativa comunitaria nelle materie di loro spettanza (comma quinto); quindi, l'intervento del solo legislatore statale per l'adempimento di un obbligo comunitario si giustifica solo nel caso in cui esso incida su materie di competenza statale esclusiva**» (sent. n. 116 del 2006 e sent. 63/2008).



L'eventuale accentramento nello Stato nell'attuazione di una direttiva comunitaria – in deroga al quadro costituzionale interno di riparto delle competenze legislative, può

giustificarsi solo sulla base di esigenze unitarie che discendano con evidenza dalla stessa normativa comunitaria.

Il quadro costituzionale delle competenze legislative può dunque subire deroghe solo per specifiche esigenze unitarie evidenziate dalla normativa comunitaria, che prescriva l'accentramento.

Più recentemente la Corte ha affermato chiaramente che:

«Nella fase di attuazione del diritto comunitario la definizione del riparto interno di competenze tra Stato e Regioni in materie di legislazione concorrente e, dunque, la stessa individuazione dei principî fondamentali, non può prescindere dall'analisi dello specifico contenuto e delle stesse finalità ed esigenze perseguite a livello comunitario.

*In altri termini, **gli obiettivi posti dalle direttive comunitarie, pur non incidendo sulle modalità di ripartizione delle competenze, possono di fatto richiedere una peculiare articolazione del rapporto norme di principio-norme di dettaglio. Nella specie, la puntuale attuazione delle prescrizioni comunitarie, secondo cui le procedure di rilascio del titolo abilitativo per la installazione degli impianti devono essere improntate al rispetto dei canoni della tempestività e della non discriminazione, richiede di regola un intervento del legislatore statale che garantisca l'esistenza di un unitario procedimento sull'intero territorio nazionale, caratterizzato, inoltre, da regole che ne consentano una conclusione in tempi brevi**».*(sent. 336/2005).

Da quanto sopra emerge dunque:



- La legittimità dell'immediata attuazione regionale di direttive regionali 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;
- La legittimità della clausola di cedevolezza contenuta nella legge regionale di attuazione, posta a salvaguardia delle competenze legislative dello Stato non ancora esercitate.

B) Anche per quanto riguarda l'esecuzione dei regolamenti comunitari

(o, più in generale, delle fonti comunitarie dotate di efficacia diretta), da effettuarsi in via amministrativa, **è prevista la competenza delle Regioni**. Nel caso di "accertata inattività degli organi regionali", è previsto che il Presidente del Consiglio dei Ministri assegni all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere, decorso il quale il Consiglio dei Ministri nomina un Commissario che provvede in via sostitutiva. In caso di assoluta urgenza il provvedimento può essere adottato direttamente dal Consiglio dei Ministri, ma in questa ipotesi va comunicato immediatamente alla Conferenza Stato-Regioni, che ne può chiedere il riesame entro quindici giorni.

La Corte ha in proposito ricordato che:

«La competenza regionale e delle province autonome per l'attuazione e l'esecuzione dei regolamenti comunitari "non autosufficienti", nelle materie assegnate alla loro competenza, è stata riconosciuta in più di una occasione dalla Corte, che non ha d'altro canto escluso il possibile ricorso, da parte dello Stato, a tutti gli strumenti consentitigli, a seconda della natura della competenza regionale o provinciale, per far valere gli interessi unitari di cui esso è portatore. [...] Il conflitto che la Corte è chiamata a risolvere non concerne una ipotesi di preventiva sostituzione dello Stato alla Provincia autonoma inadempiente rispetto agli obblighi comunitari. Il regolamento impugnato non si presenta, infatti, come norma cedevole o suppletiva, adottata in via preventiva, destinata a lasciare il campo alla successiva, eventuale, normativa provinciale di esecuzione del regolamento comunitario.[...] In questo caso lo Stato è intervenuto con norma secondaria attributiva, a sua volta, di poteri ministeriali in materia assegnata alla competenza provinciale, in contrasto con la costante giurisprudenza di questa Corte, la quale esclude che un regolamento governativo o ministeriale possa legittimamente limitare o interferire con l'esercizio di competenze attribuite alle regioni o alle province autonome » (sent. 371/2001)

Quindi



per l'attuazione e l'esecuzione dei regolamenti comunitari "non autosufficienti", nelle materie assegnate alla competenza regionale o delle Province autonome, lo Stato può provvedere all'attuazione preventiva, in sostituzione della Regione o Provincia autonoma, per la tutela di interessi unitari, ma solo con norme cedevoli e suppletive, destinate a venir meno nel momento in cui la Regione o la Provincia autonoma dettino una propria disciplina attuativa degli obblighi comunitari.

La Corte ha ritenuto che il giudizio sulla legittimità costituzionale di tale normativa:

«non può esaurirsi nella predetta constatazione, dovendosi allargare all'esame delle conseguenze che, sui rapporti di competenza tra lo Stato e le Province autonome e, più in generale, le Regioni, discendono dall'esistenza di una normativa comunitaria che - come quella in questione - richiede la predisposizione di strutture, procedure e competenze decisorie attuative, nell'ambito di ciascuno Stato-membro.

E' principio indubitabile che la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea e agli obblighi che ne derivano deve coordinarsi con la propria struttura costituzionale fondamentale, della quale fa parte integrante la struttura regionale dello Stato (compresa la particolarità della posizione delle Province autonome di Trento e Bolzano, entro l'organizzazione della Regione Trentino-Alto Adige). Tale necessario coordinamento ha dato luogo a un lungo e, in alcuni passaggi, tormentato processo di affinamento di principi e istituti. L'equilibrio che ne deriva può sintetizzarsi come segue.

a) L'attuazione negli Stati membri delle norme comunitarie deve tener conto della struttura (accentrata, decentrata, federale) di ciascuno di essi, cosicché l'Italia è abilitata, oltre che tenuta dal suo stesso diritto costituzionale, a rispettare il suo fondamentale impianto regionale. Pertanto, ove l'attuazione o l'esecuzione di una norma comunitaria metta in questione una competenza legislativa o amministrativa spettante a un soggetto titolare di autonomia costituzionale, non si può dubitare che (come affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, fin dalla sentenza n. 304 del 1987), normalmente, ad esso spetti agire in attuazione o in esecuzione, naturalmente entro l'ambito dei consueti rapporti con lo Stato e dei limiti

costituzionalmente previsti nelle diverse materie di competenza regionale (e provinciale): rapporti e limiti nei quali lo Stato è abilitato all'uso di tutti gli strumenti consentitigli, a seconda della natura della competenza regionale (e provinciale), per far valere gli interessi unitari di cui esso è portatore. [...]

b) Tuttavia, poiché dell'attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento interno, di fronte alla Comunità europea (oggi, Unione europea), è responsabile integralmente e unitariamente lo Stato (ex plurimis, sentenze nn. 382 del 1993 e 632 del 1988), **a questo - ferma restando, secondo quanto appena detto, la competenza "in prima istanza" delle Regioni e delle Province autonome - spetta una competenza, dal punto di vista logico, "di seconda istanza", volta a consentire a esso di non trovarsi impotente di fronte a violazioni del diritto comunitario determinate da attività positive o omissive dei soggetti dotati di autonomia costituzionale.** Gli strumenti consistono non in avocazioni di competenze a favore dello Stato, ma in interventi repressivi o sostitutivi e suppletivi - questi ultimi anche in via preventiva, ma cedevoli di fronte all'attivazione dei poteri regionali e provinciali normalmente competenti - rispetto a violazioni o carenze nell'attuazione o nell'esecuzione delle norme comunitarie da parte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano. La grande varietà di ipotesi in cui si verifica la suddetta esigenza di fornire allo Stato strumenti normativi ed esecutivi adeguati a far fronte alla sua responsabilità di ordine comunitario - il cui rispetto costituisce esso stesso essenziale interesse nazionale - è testimoniata non solo dalle previsioni legislative (ad esempio, per la disciplina in generale, art. 6, secondo e terzo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 e artt. 9 e 11 della legge 9 marzo 1989, n. 86, nonché, rispetto alla Regione Trentino-Alto Adige e alle sue province, art. 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526), ma anche dalle numerose decisioni di questa Corte, nelle quali si è variamente confrontata l'esigenza di garanzia del principio autonomistico e del suo contemperamento con la necessaria dotazione in capo allo Stato di poteri congrui, anche in via d'urgenza, rispetto alle sue responsabilità comunitarie (sentenze nn. 458 del 1995; 316 del 1993; 453 e 349 del 1991; 448 del 1990; 632 del 1988; 433 e 304 del 1987; 81 del 1979 e 182 del 1976). Tra tali poteri spiccano quelli di legislazione di principio e di dettaglio suppletiva e cedevole e quelli di indirizzo e coordinamento riconosciuti dall'art. 9 della legge 9 marzo 1989, n. 86.

c) Infine, e in deroga a quanto detto circa il rispetto del quadro costituzionale interno delle competenze, le norme comunitarie possono legittimamente prevedere, per esigenze organizzative proprie dell'Unione europea, forme attuative di sé medesime, e quindi normative statali derogatrici di tale quadro della normale distribuzione costituzionale delle competenze interne, salvo il rispetto dei principi costituzionali fondamentali e inderogabili. Così ha ritenuto questa Corte con la sentenza n. 399 del 1987, confermata dalla sentenza n. 224 del 1994, nella quale si è detto, con riferimento alle Province autonome del Trentino-Alto Adige, che "la particolare forza propria delle norme poste nello Statuto speciale [non] può essere tale da giustificare la sopravvivenza di competenze provinciali ..., 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. In questi casi la competenza provinciale non può restare immutata, una volta che sia divenuto inoperante, in conseguenza della nuova disciplina attuativa introdotta dal legislatore statale, l'"originario presupposto" su cui la competenza stessa risultava fondata" ... (così ancora, da ultimo, nella sentenza n. 458 del 1995). Inutile dire, peraltro, che questa situazione non è quella normale e deve pertanto derivare con evidenza dalla normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea stessa. Così, per esempio, è avvenuto nei casi decisi da questa Corte con le sentenze n. 382 del 1993 e n. 389 del 1995 (rispettivamente in materia di

controlli veterinari alle frontiere e di predisposizione e attuazione di programmi operativi in materia di pesca). Nel primo caso, **l'accentramento delle funzioni presso l'amministrazione statale è stato giustificato dalla circostanza che la direttiva comunitaria faceva riferimento "a un'attività unitaria a livello nazionale degli Stati membri"** e, nel secondo, la medesima soluzione organizzativa, pur con la precisazione della necessaria intesa tra Stato e Regione, si è imposta - secondo quanto risulta dalla norma comunitaria - sia per la richiesta "unicità" dell'attività programmatica e di intervento dello Stato, sia per la previsione della relativa "decisione unica" da parte della Commissione europea, avente come destinatari gli Stati come tali e concernente l'approvazione delle proposte nazionali.

E' dunque lo stesso regolamento comunitario a non voler imporre alcun sistema accentrato, quando si tratti di autorità pubbliche di controllo, e non si vede per quale motivo a tale accentramento dovrebbe pervenirsi - con conseguente espropriazione a danno delle competenze provinciali - nel caso in cui il sistema prescelto dallo Stato faccia perno invece su soggetti privati, a loro volta da sottoporre a "riconoscimento e sorveglianza" pubblici.

Caduto così l'argomento fondamentale sul quale giustificare la sottrazione alle Province ricorrenti e l'assegnazione all'amministrazione statale delle funzioni in questione, si deve dichiarare l'incostituzionalità dell'impugnato decreto legislativo n. 220 del 1995. **Stante l'unitarietà della disciplina in esso contenuta - basata sull'incostituzionale spostamento a livello governativo di funzioni provinciali - tale declaratoria non può non investirlo nel suo complesso.**

Tuttavia, la declaratoria di illegittimità costituzionale del decreto legislativo in esame - dipendendo dalla violazione di parametri concernenti la posizione costituzionale particolare dei soggetti ricorrenti - deve corrispondere alla dimensione del vizio accertato, e pertanto l'annullamento che a tale declaratoria consegue opera solo relativamente all'ordinamento delle Province autonome di Trento e di Bolzano » (sent. 126_2006).

3. La competenza della Corte nel controllo di costituzionalità per violazione di norme comunitarie

La Corte, già prima della riforma del Titolo V della Costituzione, si è dichiarata competente ad esercitare il **controllo di costituzionalità per violazione di norme comunitarie** nell'ambito del giudizio in via principale sulla base dell'argomentazione per cui:

«*poiché nei giudizi di costituzionalità in via principale l'oggetto del giudizio stesso, non è una norma in quanto applicabile, ma una norma di per sé lesiva delle competenze costituzionalmente garantite alle regioni, non si rinviene, come invece nei giudizi in via incidentale, alcun ostacolo processuale in grado di precludere alla Corte la piena salvaguardia, con proprie decisioni, del valore costituzionale della certezza e della chiarezza normativa di fronte a ipotesi di contrasto di una norma interna con una comunitaria.*» (sent. 94/1995).

Che ruolo assumono dunque le norme comunitarie nel giudizio di costituzionalità?

Con la sentenza 406/2005 la Corte si pronuncia **sull'impugnazione di una legge regionale ritenuta in contrasto con il primo comma dell'articolo 117 cost per asserita violazione di una direttiva comunitaria**, norma interposta rispetto all'art. 117 Cost., primo comma Cost.

La sent. 406 del 2005 rappresenta la prima dichiarazione di incostituzionalità di una legge regionale per “mancato rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario”.



L'articolo 117, primo comma, Cost. viene applicato come norma costituzionale disciplinante i rapporti fra diritto comunitario e diritto interno; più precisamente, come norma costituzionale contenente un preciso limite alla potestà legislativa statale e regionale: il rispetto della normativa comunitaria.

La legge regionale abruzzese oggetto del giudizio della Corte viene dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con gli obblighi comunitari posti da una direttiva comunitaria:

«Non vi è quindi dubbio che la sospensione della campagna di profilassi obbligatoria contro la febbre catarrale degli ovini, ai sensi dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo n. 14 del 2004, e la possibilità che nello stesso periodo i capi non vaccinati possano essere movimentati, commercializzati e macellati, ai sensi dell'art. 2 della medesima legge, si pongano in palese contrasto con alcune delle prescrizioni fondamentali della normativa europea di cui alla direttiva n. 2000/75/CE del 20 novembre 2000, così ponendo anche a rischio la complessiva opera di profilassi a livello europeo. Né è certo sostenibile – come argomentato dalla difesa regionale – che la disapplicazione all'interno di un'area regionale della normativa sopranazionale non incida sulla sua complessiva efficacia, che evidentemente presuppone una uniformità di comportamenti per ridurre i rischi di contagio» (sent. 406/2005).

La Corte ha, anche successivamente, affermato che:

« [...] le direttive comunitarie fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost.» (sent. 129/2006)

Ed in varie occasioni, su questa base, ha dichiarato **incostituzionali le leggi regionali in contrasto con le norme comunitarie**, comprese le disposizioni dei Trattati.

Così ad esempio la Corte nel decidere della legittimità costituzionale di una legge della Provincia autonoma di Trento in materia di appalti:

“deve essere riaffermato che le direttive comunitarie in materia di procedure ad evidenza pubblica per l’attribuzione di lavori, forniture e servizi, si applicano anche nell’ipotesi che sia conferito ad un privato il compito di realizzare direttamente l’opera necessaria per la successiva prestazione del servizio pubblico, la cui gestione può essere affidata, mediante convenzione, al privato medesimo. Le direttive comunitarie, infatti, fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale (nel caso di specie, della normativa della Provincia autonoma di Trento) all’ordinamento comunitario, in base agli artt. 117, primo comma, e 11 Cost., quest’ultimo inteso quale principio fondamentale. Pertanto, la mancata previsione, nella norma provinciale impugnata, dell’obbligo di adottare procedure ad evidenza pubblica in ogni caso in cui l’appalto sia di importo uguale o superiore alla soglia comunitaria, determina la sua illegittimità costituzionale” (sent. 269/2007)

Anche di recente la Corte ha fatto valere questi limiti, dichiarando l’incostituzionalità di una legge della Provincia autonoma di Bolzano, incompatibile con la normativa comunitaria

così come interpretata dalla Corte di Giustizia CE, per violazione dell'articolo 117, comma 1, Cost.:

«Ai fini della risoluzione della presente questione di legittimità costituzionale, occorre, pertanto, muovere dalla ricognizione delle norme comunitarie nella specie rilevanti e dei principi affermati in materia dalla Corte di giustizia, dal momento che i limiti alla potestà legislativa anche delle Province autonome derivano dalle singole disposizioni europee come interpretate dalla suddetta Corte. Più in particolare, le norme del Trattato CE poste a tutela della concorrenza, nel significato che ad esse è attribuito dalla giurisprudenza comunitaria [...] sono direttamente applicabili nell'ordinamento interno e dunque assumono rilevanza agli effetti del giudizio di costituzionalità, essendo pacifico che "la precisazione o l'indicazione del significato normativo" di disposizioni del Trattato «compiuta attraverso una sentenza dichiarativa della Corte di giustizia abbiano la stessa immediata efficacia delle disposizioni interpretate» [...]

In conclusione, dunque, l'art. 3, comma 3, della legge provinciale in esame deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione delle norme comunitarie sulla tutela della concorrenza, come interpretate dalla Corte di giustizia CE, e, dunque, [...] dell'art. 117, primo comma, Cost. » (sent. 439/2008).

Significativa sul punto è anche la recente ordinanza con cui la Corte, nell'ambito di un giudizio di legittimità costituzionale, ritenendo che si ponessero in via pregiudiziale dubbi di interpretazione della normativa comunitaria evocata dal ricorrente come elemento integrativo del parametro di cui al primo comma dell'articolo 117 Cost., ha disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia:

«Quanto all'ammissibilità dell'evocazione, nei giudizi promossi in via principale davanti a questa Corte sulla legittimità costituzionale di leggi regionali, di norme comunitarie quali elementi integrativi del parametro di costituzionalità di cui all'art. 117, primo comma, Cost., va rilevato che l'ammissibilità consegue alla particolare natura di tali giudizi [...]. Ratificando i Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte dell'ordinamento comunitario, e cioè di un ordinamento giuridico autonomo, integrato e coordinato con quello interno, ed ha contestualmente trasferito, in base all'art. 11 Cost., l'esercizio di poteri anche normativi (statali, regionali o delle Province autonome) nei settori definiti dai Trattati medesimi.[...] Le norme dell'ordinamento comunitario vincolano in vario modo il legislatore interno, con il solo limite dell'intangibilità dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili dell'uomo garantiti dalla Costituzione [...]. Nei giudizi davanti ai giudici italiani, tale vincolo opera con diverse modalità, a seconda che il giudizio penda davanti al giudice comune ovvero davanti alla Corte costituzionale a séguito di ricorso proposto in via principale [...]. Nel caso di giudizio pendente davanti al giudice comune, a quest'ultimo è precluso di applicare le leggi nazionali (comprese le leggi regionali), ove le ritenga non compatibili con norme comunitarie aventi efficacia diretta[...]. Detto giudice, al fine dell'interpretazione delle pertinenti norme comunitarie, necessaria per l'accertamento della conformità delle norme interne con l'ordinamento comunitario, si avvale, all'occorrenza, del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia CE di cui all'art. 234 del Trattato CE. Nel caso [...] in cui il giudizio pende davanti alla Corte costituzionale a séguito di ricorso proposto in via principale dallo Stato e ha ad oggetto la legittimità costituzionale di una norma regionale per incompatibilità con le norme comunitarie, queste ultime «fungono

da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost.» o, più precisamente, rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost., con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale della norma regionale giudicata incompatibile con tali norme comunitarie.

[...] ***Pertanto, l'assunzione della normativa comunitaria quale elemento integrante il parametro di costituzionalità*** costituisce la condizione necessaria per instaurare, in via di azione, il giudizio di legittimità costituzionale della legge regionale che si assume essere in contrasto con l'ordinamento comunitario» (ordinanza 103/2008).

Alla luce della giurisprudenza costituzionale citata emerge, dunque, come



Le direttive comunitarie fungono da norme interposte nel giudizio di legittimità delle norme regionali.