

Stato ed Enti locali nel contesto della partecipazione italiana alla UE*

Guido Greco

Ringrazio gli organizzatori e, in particolare, Fabio Roversi Monaco per avermi invitato a questo convegno sulla figura umana e scientifica di Luciano Vandelli. E, invero, tenevo molto a partecipare a questo incontro, data la lunga amicizia con Luciano, che risale ai banchi di scuola e precisamente al Liceo Minghetti, ove entrambi frequentavamo la gloriosa classe della II A. Siamo stati compagni di studi anche per il terzo anno del liceo classico e per il primo anno di Università. E avevamo frequenti occasioni di incontro (di studio, di sport e di tempo libero), anche perché abitavamo quasi l'uno di fronte all'altro (in lati opposti di via Marconi).

Dopo questo primo periodo l'ho perso di vista, a causa di un mio trasferimento fuori Bologna. Ma me lo sono ritrovato in un convegno a Varenna della fine degli anni Settanta, entrambi sotto concorso a cattedra di diritto amministrativo: il che ha ovviamente consentito di riprendere i nostri rapporti amicali, che si sono protratti fino all'ultimo, quando ad esempio abbiamo festeggiato insieme qui a Bologna il 50° anniversario della licenza liceale.

Nonostante la comune scelta di fondo (il diritto amministrativo), non vi è stata molta affinità elettiva sui temi di ricerca. Dato che Luciano si è concentrato sui problemi dell'organizzazione, delle autonomie e del personale (eccellendo in tali temi), mentre io ho fatto altre scelte.

E tuttavia non di rado i temi si sono incrociati. Così come è avvenuto, ad esempio, nel saggio *Ordinamento comunitario e autonomie locali*, che

* Rielaborazione dell'intervento al Convegno «Autonomie regionali e locali tra passato, presente e futuro. Convegno in memoria del Prof. Luciano Vandelli», Bologna, 15-16 novembre 2019, organizzato dalla SPISA - Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica e dalla AIPDA - Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo, in collaborazione con il Reale Collegio di Spagna in Bologna.

Luciano ha pubblicato nel 1994 e che è stato uno dei primi studi della dottrina in ordine all'incidenza del sistema comunitario sulle autonomie locali e sui rapporti Stato-Regioni.

Scrivendo al riguardo Luciano: «Ora, indubbiamente, lo spostamento di decisioni a livello comunitario si presenta destinato ad incidere in termini crescenti anche sugli assetti interni delle competenze; né, a controbilanciare i rischi di possibili effetti di centralizzazione, i termini in cui il trattato prevede una presenza delle espressioni autonomistiche in sede comunitaria (istituendo un "Comitato delle Regioni", dotato di limitate competenze consultive e composto secondo designazioni dei governi nazionali) paiono adeguati alle esigenze».

Il tutto con l'ovvia preoccupazione che la CE, oltre ad un "deficit democratico" (poi superato), comportasse anche un "deficit di autonomia", con una «accentuata sopranazionalizzazione delle competenze».

In altri termini, Luciano ha avvertito per tempo che la tematica dell'autonomia locale (ed anche regionale) non riguardava solo il rapporto con lo Stato, ma occorreva tener presente anche un terzo incomodo (la CE). Anche perché il massiccio trasferimento di potestà agli organi (ora) dell'Unione europea può comportare una distribuzione non omogenea del relativo sacrificio tra le istituzioni nazionali dotate di potestà normativa, in generale, e legislativa in particolare.

Da qui tutta una serie di proposte ricostruttive per superare tali criticità: attraverso un ruolo più incisivo del Comitato delle Regioni, attraverso la partecipazione delle autonomie ai processi deliberativi comunitari; attraverso la giustiziabilità delle loro posizioni in sede di giurisdizione europea (superando i ristretti ambiti di legittimazione riconosciuti dalla Corte di giustizia); attraverso una attuazione mirata del principio di sussidiarietà, letto in guisa tale da definire i nuovi poteri comunitari in modo compatibile con le competenze regionali; e così via.

Anche sul versante nazionale non mancavano suggerimenti, in particolare auspicando un coinvolgimento regionale nella elaborazione degli orientamenti governativi nella fase ascendente della normativa europea.

Dal 1994 ad oggi è passata tanta acqua sotto i ponti ed anche il sistema nazionale si è alquanto sviluppato, in modo apparentemente in linea con quanto auspicato.

È stato modificato l'art. 117 Cost., riconoscendo al comma 5 che le Regioni «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».

Sono state emanate nel tempo varie leggi ordinarie, relative alle procedure di detta partecipazione ed attuazione. L'ultima delle quali, la legge 234/2012,

- ha disciplinato la partecipazione delle Regioni alla fase ascendente di formazione degli atti normativi dell'Unione, attraverso essenzialmente la Conferenza permanente Stato-Regioni, al fine di raggiungere pertinenti "intese" (art. 24);

- ha previsto persino il coinvolgimento degli Enti locali, sempre alla fase "ascendente" della normativa europea (art. 26);

- ha ribadito, quanto alla fase discendente che «le Regioni ... nelle materie di propria competenza provvedono al recepimento delle direttive europee» (art. 44).

Tutto ciò che sembra manifestare la più ampia valorizzazione delle autonomie locali e del livello di governo regionale.

Anzi, proprio nella fase discendente il sistema sembra assumere una configurazione a forma di clessidra, dove la parte superiore è rappresentata dalla potestà normativa espressa tramite le direttive e la parte inferiore dalla potestà legislativa regionale. In centro, nel collo stretto della clessidra e con i limitati poteri della normazione di principio, si colloca la potestà normativa statale.

Tutto ciò lascia pensare che, anche nelle materie di competenza concorrente regionale, la potestà maggiormente sacrificata (a favore delle fonti comunitarie) sia quella statale. Ma tale valutazione, che tien conto puramente e semplicemente delle conseguenze meccaniche del trasferimento dei poteri all'Unione europea, deve essere variamente rettificata, in relazione al ruolo effettivo ricoperto dallo Stato nella formazione e nell'attuazione della normativa comunitaria.

Se si considera, infatti, che lo Stato partecipa in prima persona alla formazione della volontà normativa comunitaria e che, viceversa, nonostante i recenti sforzi di coinvolgimento le singole Regioni risultano sostanzialmente ancora pressoché escluse dal circuito formativo di tale

volontà, occorre riconoscere che per lo Stato la perdita di potestà normativa risulta in qualche modo compensata da tale partecipazione. Per le Regioni, viceversa, si tratta di perdita secca e non di scarso rilievo (tenuto conto che sovente la normativa europea riguarda materie proprio di competenza regionale).

Va soggiunto che, a ben vedere, l'assetto dei rapporti risulta modificato, a favore dello Stato, anche nella fase discendente di attuazione delle direttive.

Infatti, la potestà legislativa regionale concorrente, astrattamente integra e di ampia latitudine, risulta in realtà limitata dalla saliente circostanza che, in materia coperta dalle direttive europee, la legislazione statale non si limita ad intervenire con eventuali (ulteriori) norme di principio, ma si estende – pressoché sistematicamente in base ai suoi poteri sostitutivi e per ragioni attinenti alla sua responsabilità sul piano sovranazionale – anche alla disciplina di dettaglio (art. 41, legge 234/2012). Vero è che tale disciplina è derogabile dalla legislazione regionale. Vero è, peraltro, che tale derogabilità in tanto si giustifica, in quanto specifiche esigenze regionali inducano a discostarsi dalla disciplina unitaria dettata dalla legge dello Stato.

Ne deriva che il riparto di competenza tra Stato e Regioni, in materia di potestà legislativa concorrente, risulta indubbiamente modificato ed il confine tra le due potestà finisce per essere perimetrato non già dalla sequenza norme di principio-norme di dettaglio, sibbene, all'interno di queste ultime, dalla sequenza norme dispositive-norme derogatorie. Si tratta di modificazione, come ognuno può ben comprendere, di non poco conto.

In conclusione, nelle materie di competenza concorrente e nelle ulteriori materie di competenza esclusiva previste anche dagli Statuti speciali, il sacrificio di potestà normative delle Regioni è, anche nella fase discendente, molto più cospicuo di quanto a tutta prima potrebbe sembrare. E lo Stato, che in tali casi e materie parrebbe aver perso pressoché ogni potestà legislativa, risulta in realtà aver recuperato – a danno delle Regioni e per asserite esigenze di sistema comunitario – un ruolo inaspettato: il che è replicato anche sul piano delle attività amministrative, per i poteri sostitutivi ormai previsti anche a livello costituzionale (art. 120 Cost.), per gli ulteriori poteri di rivalsa e così via.

In realtà da quando scriveva Luciano nulla o poco è mutato, perché non è mutata la cultura e la mentalità dei protagonisti principali della vicenda.

Osservava al riguardo Luciano che «Sul piano complessivo, infine, essenziale risulta il superamento di ogni separatezza culturale tra la comunità e le autonomie. Ancora troppo spesso chi opera nelle istituzioni comunitarie ignora le istituzioni regionali e locali; e ancora troppo diffusamente chi opera in queste ultime ignora le prime. È un problema, questo, di fondo, la cui soluzione richiede probabilmente i tempi lunghi dei mutamenti di sensibilità e di atteggiamenti».

Ecco, è proprio così. Siccome è passato più di un quarto di secolo e non si sono registrati progressi decisivi al riguardo, i “tempi lunghi” di attesa previsti da Luciano non si sono ancora esauriti.

Speriamo soltanto che non si protraggano all'infinito.