

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI BOLOGNA  
ALMA MATER STUDIORUM**

**Dottorato di ricerca in Diritto costituzionale  
IUS 08**

**LE REGIONI NEL PROCESSO DI  
INTEGRAZIONE EUROPEA**

Coordinatore: Chiar.mo Prof.  
Augusto Barbera

Tesi di Dottorato di ricerca di:  
Paola Ilari

Relatore: Chiar.mo Prof.  
Licia Califano

*Anno Accademico 2006-2007*

# **LE REGIONI NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA**

*INDICE*

## **CAPITOLO PRIMO**

**I livelli regionali di governo nell'ambito dell'Unione europea: la difficile ricerca di una effettiva visibilità e di un reale peso politico.**

*1.1. Processo di integrazione europea e valorizzazione della dimensione regionale. Metodologia e prospettiva di indagine.*

*2.1. Le regioni nell'Unione europea: dal superamento della concezione funzionalistica alla mancata acquisizione della soggettività comunitaria.*

*3.1. Il Comitato delle Regioni: l'incidenza delle sue caratteristiche strutturali sulla effettiva rappresentatività delle istanze regionali nel circuito decisionale comunitario.*

*4.1. Il principio di sussidiarietà quale (auspicabile) strumento per l'emersione dei livelli di governo regionale e locale nell'azione comunitaria .*

## **CAPITOLO SECONDO**

**Il processo di integrazione europea nella riforma costituzionale  
(La latitanza di una “clausola europea”)**

*1.2. Cenni introduttivi sui “fili conduttori” del nuovo impianto costituzionale in materia di integrazione europea.*

2.2. *La valenza e gli effetti (sul sistema delle fonti e sulle relazioni ordinamentali) dell'inserimento del riferimento al diritto comunitario contenuto nell'art. 117, I comma, Cost.*

3.2. *La costituzionalizzazione della partecipazione delle regioni alle fasi c.d. ascendente e discendente del diritto comunitario (art. 117, V comma, Cost. )*

4.2. *Il dialogo a distanza tra Legislatore e Giudice costituzionale nella prospettiva dell'espansione dei poteri regionali nelle fasi discendente e ascendente del diritto comunitario.*

4.1.2. *La ricostruzione dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale dei poteri regionali in relazione alla fase "discendente" del diritto comunitario.*

4.2.2. *La ricostruzione dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale dei poteri regionali in relazione alla fase "ascendente" del diritto comunitario.*

## **CAPITOLO TERZO**

### **Le problematiche aperte dalla timida attuazione legislativa del V comma dell'art. 117 Cost.**

1.3. *Gli strumenti di partecipazione "diretta" alla fase c.d. ascendente nella Legge c.d. "La Loggia": il protagonismo del sistema della Conferenza Stato –Regioni.*

2.3. *Il difficile decollo dello strumento del ricorso "ad usum regionis" dinanzi alla Corte di Giustizia. Il filtro governativo e l'assenza di un principio "regionale" comunitario.*

3.3. *La partecipazione regionale alla fase c.d. discendente. I principi enucleati dal Consiglio di Stato nel parere Ad. Gen. N. 2/02 e la loro ricezione nelle leggi*

*comunitarie successive alla riforma del Titolo V Cost. e anteriori al varo della Legge c.d. "Buttiglione" (L. n. 11/05).*

*4.3. Il rapporto tra l'art. 117, V comma, e l'art. 120, II, comma: una base costituzionale per l'uso e il possibile abuso dei poteri sostitutivi: una riesumazione dell'interesse nazionale?*

*5.3. La Legge n. 11/05 e il rischio di alterazione del riparto costituzionale delle competenze derivante dalla proliferazione della gamma dei poteri sostitutivi in via legislativa e regolamentare attribuiti allo Stato.*

*6.3. La dubbia legittimità della sostituzione statale tramite lo strumento regolamentare*

*7.3. La cedevolezza come sistematico criterio di risoluzione dei conflitti tra norme statali e regionali.*

*8.3. L'attuazione del diritto comunitario nelle più recenti soluzioni dei legislatori regionali*

***Osservazioni conclusive***

***Indicazioni bibliografiche***

## CAPITOLO PRIMO

### **I livelli regionali di governo nell'ambito dell'Unione europea: la difficile ricerca di una effettiva visibilità e di un reale peso politico.**

*Sommario: 1.1. Processo di integrazione europea e valorizzazione della dimensione regionale. Metodologia e prospettiva di indagine. 2.1. Le regioni nell'Unione europea: dal superamento della concezione funzionalistica alla mancata acquisizione della soggettività comunitaria. 3.1. Il Comitato delle Regioni: l'incidenza delle sue caratteristiche strutturali sulla effettiva rappresentatività delle istanze regionali nel circuito decisionale comunitario. 4.1. Il principio di sussidiarietà quale auspicabile strumento per l'emersione dei livelli di governo regionale e locale nell'azione comunitaria .*

#### ***1.1. Processo di integrazione europea e valorizzazione della dimensione regionale.***

##### ***Metodologia e prospettiva di indagine.***

Il processo di integrazione europea, da una prospettiva regionale, pare caratterizzato e attraversato da una duplice tensione: da un lato, esso contribuisce ad accelerare alcuni processi di regionalizzazione, costituendo una opportunità per le realtà substatali di proiettare *extra moenia* i propri interessi, dall'altro è suscettibile di incidere, sia pure indirettamente, sulle strutture politiche e amministrative degli Stati membri con il rischio di provocare una sorta di neo-centralismo, favorendo il recupero da parte del governo centrale, principale responsabile della rappresentanza a livello comunitario dello Stato, di competenze attribuite alle regioni secondo il riparto costituzionale interno<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Tale duplice tensione che, in fondo, rappresenta la *leit motiv* che accompagna sotto ogni profilo l'analisi del tema dell'integrazione europea e che affiora costantemente nelle soluzioni normative, oltre che nel dato politico-istituzionale, è illustrata, mediante uno studio di tipo comparatistico, da Sandro Gozi in *Regioni europee e processi decisionali dell'Unione: quale equilibrio? I casi di Belgio, Spagna, Germania e Regno Unito*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario* 2003 p. 340 e ss. L'Autore, dopo

---

aver illustrato il rischio, insito nel processo di integrazione europea, di un ri-accentramento delle competenze attribuite sulla carta alle regioni in capo al governo centrale, in nome della responsabilità esclusiva dello Stato membro, nel sottolineare la tendenza diffusa nei singoli contesti nazionali volta ad accrescere e valorizzare l'apporto proveniente dalle realtà-substatali di governo nella partecipazione ai processi decisionali comunitari, mette in guardia dal rischio che *“i tempi della politica interna dimentichino quelli delle decisioni europee”*. Occorrerebbe, prosegue l'Autore, *“elaborare ed individuare processi di elaborazione della politica europea di uno Stato membro che permettano di assumere posizioni negoziali entro i tempi previsti e che lascino ai rappresentanti di quello stato un margine negoziale sufficiente per adattare progressivamente quella posizione nel corso del negoziato comunitario”*. Tra i sostenitori dell'approccio che sottolinea l'estraneità, per lo meno iniziale, delle regioni al processo di integrazione europea si menziona G. Falcon il quale, in un saggio intitolato *“La cittadinanza europea delle Regioni”*, volto ad indagare quale sia lo *status* riconosciuto a tali enti nello spazio istituzionale dell'Unione europea, avvia la propria analisi dalla constatazione dell'originaria estraneità delle Regioni rispetto ai processi di fondazione e gestione delle istituzioni comunitarie e del loro coinvolgimento solo passivo *“come destinatari obbligati e riflessi di decisioni prese senza di loro”*. L'Autore esprime tale indifferenza dell'ordinamento comunitario alle articolazioni regionali interne degli Stati membri richiamando la nozione di *“Landesblindheit”*, utilizzata da H.P. Ipsen, espressiva della *“cecità”* regionale dell'Unione la quale non contemplerebbe, nella propria architettura istituzionale e, conseguentemente, nei propri processi decisionali, le Regioni ma solo gli Stati, enti fondatori e portatori dei diritti costituzionali privilegiati e garantiti dai Trattati in cui le Regioni finiscono per comparire non come componenti istituzionali dell'ordinamento comunitario, ma come pure e semplici persone giuridiche. (cfr. G. Falcon, *La cittadinanza europea delle regioni*, in *Le Regioni* n. 2/01 pag. 328 e ss.).

Per quel che concerne il rapporto tra la costruzione dell'ordinamento comunitario, le dinamiche dell'integrazione europea e il contestuale processo di creazione e valorizzazione delle esperienze regionali all'interno degli Stati membri, l'Autore, pur rilevando come tali fenomeni e tendenze si siano originati in maniera indipendente l'uno dall'altro, ha poi riscontrato delle interazioni nel loro reciproco sviluppo, evidenziando come i governi nazionali abbiano utilizzato ed *“esaltato”* il proprio protagonismo nella partecipazione alle istituzioni comunitarie, soffocando e comprimendo indebitamente le competenze legislative regionali: *“[...] Ovviamente, il processo maggiore, assolutamente straordinario, sta nella progressiva costruzione, dal trattato CECA al trattato CEE (ed Euratom) con i relativi successivi sviluppi, di un livello di “statalità sovranazionale”: e poco importa da questo punto di vista se questa statalità sopranazionale sia una sorta di proiezione comune di quelle nazionali, o un qualche cosa di autoconsistente. Importa invece che la Costituzione di un livello di statalità sopranazionale, se ha in un certo senso “impoverito” gli Stati che hanno ceduto quote dei loro poteri....., ha in altro senso “rafforzato” i Governi, che hanno potuto legiferare in Europa senza i vincoli dei propri contrappesi istituzionali: dei Parlamenti e, dove c'erano, delle competenze legislative locali. Con ciò voglio ricordare che la Costituzione del nuovo livello ha completamente spiazzato, almeno in un primo momento, i livelli substatali, ed in particolare quelli dotati, nell'ordinamento statale nazionale, di maggiori garanzie costituzionali. Da una parte, infatti, il livello europeo manteneva...i connotati di una “internazionalità”, che costituisce da sempre il luogo esclusivo degli Stati; dall'altra, anche volendo considerare*

Invero il tema della partecipazione delle regioni al processo di integrazione europea, lungi dall'esaurirsi in una atomistica disamina degli strumenti di coinvolgimento dei livelli istituzionali sub-statali nei processi decisionali e nell'attuazione interna del diritto comunitario, risulta particolarmente complesso e ricco di implicazioni, essendo strettamente correlato, da un lato, agli assetti assunti, nella prassi, dalle dinamiche politico – istituzionali del nostro ordinamento e per altro verso, (in connessione con le medesime) agli sviluppi relativi all'odierna connotazione del sistema delle fonti del diritto.

Sotto il primo profilo viene in rilievo il peculiare ruolo assunto dal Governo nell'ambito delle relazioni ordinamentali quale “punto di snodo” tra le istanze regionali e locali, da una parte, e le istituzioni comunitarie, dall'altra.

L'azione concomitante dell'accrescimento dell'autonomia regionale e della maggior pervasività dell'azione comunitaria hanno portato e portano ad attribuire una nuova centralità al Governo in capo al quale si vanno ad accumulare funzioni e compiti con l'effetto di divincolare lo stesso dai consueti e tradizionali canali della legittimità parlamentare connessi alla democrazia rappresentativa e con il rischio di conferire al medesimo, in forza della forte autonomia decisionale, la possibilità di inaugurare un proprio circuito politico- giuridico.<sup>2</sup>

Non vi è dubbio che l'accrescimento della potenzialità decisionale del Governo costituisca una reazione dello Stato a contenere il processo di erosione della sovranità nazionale derivante dalla proliferazione dei settori e degli ambiti materiali della competenza comunitaria e dalla europeizzazione delle competenze, oltre che

---

*l'ordinamento nato dai trattati come un ordinamento interno, ed i trattati stessi come una singolare forma di Costituzione a due facce (una internazionale, l'altra interna), rimane il fatto che questa stessa Costituzione non conteneva affatto garanzie per gli ordinamenti interni agli Stati. Di più, l'aver portato talune decisioni ad un livello superiore ed internazionale costituiva per ciascun livello statale (non solo ora dunque per i Governi) un ulteriore fattore di legittimazione sullo stesso piano interno, che lo induceva ad appropriarsi a questo titolo anche di quote di decisione sostanziale in ipotesi spettanti, in linea costituzionale ordinaria, ai livelli regionali. [...]*”.

<sup>2</sup> In realtà il rischio della creazione di un circuito politico nuovo, connesso alla centralità del governo negli snodi istituzionali, è attenuato e diluito nell'Unione sia dal consolidamento di nuove figure che si affiancano ai consueti organi istituzionali ( Conferenze, Comitati, Collegi..) sia dal metodo della collegialità e dell'unanimità delle decisioni, retaggio del persistente carattere internazionale dell'Unione.

dell'implementazione del metodo comunitario, prima affermazione della sovranità sopranazionale che fa capo all'Unione.

Solo per anticipare alcuni spunti di riflessione che verranno evidenziati nel corso del lavoro, si vedrà come la tendenza al recupero della centralità decisionale dello Stato si manifesti, particolarmente, nel versante interno, nel rapporto con l'ordinamento delle regioni, lasciando trapelare in capo al primo la preoccupazione che l'accresciuta autonomia politica delle regioni (che legittimerebbe le stesse a partecipare in maniera più attiva e diretta al processo di integrazione europea nelle fasi c.d. "ascendente" e "discendente") possa risolversi in ulteriori "cedimenti della sovranità" dello Stato che potrebbe risultare irrimediabilmente "sfaldata".

Tale preoccupazione si è tradotta – come emergerà dall'analisi degli strumenti previsti dalle Leggi n. 131/03 e n.11/05- in una irragionevole macchinosità degli strumenti attribuiti alle regioni per partecipare alla fase ascendente del diritto comunitario ove l'exasperazione dei congegni formali e procedurali pare risolversi a detrimento della effettività sostanziale del loro apporto ai processi decisionali, mentre la costante invocazione dell'esigenza di garantire l'unitaria rappresentazione della posizione italiana porta di fatto a giustificare ogni compressione delle istanze regionali, già tradizionalmente diluite nella collegialità del sistema delle Conferenze che appare ribadito e cristallizzato.

Da qui, inoltre, sul versante discendente, la ampia gamma di poteri sostitutivi dello Stato, sia in via legislativa sia in via regolamentare sia in via amministrativa, i quali trovano un aggancio testuale nel V comma dell'art. 117 e nel II dell'art. 120 e tramite i quali lo Stato tende a recuperare il terreno perduto, invadendo surrettiziamente in via preventiva e suppletiva i nuovi ambiti di autonomia regionale attribuiti in riferimento alla partecipazione al processo di integrazione europea e più in generale, in relazione all'esercizio della potestà legislativa, dalla riforma del Titolo V Cost.

Tali rilievi oltre ad evidenziare un approccio del legislatore improntato ad una logica di tipo continuista con l'impianto normativo anteriore alla riforma costituzionale e a porre in rilievo la forte valenza unificante assegnata dall'ordinamento giuridico ai vincoli derivanti dall'appartenenza all'U.E., condurrà - più in generale - ad una riflessione sulla portata complessiva della riforma del Titolo V, in particolare



riferimento al nuovo assetto del sistema delle competenze legislative disegnato nell'attuale formulazione dell'art. 117 Cost.

Oltre all'incidenza sull'assetto degli equilibri politico-istituzionali interni, in particolare, sotto il profilo del rapporto tra Governo ed autonomie regionali, il processo di integrazione europea produce inevitabili riflessi sul sistema delle fonti, determinati dall'incessante apertura dell'ordinamento nazionale a quello sovranazionale.

Sotto tale ultimo profilo, il consistente incremento dei settori di intervento europeo e l'inevitabile incidenza del processo di integrazione comunitaria non soltanto sul sistema delle fonti del diritto ma, in una dimensione di più ampio respiro, sull'intero sistema giuridico-istituzionale interno, portano, da un lato, a mettere in discussione l'impalcatura tradizionale elaborata dalla Corte costituzionale (nella sentenza 170/84) per armonizzare gli eventuali contrasti tra norme interne e comunitarie attraverso la teoria c.d. dualista dei “*sistemi giuridici autonomi e distinti*” ancorché coordinati, ispirata alla logica della separazione e della non interferenza; per altro verso, a ritenere nella sostanza superato, sul piano delle relazioni ordinamentali tra livelli istituzionali, lo storico principio dell'indifferenza ( o meglio della non interferenza) dell'ordinamento comunitario all'articolazione costituzionale interna delle competenze.

Si tratta, naturalmente, di due risvolti di una stessa “medaglia”.

La incessante e quotidiana apertura nei confronti di un ordinamento sovranazionale che, in virtù di quel *passé-partout* costituito dall'art. 11 Cost., si “innesta” nel sistema giuridico interno, andandolo ad arricchire e ad ampliare, rende necessario un profondo ripensamento di quella logica dualista, richiedendo soluzioni giuridiche che giustificano la costante interazione tra i “due” ordinamenti, nazionale e comunitario, e che per tale ragione siano ispirate al canone della integrazione reciproca.

Inevitabili sono i riflessi anche nelle relazioni tra i differenti livelli istituzionali interni ( e *in primis* tra Stato e regioni) derivanti dal flusso di normazione proveniente dall'ordinamento comunitario e che entra a pieno (e legittimo) titolo nel sistema giuridico interno, provocando spesso delle “alterazioni” (indirette e riflesse) in quello che è il tradizione assetto di riparto delle competenze legislative e amministrative tra i soggetti ordinamentali.

Se da un lato, la teoria della separazione imperniata sulla logica dualista, costituente l'asse portante dell'impostazione messa a punto, all'esito di un *iter* non del tutto lineare, dal Giudice delle Leggi, ha avuto il pregio di garantire e giustificare – tramite la *non applicazione* della fonte interna contrastante - l'effetto della prevalenza automatica della fonte comunitaria, rappresentando - in ultima analisi - la “chiave di lettura” del processo di integrazione europea, non sono mancati nel corso degli anni originali spunti nelle pronunce della Corte dai quali parrebbe trapelare un atteggiamento di apertura verso la direzione della piena integrazione/fusione tra diritto interno e comunitario, riconducibile ad un approccio di tipo monista.

Si rammenta brevemente, a titolo esemplificativo di tale inversione di rotta, come la Consulta con la sentenza n. 399/87<sup>3</sup> abbia attribuito alle prescrizioni contenute nei

---

<sup>3</sup> Eloquente è un passaggio della sentenza n. 399/87, contenuto all'interno del punto 2 dei “considerato in diritto” : *“Invero, gli organi delle Comunità europee non sono tenuti ad osservare puntualmente la disciplina nazionale e, in particolare, la ripartizione delle competenze pur prevista da norme di livello costituzionale, ma possono emanare, nell'ambito dell'ordinamento comunitario, disposizioni di differente contenuto: le quali però, come questa Corte ha già avvertito, debbono rispettare i principi fondamentali del nostro sistema costituzionale nonché i diritti inalienabili della persona umana ( sent. 187/77). Quando tale condizione, come nella specie, sia osservata, le norme comunitarie si sostituiscono a quelle della legislazione interna e, se hanno derogato a disposizioni di rango costituzionale, debbono ritenersi equiparate a queste ultime, in virtù del disposto di cui all'art. 11 Cost. il quale consente la limitazione della sovranità nazionale al fine di promuovere e favorire le organizzazioni internazionali tra cui, com'è ius receptum, le Comunità europee. Conseguentemente, se viene lamentata l'invasione di una competenza attribuita e garantita da un atto normativo comunitario, che ha disciplinato la materia in maniera differente dalla norma costituzionale interna, il procedimento per conflitto di attribuzioni va considerato ammissibile [...]”*. Emblematica della possibilità che dal processo di integrazione europea derivi, sia pure indirettamente, un'alterazione al riparto costituzionale interno delle competenze, è una serie di pronunce con le quali la Corte ha affermato il potere per le leggi statali necessarie ad attuare le direttive comunitarie di incidere sull'esercizio delle competenze regionali *“quand'anche le stesse risultino fissate in norme di rango costituzionale.”* Cfr. sentenza n. 224/94, che richiama a propria volta le sentenze nn. 117/94, 306/92, 437/92, 349/91, 632/88 e la già menzionata 399/87. Non sono parse invece mettere in discussione la tradizionale impostazione degli “ordinamenti separati”, né riproporre un uso del regolamento comunitario alla stregua di norma interposta rispetto all'art. 11 e tale da integrarne il contenuto ai fini del sindacato di legittimità di un atto normativo interno contrastante, le sentenze n. 384/94 e 94/95 con le quali la Consulta ha ritenuto ammissibile il ricorso in via principale proposto dallo

regolamenti comunitari, per il tramite dell'art. 11 Cost., l'idoneità ad assurgere al rango di disposizioni costituzionali con conseguente possibilità per le stesse di incidere legittimamente sul riparto delle competenze tra Stato e regioni, e, conseguentemente, ha attribuito ai primi la possibilità di fungere da parametro (sia pure interposto) per la risoluzione dei conflitti di attribuzione intersoggettivi.

Non pare casuale, dunque, e testimonia l'inadeguatezza della teoria "dualista" degli ordinamenti separati a fondare il processo di integrazione, il fatto che la Corte appaia in alcuni, seppur isolati casi, aver messo da parte la concezione dei regolamenti comunitari come fonti a competenza riservata, superando la logica della non interferenza con le fonti interne.

Tale contesto postula, inoltre, un profondo ripensamento della stessa teoria dei "controlimiti", interpretata tradizionalmente in chiave statica come momento di estrema difesa dell'ordinamento nazionale.

L'ampliamento dell'orizzonte finalistico dell'Unione che trova il proprio riscontro nella necessità di varare un Trattato costituzionale all'interno del quale trovi una sistematica formalizzazione la tutela dei diritti attraverso l'inserimento della Carta di Nizza e al tempo stesso ove l'Unione assuma i connotati di un ordinamento a base federale, porta necessariamente a rivisitare la portata della teoria dei "controlimiti".

Quest'ultima ha costituito tradizionalmente la reazione granitica e statica degli Stati membri alla *primauté* e la resistenza degli stessi a cedere incondizionatamente la

---

Stato ex art. 127 Cost., nella precedente formulazione, nei confronti di una legge regionale non ancora entrata in vigore al fine di verificare e, in caso affermativo, di impedire che dall'introduzione della stessa potesse derivare un contrasto con la norma comunitari. La Consulta ha ritenuto ammissibile il ricorso, sulla scorta della necessità di impedire di immettere nell'ordinamento una norma " *obiettivamente contraddittoria con la preesistente normativa comunitaria*". Per una più articolata analisi della ricostruzione dell'ambiguo e non sempre lineare rapporto della giurisprudenza costituzionale in relazione al tema del processo di integrazione comunitaria e degli effetti dello stesso sul sistema delle fonti e sulla setto istituzionale interno si rimanda a Licia Califano, *Le regioni e l'integrazione europea*, in *Saggi e materiali di diritto regionale* a cura di A. Barbrera e L. Califano, 1997, p. 185 e ss.

propria sovranità non solo per respingere lo “spauracchio” del rischio di compressione dei diritti umani da parte dell’Unione ma anche per la preoccupazione che quest’ultima potesse incidere sulle strutture politico-costituzionali interne.

Gradualmente tale visione statica della teoria dei controlimiti dovrebbe cedere il passo ad una concezione dinamica alla luce degli sviluppi assunto dall’ordinamento comunitario e dalla sostanziale positivizzazione all’interno del Trattato della tutela dei diritti.

Lo spirito sotteso all’art. I-5 e all’art. II, 113 del testo del Trattato costituzionale fa affiorare la rinuncia da parte dell’Unione alla *primauté* quando entrino in gioco il rispetto dell’identità nazionale degli Stati membri e l’esigenza di garantire il massimo livello di tutela ai diritti umani<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> L’art. 53 della Carta (ora art. II-113 del Trattato costituzionale) prevede che: “ *Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal Diritto dell’Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali, delle quali l’Unione, la Comunità o tutti gli Stati membri sono parti contraenti, in particolare la convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, e dalle Costituzioni degli Stati membri*”. L’art. 5 per altro verso proclama il rispetto dell’identità nazionale e delle strutture politiche e costituzionali degli Stati membri, antepoendo tale principio alla stessa *primauté* pur positivizzata. Come è stato intuito da A. Celotto: “ *I controlimiti si avviano, quindi, a divenire non più il rigido muro di confine fra ordinamenti, ma il punto di snodo, la cerniera nei rapporti tra UE e Stati membri. Resta sempre più sullo sfondo la concezione dei controlimiti quale estrema ratio, che può legittimare anche la secessione ...di uno o più Stati membri ... I controlimiti modificano, ora la loro natura iniziale e divengono elemento di integrazione fra gli ordinamenti, che può ammettere anche l’applicazione di norme nazionali, in deroga al diritto UE, ove rechino livelli più elevati di protezione dei diritti, oppure rappresentino elementi essenziali della peculiare struttura costituzionale statale. Una Unione europea che tende alla formazione di un vero Stato unitario di tipo federale, non può non consentire che i singoli Stati membri, soprattutto in materia di diritti, non applichino le proprie disposizioni che riconoscono livelli di protezione più elevati al pari di quanto avviene tradizionalmente negli Stati federali. Si ammette così che una norma nazionale possa derogare alla norma comunitaria: i controlimiti acquistano una propria legittimazione, quale forma dinamica di prevalenza del diritto nazionale, rispetto al caso concreto; la *primauté* assume contenuti nuovi e differenti, ammettendo deroghe a livello nazionale, come si desume dalla sistematica stesa dell’art. I-5 del progetto di costituzione [...]” (cfr. Alfonso Celotto in *Una nuova ottica dei “controlimiti” nel Trattato costituzionale europeo?* In *Forum di Quaderni costituzionali*).*

Verso una “versione” dinamica dell’applicazione della teoria dei controlimiti paiono orientate le *European clauses* inserite all’interno di numerose Carte costituzionali degli Stati membri, volte a favorire l’osmotico processo di integrazione tra ordinamento nazionale e comunitario.

Quelli appena evidenziati sono, dunque, i principali spunti di riflessione e le rilevanti implicazioni evocati dal tema in oggetto.

Anche alla luce delle accennate difficoltà a rintracciare soluzioni univoche e lineari, si evidenzia come il tema delle relazioni tra Regioni e Unione europea, dell’apporto delle prime al processo di integrazione, nonché, più in generale, del grado di valorizzazione da parte dell’Unione, anche sotto il profilo dell’autonomia politica, dei livelli di governo sub statale, si presti ad essere affrontato seguendo differenti piani di lettura, ognuno dei quali propone e suggerisce prospettive di indagine che prendono le mosse e si sviluppano partendo da presupposti notevolmente divergenti e distanti.

Potrebbe ritenersi<sup>5</sup>, infatti, che il moto verso la valorizzazione della dimensione regionale nel processo di integrazione europea riceva un duplice e convergente impulso sia da parte dell’Unione che da parte del sistema politico-istituzionale interno.

Secondo un approccio che si fondi più sull’apparenza del fenomeno e lo valuti in maniera atomistica, senza tener conto delle implicazioni sul sistema politico-istituzionale interno, il coinvolgimento delle regioni nel processo di integrazione europea sarebbe suscettibile di tradursi in una valorizzazione dello spazio di autonomia riconosciuto a tale livello istituzionale.

L’ulteriore corollario del ragionamento risiederebbe nella necessità di abbandonare, anche a livello di rapporto tra fonti, la logica della separazione, per privilegiare quella dell’integrazione reciproca, per l’esigenza di coinvolgere

---

<sup>5</sup> Tra i sostenitori di tale tesi si ricordano: M. P. Chiti, *Regioni e Unione Europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l’influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni* n. 6/02 p. 1401 e ss.; A. Ruggeri, *Unione Europea e Regioni, nella prospettiva del riordino istituzionale e della integrazione delle competenze*, in *Rassegna Parlamentare*, 2005 p. 782 e ss.

adeguatamente le regioni nell'esercizio della potestà legislativa loro attribuita, somma espressione dell'autonomia politica.

Secondo una prospettiva e logica differenti<sup>6</sup>, molto più vicini all'analisi integrata di tutte le componenti, invece, potrebbe ritenersi, in maniera molto più scettica, che la logica della valorizzazione del regionalismo e la spinta al decentramento, come sopra accennato, si pongano in una posizione di contrasto e tensione rispetto alla tendenza all'integrazione comunitaria, sul presupposto che quest'ultimo processo possa di fatto tradursi in una mortificazione delle prerogative regionali.

E ciò in quanto la proliferazione delle politiche comunitarie, l'europeizzazione delle competenze e la prevalenza del diritto comunitario, sarebbero tutti fattori tali da poter incidere, comprimendola, sull'emersione delle regioni quali realtà istituzionali e quali interlocutori, sul piano europeo delle istituzioni comunitarie.

Tale ambiguità di fondo, connessa a tale duplice pulsione, emergerà, di seguito nella disamina degli strumenti offerti sia a livello comunitario, sia a livello di ordinamento interno, costituendo una costante spesso irrisolta nell'analisi dei singoli istituti.

Non vi è dubbio che la conduzione dei negoziati e più in generale dei processi decisionali comunitari veda ancora attualmente come protagonisti indiscussi i governi centrali, stante l'inefficacia degli strumenti che consentano, sia pure timidamente, un apporto regionale alla fase ascendente. Ciò provoca l'esclusione delle regioni dalla possibilità di interferire in maniera efficace nell'elaborazione delle decisioni assunte in sede comunitaria in settori di indiscusso interesse regionale.

---

<sup>6</sup> Tale orientamento di segno diametralmente opposto è sostenuto da: D'Atena, *Il difficile cammino europeo delle regioni*; Giandomenico Falcon, *La Cittadinanza europea delle regioni*, in *Le Regioni* n. 2/2001 p. 327 e ss.; Sandro Gozi, cit.

Il medesimo rischio di riaccentramento e di alterazione del riparto costituzionale interno delle competenze si profila altresì a “valle”, in relazione al versante dell’attuazione del diritto comunitario (c.d. fase “discendente”).

Nonostante il riconoscimento espresso a livello costituzionale delle prerogative regionali in tale fase, in connessione all’estensione degli ambiti materiali di competenza legislativa riconosciuta a tale livello istituzionale e al potenziamento anche sotto il profilo qualitativo della potestà normativa, in virtù delle novità introdotte dalla riforma del Titolo V, la preoccupazione dello Stato di essere esposto a responsabilità sul piano comunitario per ritardi ed inadempimenti nella attuazione degli obblighi comunitari, ha spinto alla contestuale affermazione ed introduzione espressa sempre in Costituzione di strumenti di tipo sostitutivo, che avendo, tra l’altro, trovato un notevole sviluppo nella recente disciplina di attuazione (L. n. 11/05), pongono le basi per legittimare in maniera sistematica una surrettizia invasione dello Stato in ambiti di competenza legislativa regionale, con il rischio di un’alterazione costante nel nuovo assetto costituzionale delle competenze.

Dalla prospettiva europea, la resistenza all’emersione delle istanze regionalistiche da parte dell’Unione deriva, in primo luogo, dal fatto che non esiste ad oggi, in considerazione della natura frastagliata delle soluzioni organizzative interne ai singoli Stati membri, un modello di “regione comunitaria”.

Né le Regioni hanno acquistato una vera e propria soggettività in ambito europeo. Né sono stati ad oggi elaborati principi comunitari volti al riconoscimento dell’apporto regionale e alla tutela della partecipazione delle regioni nei processi decisionali comunitari<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Ad evidenziare come abbia stentato ad affermarsi una concezione istituzionale delle regioni e sia ancora in *fieri* la formazione di un modello comunitario regionale è il fatto che prima del trattato di Maastricht le rare volte in cui la disciplina patrizia è ricorsa al termine “regioni” (come nell’art. 130, introdotto con l’Atto unico del 1986) non intendeva, in realtà, alludere alle istituzioni corrispondenti ma ad aree geografiche d’intervento della Comunità. Con Maastricht, invece, l’espressione ha iniziato ad essere

Se da parte delle Istituzioni comunitarie si avverte, tuttavia, l'esigenza di assicurare un più efficace coinvolgimento delle realtà substatuali nel processo di integrazione europea, anche per accrescere il tasso di democraticità dei processi decisionali comunitari, si è optato, comunque, per la soluzione di demandare prevalentemente agli Stati membri l'individuazione degli strumenti che consentano la valorizzazione dei livelli istituzionali nazionali e ciò in considerazione della perdurante ed indiscussa sopravvivenza del principio di indifferenza (*rectius*: non interferenza) dell'ordinamento comunitario per l'articolazione interna delle competenze nell'ambito dei singoli Stati membri.

Non hanno, peraltro, rivelato sufficiente efficacia gli strumenti predisposti direttamente dall'Unione europea al fine di consentire una visibilità alle realtà substatuali di governo, quali, ad esempio, l'istituzione del Comitato delle Regioni, di cui verranno nel prosieguo evidenziati i limiti derivanti dalle stesse caratteristiche strutturali, nonché la possibilità riconosciuta a membri di provenienza regionale, con qualifica ministeriale, di partecipare al Consiglio dei Ministri (art. 203 TCE).

In base a tale ultima disposizione è consentito a ciascuno Stato membro di partecipare al Consiglio con "*un rappresentante a livello ministeriale*" abilitato ad impegnare il governo di detto Stato membro. Tale previsione rende potenzialmente possibile l'accesso al Consiglio anche di membri di provenienza dalle singole regioni.

Detto appiglio testuale resta in relazione all'ordinamento italiano, tuttavia, problematico e comunque non determinante ai fini di un possibile riconoscimento della soggettività comunitaria delle regioni.

---

utilizzata in senso "forte" Il rilievo vale, in particolare, per l'art. 198 A (art. 263 del testo consolidato) T.C.E., istitutivo del Comitato delle Regioni. Tuttavia il testo italiano, per identificare le entità rappresentate nell'organo, fa uso dell'espressione "collettività regionali e locali", la quale non costituisce un modello di trasparenza e di perspicuità tecnica. Secondo l'opinione dottrinale tale espressione alluderebbe ancora ad un concetto di regione di tipo economico- geografico. Cfr. Antonio D'Atena, *Il difficile cammino europeo delle regioni italiane*, in *Le Regioni* nn. 3-4 del 2000 p. 555 e ss.



Le potenzialità insite nello strumento in questione sono, in realtà, da ridimensionare notevolmente in ragione di un duplice ordine di considerazioni.

In primo luogo non è agevole individuare i soggetti “di livello ministeriale” nell’ambito degli esecutivi regionali, non essendo chiarito né in Costituzione (nemmeno a seguito della riforma del Titolo V), né negli Statuti regionali quali siano i soggetti responsabili negli esecutivi regionali che assurgano – per i singoli ordinamenti interni- a tale qualifica ministeriale<sup>8</sup>.

In realtà, pare aver sopperito a tale lacuna, sgombrando il campo da ogni dubbio, la Legge n. 131/03 (c.d. Legge La Loggia) la quale, nell’attuare il nuovo Titolo V, ed, in particolare l’art. 117, V comma, relativamente alla fase ascendente, come si esaminerà più approfonditamente nel prosieguo, contempla la possibilità di integrare con componenti regionali, o addirittura, in alcuni casi, di far presiedere dai medesimi, quando siano “in gioco” scelte relative alla formazione di atti rientranti nelle materie di potestà legislativa esclusiva regionale, le delegazioni del Governo chiamate a partecipare alle attività dei gruppi di lavoro e dei Comitati del Consiglio e della Commissione europea, rimandando tuttavia, in un sistema “a cascata”, la concreta individuazione di tali membri regionali alle determinazioni da adottarsi in sede di Conferenza permanente.

Tale ultima previsione che trova, dunque, un espresso aggancio nel dettato costituzionale interno (art. 117, V comma Cost.), tuttavia, si è rivelata uno strumento di limitata portata posto che è soggetto al limite della garanzia della rappresentazione unitaria della posizione nazionale. Ciò porta inequivocabilmente a comprimere la possibilità per gli esponenti di provenienza regionale di far emergere gli interessi e le esigenze che scaturiscono dalla singola realtà territoriale rappresentata.

---

<sup>8</sup> Tale dubbio non sussiste, ad esempio, in Germania che è poi, non a caso, il paese che si è battuto proprio su pressione dei Länder - in cui esistono appunto Governi formati da Ministri- per fare inserire questa formula.

E' proprio in tale specificazione, la quale è, tra l'altro, in piena sintonia con l'art. 203 TCE, che si ravvisa il secondo e principale elemento di criticità della disposizione in esame.

Quand'anche si dovesse consentire l'accesso al Consiglio a membri di provenienza regionale, sia pure di rango ministeriale, in capo a questi ultimi graverebbe comunque il vincolo di rappresentare, all'interno dell'istituzione comunitaria, lo Stato membro di appartenenza nella sua unitarietà, e non già la singola regione. Tali esponenti degli esecutivi regionali all'interno delle delegazioni italiane (o a capo delle medesime) non potrebbero, dunque, far emergere in maniera determinante, se non in via di mero fatto, le istanze peculiari della comunità territoriale cui appartengono.

Le considerazioni appena accennate in ordine alle reciproche interferenze tra il processo di valorizzazione della dimensione regionale all'interno dei singoli ordinamenti statali e il simultaneo percorso di integrazione europea, incentivato dall'Unione, nonché la apparente convergenza - sia pure nell'ambiguità delle soluzioni individuate sul piano interno e su quello comunitario - portano a ritenere che la problematica delle relazioni Regioni - Comunità europea non possa esser letta esclusivamente in una prospettiva *bottom-up*, incentrata sulle nuove previsioni del Titolo V della Costituzione, ma partendo, piuttosto, da una prospettiva di indagine che prenda le mosse dall'ordinamento comunitario, per poi spostarsi sul versante interno.

Proprio per la presa d'atto della duplice "anima" del tema del rapporto delle regioni al processo di integrazione europea, la presente analisi del tema si snoderà, dunque, lungo entrambi i piani prospettici, comunitario ed interno, onde evidenziare eventuali convergenze o contrasti e soprattutto contraddizioni nel percorso di

valorizzazione e coinvolgimento della dimensione substatuale nel processo di integrazione comunitaria<sup>9</sup>.

Ponendo quale punto di partenza la dimensione europea, non possono trascurarsi il carattere di ordinamento giuridico sovranazionale del sistema comunitario, né il principio del primato del diritto comunitario sul diritto degli Stati membri. E' di tutta evidenza, infatti, il riflesso e l'incidenza sulle costituzioni nazionali delle evoluzioni istituzionali europee.<sup>i</sup>

Il necessario corollario di tale impostazione è quello di abbandonare la tradizionale concezione del rapporto tra diritto comunitario e interno in termini di separazione (non interferenza) per privilegiare piuttosto la logica dell'integrazione reciproca .

In tal modo balza agli occhi come il coinvolgimento della dimensione regionale nel processo di integrazione comunitaria potrebbe in astratto tradursi in una valorizzazione dello spazio di autonomia di tali enti, piuttosto che in una mortificazione o compressione della stessa, come paventato da parte della Dottrina.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> L'angolo prospettico di partenza, dal quale analizzare il tema della partecipazione regionale all'integrazione europea da privilegiare, sarà pertanto costituito dal versante comunitario, parendo errato focalizzarsi esclusivamente su quello interno.

Solo ponendo lo sguardo su entrambi i piani ci si potrà rendere conto di come il moto verso la valorizzazione della dimensione substatuale riceva un differente impulso, non sempre convergente verso l'obiettivo di valorizzare il "protagonismo regionale" nella formazione e attuazione del diritto comunitario.

<sup>10</sup> Di tale ultimo avviso appare la tesi di A. D'Atena (in *La partecipazione delle regioni ai processi comunitari di decisione* in A. Ruggeri e G. Silvestri (a cura di) *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano 2001 p. 174 e ss. ). L'Autore parte da una logica diametralmente opposta secondo cui la valorizzazione del regionalismo e del decentramento interno allo Stato membro si muoverebbe in una linea di netto contrasto e opposizione rispetto alla tendenza all'integrazione comunitaria che viceversa porterebbe ad una conversione ed accentramento delle competenze e funzioni verso lo Stato centrale: " *Mentre la prima trova la propria idea-forza nel decentramento delle competenze statali , la seconda si svolge nel segno dell'accentramento*" dello spostamento, cioè, delle competenze verso l'alto in favore delle sedi sopranazionali. Per riassumere tale posizione, potrebbe dirsi che il percorso di integrazione comunitaria con il coinvolgimento delle entità substatuali si tradurrebbe

L'evoluzione della considerazione regionale nel sistema comunitario è emblematica dell'esigenza di costruire ed assicurare via via in maniera crescente il coinvolgimento (e, direi, il protagonismo) di tali entità substatuali nella vita dell'Unione per il più compiuto realizzarsi del processo di integrazione europea che non può vedere come unici interlocutori della prima gli Stati membri.

Tale tensione, sorretta, come già accennato, dall'aspirazione di ampliare la base di legittimazione democratica dell'Unione, volta a potenziare il ruolo delle entità substatuali per coinvolgere le stesse a pieno titolo nei processi decisionali comunitari, nell'auspicio che si giunga in ultima battuta, ad attribuire loro soggettività comunitaria e a farne un polo istituzionale dell'Unione, è sottoposta, tuttavia, ad una pulsione di segno diametralmente contrastante determinata dalla tendenza dell'Unione ad avocare a sé un numero via via maggiore di competenze.

Tale indiscusso dato di fatto ha suscitato reazioni da parte degli Stati membri, come l'Italia, trincerati dietro il baluardo delle esigenze, costituzionalmente tutelate, di garantire l'unitaria rappresentazione degli interessi interni e di non esporsi in via esclusiva a forme di responsabilità sul piano internazionale e comunitario per inadempimento degli obblighi assunti, reazione manifestatasi, come si vedrà, nella costante tendenza a mantenere un indiscusso protagonismo nei processi decisionali comunitari e a preservare in questo modo la propria sovranità, messa velatamente a "repentaglio" dall'incessante avanzare delle competenze comunitarie con contestuale erosione di quelle dei singoli Stati membri.

La necessità di garantire le predette esigenze, oltre a trapelare dalla legislazione, riecheggia ancora una volta in maniera inequivoca in un paio di passaggi del discorso reso dall'attuale Ministro per le politiche europee Emma Bonino nell'audizione relativa alla seduta dell'11 luglio 2006 nell'ambito della Commissione XIV: *"Tra gli obiettivi*

---

in una mortificazione delle aspirazioni autonomistiche delle regioni e contrasterebbe con la piena realizzazione della valenza politica attribuita dalla Costituzione a tali livello di governo.

*prioritari che come ministro intendo perseguire, vi è la necessaria messa a punto di procedure più efficaci per la definizione della posizione nazionale in ordine alle principali questioni a carattere trasversale dell'agenda europea, quella che in gergo viene chiamata la fase ascendente. Ciò al fine di individuare, nei limiti del possibile la posizione italiana sulle grandi tematiche, prima che i singoli Ministri la proponano a Bruxelles e in tempo utile per consentire la formazione di una certa volontà politica sia della Commissione sia del Consiglio".* Parimenti eloquente, nell'ambito della fase discendente, è la constatazione dell'esigenza di preservare lo Stato da forme di responsabilità per l'inadempimento degli obblighi comunitari, esigenza tanto più avvertita in considerazione delle accresciute prerogative regionali nell'attuazione delle direttive: *" Il secondo aspetto, che si ricollega alla legge comunitaria...riguarda la necessità di accelerare il recepimento delle direttive, perché molte delle infrazioni sono legate a direttive non recepite o scadute nei tempi [...]. Infine, ho già citato a grandi linee i rapporti con le regioni, che per i motivi elencati, sono evidentemente partner importanti in questa materia, perché - come ho detto - molte delle infrazioni sono di competenza regionale, ma di fatto è lo Stato nazionale a risponderne. Di fronte alle Istituzioni europee non appare la regione, ma lo Stato membro, unitariamente considerato. Pertanto, se la violazione viene "commessa" dalle regioni, di fatto chi paga, per intenderci, resta lo Stato nazionale [...]"*<sup>11</sup>

Ed è proprio tale "reazione" che, come emergerà nel prosieguo, ha fatto sì che l'attuazione legislativa delle prerogative regionali nelle fasi "ascendente" e "discendente" del diritto comunitario, che hanno finalmente trovato espressa consacrazione nel dato costituzionale, sia stata impostata secondo una logica minimalista, più coerente con il precedente assetto dei rapporti tra livelli istituzionali

---

<sup>11</sup> Si rinvia a Camera dei Deputati, Commissione XIV Politiche dell'Unione europea, resoconto stenografico Audizione, seduta di Martedì 11 luglio 2006, pag. 2 e ss.

che con il nuovo quadro costituzionale di riferimento, quasi a voler depotenziare i margini di novità introdotti dalla riforma costituzionale del 2001.

L'inadeguatezza e l'ambiguità di fondo delle soluzioni elaborate nell'ordinamento interno per rispondere alla duplice esigenza di garantire ed agevolare il processo di integrazione europea, per un verso, e di riconoscere più penetranti canali di coinvolgimento delle regioni in tale processo, in considerazione degli accresciuti margini di autonomia attribuiti a queste ultime dalla Legge cost. n. 3/01, paiono derivare proprio dal carattere "incompiuto" della riforma costituzionale che già trapela nella formulazione del I comma dell'art. 117, inidoneo, come si vedrà, ad assurgere al rango di una vera e propria "clausola europea" tale da consentire, mediante il superamento dell'ormai obsoleto approccio dualista, la piena integrazione dell'ordinamento comunitario con quello interno, e sintomo di una certa "riottosità" dello Stato ad abbattere ogni baluardo (come nel caso dei "controlimiti") per favorire la piena compenetrazione tra i sistemi giuridici.

Ma l'incoerenza della novella costituzionale emergerà in maniera ancor più lampante in riferimento all'ambiguo contenuto del V comma dell'art. 117 e alla timida attuazione legislativa offerta dalle Leggi n. 131/03 e n. 11/05 in ordine ai poteri regionali riconosciuti rispettivamente in ordine alle fasi ascendente e discendente del diritto comunitario. Tali interventi normativi, quasi incuranti del nuovo assetto costituzionale delle competenze, anche grazie all'avallo del Giudice delle Leggi, rappresentano un *continuum* dell'impianto anteriore alla riforma del Titolo V, finendo per mortificare i proclamati poteri regionali nella formazione e nell'attuazione del diritto comunitario.

Per quel che concerne la fase ascendente si vedrà come, pur nell'implementazione in astratto degli strumenti volti ad assicurare un coinvolgimento delle regioni nei processi decisionali volti alla formazione degli atti comunitari (partecipazione alle delegazioni nazionali e ai gruppi di lavoro, possibilità di richiedere

la riserva di esame, possibilità di sollecitare il ricorso del governo alla Corte di Giustizia, potenziamento degli obblighi di informativa, possibilità di richiedere intese ecc.), la preoccupazione dello Stato di garantire l'unitaria rappresentazione della posizione italiana abbia indotto ad una esasperazione del momento procedurale a scapito dell'effettività dell'emersione delle singole istanze regionali

Sul versante della fase discendente le perplessità sorgono non solo per le ripercussioni sulla effettività della partecipazione regionale all'attuazione del diritto comunitario, ma, più in generale, nell'ambito di una globale e complessiva riflessione sulla reale portata della riforma del Titolo V, suscitate dalla presa d'atto della valorizzazione esasperata di quegli elementi di chiusura del sistema rappresentati dai poteri sostitutivi statali, elevati dal legislatore statale al rango di titolo abilitativo tale da legittimare in via sistematica interventi normativi statali in via suppletiva e preventiva anche di rango regolamentare.

In realtà, al momento dell'introduzione di tali congegni di "supplenza", gli stessi sono stati presentati come necessari ed indispensabili, pur alla luce del nuovo impianto costituzionale delle competenze legislative riconosciute in capo alle regioni, a fronte della responsabilità unitaria dello Stato verso l'Unione europea, e legittimati dalla stessa Costituzione, in particolare dagli artt. 117, V comma, e 120, II comma.

Così, nel corso dell'audizione nell'ambito della seduta del 5 marzo 2003 della XIV Commissione, il Ministro per gli Affari regionali, E. La Loggia, entusiasticamente presentava le novità introdotte dalla Riforma del Titolo V Cost. in ordine alla partecipazione delle regioni al processo di integrazione europea e dalla disciplina di attuazione all'epoca "in cantiere": " [...] Anche qui il Titolo V ha innovato la materia prevedendo l'esercizio del potere sostitutivo in entrambi i casi, di inadempimento (art. 117, quinto comma) e di mancato rispetto della normativa comunitaria (art. 120 Cost.) rendendo quindi superata la previsione della legge La Pergola...A fronte di tali e tanti problemi l'iniziativa del Governo e del Parlamento è quanto mai necessaria e

*indispensabile per dare le opportune risposte al nuovo assetto istituzionale. In particolare, su questa via si pongono il disegno di legge di attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 e la riforma della legge La Pergola ... che ha avuto tanti meriti per garantire l'assolvimento dei nostri obblighi verso l'Europa, ma che ora necessita di un profondo aggiornamento alla luce delle esigenze di anzi rilevate... Per l'attuazione interna, occorre definitivamente istituzionalizzare quell'orientamento seguito dal Governo e condiviso dal Consiglio di Stato sulla possibilità di riconoscere allo Stato una sorta di potere sostitutivo anticipato, consentendogli di ricorrere al recepimento della normativa comunitaria, anche nelle materie di legislazione esclusiva e concorrente regionale, all'adozione di norme (anche regolamentari) di natura "cedevole" – questa è la chiave che abbiamo trovato per coordinare le diverse normative che in materia si sono sovrapposte-, cioè applicabili sino all'entrata in vigore dell'apposita normativa regionale, anche per non lasciare un vuoto normativo. In tal senso, d'altronde, già dispongono le più recenti leggi comunitarie (L. n. 39/02 e 14/03). In tal modo si può assicurare il tempestivo recepimento delle direttive relative a materie regionali e fornire un indirizzo interpretativo unitario all'attività di attuazione delle regioni [...]"*

Non vi è dubbio che il proliferare degli strumenti di tipo sostitutivo giustificati dalla preoccupazione di esporre lo Stato alla responsabilità sul piano comunitario per inadempimento degli obblighi assunti, oltre a far sorgere la sensazione di una larvata riesumazione dell'interesse nazionale, sortisca, in ultima battuta, l'effetto di provocare il rischio di una sistematica alterazione del riparto costituzionale delle competenze e del nuovo assetto di funzioni, rischio ancor più latente ove si consideri l'incertezza e l'aleatorietà connessa all'operare della cedevolezza quale costante criterio di composizione nell'ipotesi di un eventuale concorso tra fonti statali e regionali e ferma la prevedibile deresponsabilizzazione dei legislatori regionali.



E' dato domandarsi se sia coerente con il nuovo impianto costituzionale, che ha attribuito alle regioni anche una competenza legislativa esclusiva, un sistema che consente allo Stato di dettare in via preventiva una disciplina surrettizia, non solo di principio ma anche di dettaglio, assicurando un *“quadro omogeneo delle direttive nel nostro ordinamento e al contempo di provvedere all'adempimento degli obblighi comunitari di recepimento nei termini di scadenza previsti”*.

Ma viene altresì spontaneo chiedersi se l'eventuale incoerenza vada imputata a poco felici scelte del Legislatore o se sia, piuttosto, indotta da una stessa ambiguità di fondo della riforma costituzionale che ha inserito appigli testuali tali da legittimare interventi idonei a soffocare la stessa portata innovativa dell'impianto principale.

### ***1.2. Le regioni nell'Unione europea: dal superamento della concezione funzionalistica alla mancata acquisizione della soggettività comunitaria.***

Come è noto, i Trattati istitutivi hanno, fin dall'origine, strutturato la Comunità su base rigorosamente statale, attribuendo solo agli Stati membri la soggettività comunitaria ed improntando intorno ai medesimi gli organi, i procedimenti e, in ultima battuta, il potere decisionale.

Al momento dell'avvio del processo di integrazione sovranazionale originato dall'appartenenza alla Comunità europea, le uniche entità substatali all'epoca esistenti e dotate di una spiccata identità ed autonomia politico –istituzionale (Länder tedeschi e regioni a statuto speciale italiane) hanno risentito fin dall'inizio di tale impostazione, subendo, in maniera ancor più schiacciante degli Stati membri – in quanto tagliate fuori, a differenza di questi ultimi, dai processi decisionali delle Istituzioni comunitarie - ,

massicci spostamenti di competenza in favore delle Comunità, vedendo erose le proprie prerogative.<sup>12</sup>

Le Regioni dunque solo di recente hanno iniziato a conquistare in ambito comunitario una sia pur timida visibilità e considerazione.

Tale conquista è lenta e progressiva scontrandosi con la difficoltà in ambito comunitario di trovare un giusto equilibrio fra il rispetto del ruolo degli Stati e il riconoscimento della complessa realtà costituita dai livelli di governo e di rappresentanza territoriale substatuali esistenti, sia pure in una vasta gamma di forme, in tutti gli Stati membri.

Invero, le istituzioni territoriali subnazionali sono nei primi anni rimaste in una posizione marginale, benché la politica del sistema comunitario abbia fin dall'inizio investito settori che toccano direttamente le competenze ed i poteri degli enti di governo locale e regionale<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Il processo di integrazione e lo spostamento a livello comunitario delle attribuzioni ha spogliato altresì le realtà substatuali dei poteri di interazione loro riconosciuti dalle legislazioni nazionali, operanti esclusivamente nell'ordinamento interno, quali, ad esempio, l'iniziativa legislativa attribuita dall'art. 121 2° comma, Cost. ai Consigli regionali italiani. Il progredire di tale compressione di competenze è stato agevolato, o comunque non arginato, dal mancato riconoscimento, a livello comunitario, in capo alle regioni di strumenti di tutela giurisdizionale a difesa delle proprie attribuzioni, comparabili a quelli assicurati dalle Costituzioni nazionali. Una delle ragioni della iniziale c.d. "Landesblindheit" ("cecità federale") della Comunità europea può ravvisarsi nel fatto che la maggior parte degli Stati aderenti in origine era caratterizzata da una struttura centralistica. A partire dalla metà degli anni Settanta fino agli anni Novanta, via via una serie di Stati iniziano a dotarsi di una struttura organizzativa volta a valorizzare la dimensione substatuale. Si ricordano a tale riguardo la Spagna, il Portogallo, il Regno Unito e il Belgio. L'avvio dell'esperienza regionale in Italia, pur affermata in Costituzione, risale alla metà degli anni Settanta.

<sup>13</sup> Tale circostanza trova spiegazione nel fatto che la politica regionale della Comunità ha posto come obiettivo quello di rimuovere gli squilibri tra regioni a diverso tasso di sviluppo al fine di favorire la coesione economico-sociale della comunità. La configurazione della "regione comunitaria" ed il "regionalismo comunitario" rispondono a criteri di omogeneità economica e produttiva più che a ragioni politico-istituzionali. Tale approccio è stato definito "top-down regionalism" che rappresenta la tradizionale politica regionale della Comunità. Nell'architettura istituzionale dell'Unione ha stentato a farsi strada il "regionalismo indigeno" detto anche "bottom-up regionalism" per ovviare a tale carenza le

Nonostante tale percorso sia ancora in divenire, fluttuante e non appaia sempre del tutto lineare, purtuttavia non può negarsi come si sia fatta molta strada, anche solo prestando mente al fatto che in una prima fase, caratterizzata dall'indifferenza comunitaria per le Regioni, la dimensione regionale era concepita esclusivamente in una prospettiva "funzionale", ossia caratterizzata dalla concezione di tali entità substatuali come mere aree geografiche destinatarie delle politiche volte a favorire lo sviluppo economico e garantire una uniforme coesione economico-sociale interna.

Nel corso degli anni Ottanta, nonostante la permanenza della concezione funzionalista che offre una lettura minimalista dal punto di vista istituzionale alla dimensione regionale, si assiste gradualmente al riconoscimento di una maggior rilevanza diretta comunitaria in capo alle regioni.

Le tappe più significative di tale tendenza si ravvisano inizialmente nella partecipazione delle regioni con un'autonoma soggettività comunitaria all'accordo volto alla formazione, tra gli altri, dei Programmi integrati mediterranei, nel

---

regioni ed i poteri locali si sono auto-organizzati, profittando inizialmente di organismi già operanti nel sistema del Consiglio d'Europa, come lo IULA- Unione Internazionale dell'Autorità Locale- ed il CCRE – Consiglio dei Comuni e delle Province d'Europa. A metà degli anni Ottanta tali organismi hanno dato vita al Consiglio delle regioni europee e ad un Ufficio congiunto di rappresentanza. Nel frattempo regioni e Länder hanno creato una serie di autonomi uffici di rappresentanza a Bruxelles. La prima apparizione delle regioni nell'architettura istituzionale comunitaria risale al 1988, quando viene creato dalla Commissione il Consiglio consultivo delle autorità regionali e locali, organo sussidiario, composto da 42 membri con attività di proposta, consultazione e coordinamento tra i vari attori regionali. Numerose sono, inoltre, le Comunità di lavoro interregionali, organizzazioni transnazionali pubbliche aventi l'obiettivo di affrontare congiuntamente, nell'ottica dell'aggregazione, problemi connessi ad esigenze quali la regolazione del traffico di frontiera, l'armonizzazione delle infrastrutture, la pianificazione territoriale, la tutela dell'ambiente, ecc... Tali Comunità di lavoro hanno sviluppato, sempre più, collaborazione e sinergismi con le istituzioni comunitarie. Nell'accentuarsi della presenza organizzata degli attori substatuali sulla scena europea si è ravvisata una forma di pressione politica verso la via del federalismo nei confronti sia degli Stati membri che delle istituzioni comunitarie. In assenza di appropriati canali istituzionali, le regioni si sono mosse sulla base di schemi di rappresentanza corporativa e verticale a causa dell'impatto centralista riconducibile alla "saldatura" di due politiche di regionalismo di stato: quello nazionale e quello comunitario.

riconoscimento in capo alle regioni di soggetti attuatori delle politiche supportate dai Fondi strutturali.

Invero, in tale fase la Comunità allude ancora alle regioni prevalentemente come ad un'area geografica di intervento e non come alle istituzioni corrispondenti.

Come di vedrà, solamente con il trattato di Maastricht le entità sub statuali presenti negli stati membri di tipo federale e regionale hanno conseguito una prima più consistente "visibilità" comunitaria.<sup>14</sup>

L'Unione è del resto un sistema complesso articolato su una molteplicità di livelli di governo e di amministrazione.

Sia valorizzando il ruolo degli Stati come "signori" dell'Unione, sia volendo porre l'accento sugli organi comunitari (ed, in particolare, sul Parlamento e sulla Commissione), quali cardini di un ordinamento sempre più sovrastatale, non ci si potrà non avvedere che l'asse centrale del funzionamento dell'Unione e dei processi decisionali che la caratterizzano, pur essendo incentrato sempre sui primi, registri un incremento della considerazione del ruolo svolto dai livelli regionali di governo e di rappresentanza, soprattutto in riferimento a quei livelli substatuali ai quali siano riconosciuti poteri legislativi o che, negli Stati con struttura federale, sono riconosciuti come elementi costitutivi dell'ordinamento nazionale.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Come segnalato da parte della dottrina, il difficile cammino delle Regioni e la loro stentata emersione quali realtà istituzionali all'interno dell'Unione è da ascrivere: *"all'europeizzazione di parte delle competenze loro costituzionalmente riservate per effetto del trasferimento alle istituzioni sopranazionali, ... alla mancanza di mezzi di tutela paragonabili a quelli loro spettanti in base al diritto interno"*. Cfr. Antonio D'Atena, *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, in *Le Regioni* nn. 3-4 del 2000. Tra i principali fattori del mutamento vi è l'attribuzione alla Comunità del carattere di ordinamento giuridico di natura sopranazionale; la prevalenza del diritto comunitario sul diritto nazionale con l'obbligo da parte degli operatori giuridici di disapplicazione del secondo, l'aumento delle politiche comunitarie e la diffusione del regionalismo e del decentramento da parte degli Stati membri. Cfr. M.P. Chiti, in *Regioni e Unione europea dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 6 del 2002.

<sup>15</sup> Anche puntando ad esaltare il ruolo degli organi comunitari ed enfatizzando il consolidamento del metodo comunitario per superare l'accusa del deficit di democraticità dell'Unione si dovrà

Occorre risalire, a tale riguardo, all'avvio di processi di regionalizzazione in diversi Stati membri della CEE ( Spagna, Portogallo, Belgio e Regno Unito), cui fanno riscontro, a livello comunitario, le prime aperture in favore delle entità substatali che si manifestano, in un primo tempo, con dichiarazioni<sup>16</sup> di peso politico più simbolico che effettivo, volte a riconoscere tali entità ed a incentivare la loro valorizzazione da parte degli Stati, nonché nell'istituzione di un organismo dotato di poteri consultivi meramente facoltativi denominato Consiglio consultivo degli enti regionali e locali, antesignano dell'attuale Comitato delle Regioni, e che rappresenta il timido tentativo di creazione di un organo con la funzione di dar voce alle istanze provenienti dalle entità substatali.

A rafforzare il fondamento giuridico della politica regionale della Comunità è stato inoltre l'Atto Unico europeo del 1986 che nell'introdurre l'art. 130 A, comma 2, ha annoverato tra gli obiettivi della Comunità la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle regioni e del ritardo delle regioni meno favorite.

---

necessariamente ricercare il rafforzamento del ruolo dei livelli substatali di governo affinché, attraverso il coinvolgimento dei livelli territoriali di governo si assicuri un surplus di legittimazione democratica dei processi decisionali dell'Unione che poggia oggi soltanto sul Parlamento europeo, per un verso e sul Consiglio dei Ministri ed il Consiglio europeo, per l'altro ( cfr. Franco Pizzetti, *Le autonomie locali e l'Europa in Le Regioni*, a. XXX n. 5 ottobre 2002).

<sup>16</sup> Ci si riferisce, in particolare alla Dichiarazione Comune, adottata dalle Istituzioni comunitarie il 19 giugno 1984, nella quale si legge: “ *Le tre istituzioni comunitarie concordano sull'opportunità, sia pure nel rispetto delle competenze interne degli Stati membri e del diritto comunitario, di una stretta collaborazione tra la Commissione delle Comunità europee e le autorità regionali o eventualmente locali. Ciò permetterà di tenere in maggiore considerazione gli interessi regionali nell'elaborazione dei programmi di sviluppo regionale*”. Nella stessa linea si colloca la risoluzione del Parlamento europeo sulla politica regionale della Comunità e sul ruolo delle Regioni del 18 novembre 1988, recante la c.d. Carta comunitaria della regionalizzazione la quale, oltre a promuovere tale processo all'interno degli Stati membri ha fissato le coordinate essenziali che dovrebbero costituire il minimo comune denominatore delle entità substatali da ravvisarsi: a) nella personalità giuridica, b) nella titolarità delle competenze legislative, c) nella sussistenza di assemblee rappresentative direttamente elette e di Governi democraticamente legittimati.

Ciò che accomuna tali documenti è il superamento, sia pure graduale, della concezione funzionalistica, fondata sulla mera attribuzione della valenza economico-geografica delle entità substatuali, e l'avvio verso una politica regionale comunitaria che, ferma la preclusione delle istituzioni comunitarie di intervento diretto in ordine alle scelte relative alle modalità di articolazione interna delle competenze, riservate esclusivamente alle Costituzioni nazionali, riconosca, tuttavia, la valenza istituzionale ed il peso politico delle entità substatuali dotate di competenze legislative.

Tali iniziative sono comunque ancora lontane dal dotare di soggettività comunitaria le articolazioni interne agli Stati membri.

Come anticipato, nel tessuto dei Trattati le regioni italiane, così come gli enti consimili degli altri Stati membri dell'Unione, hanno cominciato ad acquistare una rilevanza nell'assetto istituzionale dell'Unione solamente sul finire degli anni Ottanta e nei primi anni Novanta con le tre importanti innovazioni introdotte dal Trattato di Maastricht e successivamente integrate dai Trattati di Amsterdam e Nizza.

Tali innovazioni, espressive della prima breccia per l'accoglimento delle istanze regionali nell'ambito delle istituzioni comunitarie, sono rappresentate, sotto il profilo di ordine sistematico, dall'introduzione del principio di sussidiarietà (art. A, comma 2°, art. 3B TCE), sul piano dell'assetto organizzativo-istituzionale, nell'istituzione e nel successivo potenziamento del Comitato delle Regioni (art. 198°- 198C TCE, ora artt. 263-265 del testo consolidato) e nell'apertura del Consiglio dei Ministri ai rappresentanti delle collettività regionali e locali. (art. 146 TCE- ora art. 203 nel testo consolidato)<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Ad avviso di parte della Dottrina tali previsioni, pur favorendo l'emersione dei livelli substatuali di governo, non sembrerebbero sufficienti a garantire alle regioni, nell'ambito dell'ordinamento comunitario, una determinante e significativa partecipazione ai processi decisionali europei né ad attribuire a tali enti una vera e propria soggettività sul piano istituzionale comunitario. Cfr. Adele Anzon: *Le Regioni e L'unione europea L'esperienza italiana*, in *L'Europa delle autonomie Le Regioni e l'Unione Europea a cura di Antonio D'Atena*, Milano, Giuffrè, 2003. Come è stato correttamente

Tali accorgimenti e previsioni, pur favorendo l'emergere della dimensione regionale, non sono ancora idonei ad attribuire soggettività comunitaria a tali livelli substatali né a garantire loro una partecipazione significativa ai processi decisionali comunitari.

A conferma della debolezza di fondo della dimensione sub statale milita del resto la considerazione che tali articolazioni non godono nei Trattati vigenti di alcun accesso privilegiato alla Corte di Giustizia e non dispongono di un mezzo giurisdizionale diretto per far valere il rispetto del principio in questione.

Una spinta verso una maggior considerazione della posizione del ruolo delle Regioni deriva altresì dall'esigenza di incrementare l'efficienza e la trasparenza delle istituzioni comunitarie le quali non disponendo di una propria amministrazione periferica dislocata su tutto il territorio, sono costrette ad avvalersi prevalentemente delle strutture amministrative e operative interne degli Stati membri<sup>18</sup>.

---

rilevato, non può desumersi il riconoscimento della soggettività in capo alle Regioni dall'applicazione del principio di sussidiarietà.

Nell'ambito dei lavori della Convenzione sul futuro dell'Unione sia le Regioni e le autonomie locali nei singoli paesi membri, sia il Comitato delle Regioni, sia il Parlamento europeo e la stessa Commissione si sono più volte interrogati sui possibili modi per dare una risposta al problema del *multilevel governance* sia a quello di un'interpretazione del principio di sussidiarietà non limitata al rapporto tra Stati ed Unione, sia, infine alla ricerca di forme di raccordo tra i diversi livelli di governo interni all'Unione, in vista del conseguimento di un più alto tasso di democraticità nel funzionamento delle istituzioni comunitarie.

In questo principio non può vedersi un riconoscimento comunitario delle autonomie regionali, poiché esso, dato il tenore della sua formulazione, riguarda in via esclusiva i rapporti tra comunità e Stati membri, tant'è vero che lo stesso è stato introdotto proprio per arrestare l'espansione della prima a danno dei secondi, per garantire, cioè, nei confronti di eccessive invadenze comunitarie, gli Stati membri nel loro complesso e non già per tutelare in via immediata le loro articolazioni interne, fermo, del resto, il principio dell'indifferenza dell'ordinamento comunitario all'articolazione interna delle competenze secondo l'assetto costituzionale dei singoli Stati membri.

<sup>18</sup> La spinta molto forte allo sviluppo di forme di regionalizzazione che si è manifestata in pressoché tutti gli Stati membri come conseguenza delle politiche di sviluppo messe in campo dall'Unione a partire dalla fine degli anni Ottanta trova proprio in questa esigenza di miglioramento dell'efficienza un suo fondamento specifico. La necessità di mettere a punto interventi mirati su ambiti territoriali più limitati degli Stati membri e la connessa necessità di individuare forme organizzative e amministrative a

Occorre sottolineare che la normativa dei Trattati nell'evoluzione registratasi in corrispondenza allo sviluppo del processo di integrazione europea ha trovato solamente nella versione del Trattato di Nizza un segnale più incisivo verso l'attribuzione di una certa rilevanza alle Regioni nell'assetto comunitario.

Ciononostante le Regioni o enti sub statali consimili all'interno di altri Stati membri dell'Unione sono ad oggi prive di soggettività comunitaria.

E' evidente che in mancanza di apposita normativa pattizia tale caratteristica non possa desumersi semplicemente dal fatto che le stesse siano destinatarie del diritto comunitario e siano enti istituzionali obbligati a darvi piena e tempestiva attuazione secondo quanto disposto dalla normativa nazionale oltre che dall'assetto costituzionale interno<sup>19</sup>.

---

legittimazione democratica da assumere come interlocutori della Commissione e delle sue strutture operative, ha spinto l'Unione ad adottare politiche e modalità di definizione dei piani di erogazione dei fondi, che hanno incentivato la ricerca di dimensioni di governo e di amministrazione a carattere regionale anche in paesi tradizionalmente fortemente accentrati. La valorizzazione della dimensione regionale all'interno degli Stati membri è quindi, per alcuni versi, una risposta all'impostazione su base regionale, delle politiche comunitarie. In tal senso può ravvisarsi un'interferenza sia pure indiretta e sicuramente non esclusiva delle Istituzioni comunitarie sull'assetto delle articolazioni interne delle competenze degli Stati membri.( cfr. op. sup. citata).

La valorizzazione del ruolo della dimensione sub-statale si lega all'esigenza di miglioramento della governance europea sotto il duplice profilo della efficienza e funzionalità da un lato e al rafforzamento della legittimazione delle decisioni e delle iniziative di volta in volta attuate, esigenza, che ha trovato espressamente riconoscimento nel *Libro bianco sulla governance europea* presentato dalla Commissione nel luglio 2001.

Tali tematiche sono state affrontate nuovamente con nuovo vigore in connessione con il Lavoro della convenzione costituita sulla base della dichiarazione di Laeken.

<sup>19</sup> La tendenza progressivamente affermatasi volta ad attribuire alle Regioni una qualche rilevanza nell'assetto comunitario, ha iniziato a manifestarsi con l'istituzione di un "Consiglio consultivo degli enti regionali e locali" e successivamente con una risoluzione del Parlamento europeo nota come "Carta europea della regionalizzazione" in cui si auspicava la diffusione e l'implementazione nell'ambito degli Stati membri di un livello di governo sub-statale di tipo regionale. Senza dubbio hanno svolto un ruolo di profonda valorizzazione del livello regionale alcune importanti politiche comunitarie che sono state concepite e impostate in chiave regionale quali i PIM – Piani Integrati Mediterranei e i Fondi strutturali.



Accanto al fenomeno dell'emersione delle istanze regionalistiche si profila altresì il rapporto che intercorre tra le medesime e l'esigenza di partecipazione in sede comunitaria.

Nell'epoca attuale dell'economia globalizzata le Regioni e, più in generale, le autonomie territoriali rappresentano l'ultimo baluardo in difesa dell'idea di identità locale, in contrapposizione alla spersonalizzazione correlata alla globalizzazione.

Ora di tale globalizzazione è al tempo stesso “*artefice e destinataria la stessa comunità europea, intesa come macro regione nella quale il fenomeno globale si articola*”<sup>20</sup>.

Tale partecipazione del resto è resa doverosa dal fatto che uno dei principali obiettivi della Comunità europea è la coesione economica e sociale (artt. 2 e 3 nonché artt. 158 e ss TCE) intesa come sviluppo armonioso di tutte le componenti territoriali.

Il conseguimento di tale risultato postula che le regioni acquistino una loro dignità comunitaria.<sup>21</sup>

### ***3.1. Il Comitato delle Regioni: l'incidenza delle sue caratteristiche strutturali sulla effettiva rappresentatività delle istanze regionali nel circuito decisionale comunitario.***

---

Cfr. Adele Anzon, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, G. Giappichelli Editore – Torino 2003.

<sup>20</sup> L'espressione è di Andrea Scrimali in *Le regioni italiane e la formazione del diritto comunitario nell'attuazione del titolo V della Costituzione*, in *Quaderni regionali* 2005 n. 2 pag. 367 e ss.

<sup>21</sup> Lo sviluppo è “necessariamente regionale” nel senso che esso passa attraverso l'eliminazione degli squilibri tra aree territoriali tramite il coinvolgimento attivo e diretto delle stesse realtà regionali interessate, le uniche in grado di segnalare le priorità di intervento e di indicare gli strumenti dello sviluppo stesso. L'espressione è di Rojo Salgado *La exigencia de participacion regional en la Union europea*, Madrid, *Boletin Oficial de Estado*, 1996, pag. 36 e ss.

Tra gli strumenti istituiti a livello comunitario per offrire visibilità alla dimensione substatuale si rammenta il Comitato delle Regioni, introdotto dal Trattato di Maastricht e costituito da un apposito collegio composto da “*rappresentanti di collettività regionali e locali*” (art. 263 TCE – 198 A TUE)<sup>22</sup>.

Quest’ultimo insieme, al Consiglio economico e sociale costituisce un effetto evidente della ricerca di una maggiore legittimazione democratica dell’Unione.

Con il Trattato sull’Unione Europea, dunque, ha trovato rappresentanza all’interno di un organismo strutturato il ruolo delle entità territoriali substatuali, regionali e locali, all’interno dell’Unione attraverso l’istituzione del Comitato delle Regioni, avente la funzione di emettere pareri destinati, in via principale, al Consiglio e alla Commissione secondo quanto disposto inizialmente dall’art. 198 TUE.

Tale organo, non assunto ad oggi al rango di istituzione, arricchendo la categoria delle strutture comunitarie con funzione consultiva, con i propri pareri contribuisce ad orientare la Commissione ed il Consiglio nell’esercizio dei rispettivi ruoli decisionali e quindi a formare gli atti comunitari.

Al fine di garantire una rappresentanza equilibrata degli interessi dei diversi livelli di governo substatuali (equilibrio territoriale), che al tempo stesso realizzasse e contemperasse l’equilibrio politico e geografico la ripartizione dei seggi è stata strutturata fin dall’inizio in modo da coinvolgere tutte le articolazioni territoriali interne (regioni, Province o contee, comuni e città).

---

<sup>22</sup> L’istituzione di tale organo avviene in una fase complessa in cui l’ente territoriale, locale e regionale, deve fare i conti con i problemi connessi al processo ineludibile di globalizzazione, alla crisi dello stato sociale e alla realizzazione del Mercato unico e dell’Unione economica e monetaria. La creazione del Comitato delle regioni rappresenta la premessa istituzionale ed il fattore di convergenza delle due forme di regionalismo, quello “top down” e quello “bottom up”. In tale fase si assiste lentamente al trapasso della politica europea per le regioni alla politica europea delle regioni, come sottolineato da autorevole dottrina. Cfr. Giorgio Berti, *Regionalismo europeo nella prospettiva del Trattato di Maastricht*, in *Le Regioni* 1992, n. 5 p. 1203 e ss.

Al problema dell'equilibrio territoriale necessario a garantire un'equa distribuzione dei seggi tra i differenti livelli di governo substatali è stata data una soluzione differente da parte dei singoli Paesi membri a seconda sia della tipologia delle articolazioni territoriali interne sia del differente grado di autonomia attribuito alle medesime sia a livello politico-istituzionale interno sia nei rapporti con le Istituzioni comunitarie.

In Italia la metà dei seggi è andata alle Regioni (12) l'altra metà è stata equamente divisa tra governo comunale e provinciale.

Per quel che concerne l'equilibrio politico, ovvero la distribuzione per appartenenza partitica, interno alle delegazioni nazionali, (equilibrio derivante dalla combinazione del dato politico-partitico con il dato politico – territoriale), esso non riproduce né rispecchia necessariamente l'equilibrio politico elettorale del paese di appartenenza della delegazione nazionale. La distribuzione dei seggi relativamente alle singole delegazioni nazionali non rispecchia nemmeno le aree geografiche presenti nel singolo paese (equilibrio geografico).

La nascita e l'evoluzione del Comitato delle Regioni trovano la propria ratio nell'esigenza di incrementare il tasso di democraticità del processo decisionale comunitario. Nel corso degli anni si è registrata una tendenza verso il c.d. *spill-over*, ovvero verso l'appropriazione di competenze più estese di quelle originariamente ascritte all'organo, attraverso il gioco degli *implied powers*.

Nell'esercizio della propria funzione consultiva il Comitato delle Regioni agisce in piena autonomia rispetto a tutti gli altri organi istituzionali dell'U.E. con la conseguenza che all'interno del processo decisionale comunitario forte è il peso politico offerto dai pareri nonostante la loro formale non vincolatività, soprattutto nei

casi in cui il primo intervenga spontaneamente, di propria iniziativa al di fuori dei casi in cui è prevista la sua consultazione obbligatoria<sup>23</sup>.

Esso, fin dalla sua costituzione, è stato dichiaratamente considerato come la sola risposta istituzionale a quel tempo possibile per cercare di individuare un punto accettabile di equilibrio fra la dimensione statale, alla quale resta riservato il ruolo di governo all'interno dell'Unione, e la dimensione regionale e locale.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Il parere costituisce l'atto tipico con cui il Comitato delle Regioni formalizza il suo out-put consultivo, elaborato al termine di un processo al quale partecipano attori e realtà associative esterni al sistema istituzionale dell'U.E, quali il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa, CCRE, e l'Assemblea delle Regioni d'Europa, ARE. Mentre rispetto alle strutture associative che articolano gli interessi di base, territoriali e non, il parere costituisce un momento di aggregazione della domanda politica, rispetto alle istituzioni comunitarie incaricate di convertire questa domanda in decisioni vincolanti il parere costituisce il trait d'union di tale processo di conversione.

<sup>24</sup> Il Comitato delle Regioni istituito con il Trattato di Maastricht nel 1992 ha ben presto esercitato un significativo ruolo pur avendo limitati poteri consultivi e non essendo inizialmente coinvolto nel processo decisionale comunitario. Grazie al suo carattere rappresentativo di realtà istituzionali in evidente rafforzamento in tutti gli Stati membri e quale organo funzionale alle politiche di coesione comunitaria, il Comitato ha dimostrato fin dai primi anni una capacità espansiva, come confermato dai successivi trattati che ne hanno rafforzato e implementato le funzioni. Se il Trattato di Amsterdam del 1997 non ha recepito le proposte del Comitato che avevano avuto buona eco nella Conferenza intergovernativa, per un ampliamento del suo ruolo consultivo e propositivo, per l'attribuzione di una valenza istituzionale e per l'affermazione della legittimazione diretta ad adire la Corte di Giustizia per la violazione del principio di sussidiarietà, con il Trattato di Nizza del 2000 il Comitato delle regioni ha visto ampliato il proprio ruolo con l'attribuzione del potere di autoorganizzazione, l'estensione dei casi di consultazione obbligatoria, la sua introduzione nel processo decisionale. Tra le novità del nuovo art. 263 TCE vi è la necessità, quale requisito essenziale per la nomina a membro del Comitato, della titolarità di un mandato elettorale nell'ambito della collettività regionale o locale o la responsabilità politica dinanzi ad un'assemblea eletta. Tale novità è certamente la più importante in quanto collegando mandato europeo a mandato elettivo nazionale, dà una particolare legittimazione al Comitato quale organo rappresentativo di secondo grado. Piuttosto deludente appare l'esito delle dichiarazioni sul futuro dell'Unione europea assunte dai Consigli europei di Nizza e Laeken e dei successivi lavori della Convenzione. Non appaiono infatti sensibilmente rafforzate le competenze del Comitato in relazione alla partecipazione ai processi decisionali. Non è inoltre stata riconosciuta a tale organo la legittimazione diretta ad adire la Corte di Giustizia sui temi del regionalismo e a salvaguardia delle proprie prerogative. Per ulteriori approfondimenti si rinvia a Mario P. Chiti *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione : l'influenza della giurisprudenza costituzionale in Le Regioni* n. 6/02 pag. 1401 e ss.

Le prerogative attribuite a tale organismo si sostanziano in forme di partecipazione consultiva nei processi decisionali comunitari.<sup>25</sup>

Nonostante lo spazio di intervento e coinvolgimento del Comitato sia tutt'altro che irrilevante, stante l'ampiezza dei settori in cui è richiesta in via obbligatoria la sua consultazione, resta tenue la effettiva capacità di influenza nel circuito decisionale comunitario sia per la natura non vincolante del potere attribuito sia per l'uso che se ne è fatto nella prassi.

A rendere poco significativa e comunque a frenare l'emersione delle realtà regionali attraverso tale organismo, è la stessa composizione del Comitato che fa riferimento genericamente a "rappresentanti delle collettività regionali e locali", rappresentando uno dei maggiori punti di debolezza del medesimo.

Tale espressione è, difatti, suscettibile di comprendere enti ed articolazioni territoriali del più vario livello e della più varia struttura, non essendo riferita esclusivamente ad istituzioni dotate di autonomia politica e legislativa.

In tale situazione emerge come l'istituzione del Comitato non appaia finalizzata a favorire specificatamente la partecipazione di enti autonomi dotati di autonomia legislativa costituzionalmente garantita.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> L'attività consulenziale svolta dal Comitato è esercitabile nei confronti della Commissione, del Consiglio dei Ministri e del Parlamento europeo.

La debolezza di tale apporto risiede nella non vincolatività del parere reso, benché siano di recente stati incrementati i campi e settori della consultazione obbligatoria. A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam si è esteso l'obbligo di consultazione del Comitato delle Regioni a settori tutt'altro che insignificanti quali l'istruzione, la cultura, la sanità pubblica, le reti transeuropee di infrastrutture dei trasporti delle telecomunicazioni e dell'energia ecc. Da ultimo sono stati inseriti i trasporti, la protezione dell'ambiente, la formazione professionale, l'applicazione del Fondo sociale europeo, la tutela e sicurezza del lavoro, la promozione dell'occupazione.

<sup>26</sup> Non innovano sostanzialmente in tale direzione né rafforzano la posizione delle regioni dotate di autonomia politica le novità introdotte a Nizza, secondo cui i membri del Comitato debbono essere titolari di cariche elettive, ossia responsabili dinanzi alle assemblee elettive regionali o locali. Tale disposizione benché contenga un'apertura ad una concezione genericamente istituzionale delle regioni, non innova in ordine alla posizione ed al peso politico delle entità rappresentate nel Comitato. Né è prova

La disomogeneità delle diverse entità che compongono il Comitato, da un lato, costituisce la principale ragione che ha impedito il formarsi di un fronte compatto e determinato ad utilizzare al massimo le potenzialità attribuite a tale organo, dall'altro, ha fatto emergere il disagio delle regioni dotate di poteri legislativi che si sono impegnate in forme associative ed in incontri informali tra i loro organi esecutivi, esprimendo l'aspirazione ad un trattamento differenziato e ad un vero e proprio "statuto" che valorizzi il loro specifico ruolo nelle sedi comunitarie.

Inoltre, la natura collegiale del Comitato, precludendo in radice l'attribuzione a ciascuna regione di una individuale soggettività nell'ordinamento comunitario, consente alle regioni di partecipare all'esercizio di un tenue potere di influenza nella formazione della volontà finale degli organi comunitari, nel circuito decisionale.

In tal modo, uniformandosi il trattamento e la posizione dei membri provenienti dalle più disparate realtà substatali presenti all'interno dei singoli Stati membri, non viene favorita specificatamente o comunque valorizzata in alcun modo la partecipazione di quegli enti istituzionali dotati di autonomia legislativa costituzionalmente garantita, quali, appunto, le Regioni italiane o enti omologhi degli altri ordinamenti (Länder tedeschi e austriaci, Comunità autonome spagnole, ecc.).

La laconicità della formula utilizzata in ordine alla composizione del Comitato, utilizzando una espressione del tutto generica che pare equiparare la posizione di ogni entità sub statale indipendentemente e a prescindere dalla corrispondenza a regioni o altre forme di articolazione interna degli Stati.<sup>27</sup>

---

il fatto che non sia stato introdotto il principio della rappresentanza integrale delle regioni dotate di competenza legislativa.

<sup>27</sup> Come è stato rilevato da alcuni Autori, la promiscuità nei Trattati dell'impiego del termine regione e collettività o entità locale lascia intendere come a livello comunitario si faccia tuttora un impiego di tali concetti in maniera assai lontana dal significato istituzionale interno attribuito ai medesimi.

Altri luoghi del Trattato mostrano di presupporre un concetto di regione diverso da quello istituzionale (art. 154, 2° comma, 158, 2° comma, 174, 2° comma). Quando si utilizza il termine regione o si impiega l'aggettivo regionale si allude in realtà non ad entità istituzionali, ma semplicemente ad entità

La ragione di tale genericità sta nell'esigenza di comprendere enti locali del più vario livello e della più varia struttura.

Come è noto, nei diversi Stati membri dell'Unione la situazione è estremamente variegata esistendo le articolazioni e strutture più diverse ed essendo difficoltoso rintracciare elementi di omogeneità.

Tale circostanza costituisce il fondamentale limite del Comitato delle Regioni precludendo il formarsi tra gli esponenti delle singole entità substatali rappresentate, del formarsi di un fronte compatto e determinato sfruttare tutte le potenzialità delle funzioni attribuiti a tale organismo.

Come sottolineato da alcuni Autori, *“la presenza europea delle Regioni attraverso il Comitato delle Regioni rimane molto parziale e limitata”*. Ciò che impedisce allo stato attuale a tale organo di fungere da camera di rappresentanza delle regioni e di far emergere le istanze provenienti da tali livelli di governo al fine di conferire loro visibilità, sta, oltre che nella tipologia delle competenze esclusivamente di tipo consultivo attribuite al Comitato, all'eterogeneità dei livelli istituzionali interni agli Stati membri e alla diversa intensità del grado di realizzazione del federalismo o del decentramento politico e/o amministrativo.

Da un panorama così frastagliato e non omogeneo discende il fatto che un numero non esiguo di seggi del Comitato delle Regioni è riservato ai rappresentanti delle autonomie locali con la conseguenza di dar origine ad una composizione “mista” pur in presenza di vere e proprie istituzioni regionali.

Ciò provoca, unitamente all'aberrante effetto, come nel caso italiano, che non tutte le regioni sono rappresentate in tale organo, un difetto di individualità nella

---

geografiche o ad entità socio economiche stanziare su ambiti territoriali non coincidenti, nell'estensione, con gli Stati membri. Nel medesimo senso il termine “regionale” è usato pure per indicare aggregazioni di più stati membri nell'ambito dell'Unione europea per il caso delle unioni regionali. ( tra Belgio, Lussemburgo e paesi Bassi) di cui all'art. IV. 5 del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa.

rappresentanza, che preclude l'emersione delle specifiche istanze regionali, finendo per dare origine ad "una generica rappresentanza di livelli di governo".<sup>28</sup>

Altro limite insito nel funzionamento del Comitato ai fini dell'emersione delle istanze regionali in sede comunitaria deriva dalla natura collegiale dell'organo la quale non può implicare che ciascuna regione abbia individualmente una propria soggettività nell'ordinamento comunitario<sup>29</sup>.

Occorre comunque segnalare che in occasione dei lavori della Convenzione sul futuro dell'Unione europea e soprattutto con il Trattato di Nizza si è, sia pure parzialmente inciso, sul ruolo e sulla natura del Comitato, tentandosi di ovviare a quelle disomogeneità e alla scarsa rappresentatività dei suoi componenti, prescrivendo che i membri debbano essere "titolari di un mandato elettorale in seno ad una collettività regionale o locale o politicamente responsabili verso una assemblea elettiva" e che la loro appartenenza al Comitato cessi alla scadenza di detto mandato come previsto dall'art. 263 del Trattato stesso.

Il Comitato si avvia, anche grazie a tali accorgimenti, ad assumere sempre più una pregnanza e qualificazione politica e un ruolo attivo di "cerniera" tra Unione e autonomie regionali, anche grazie alla presenza in seno all'Unione di vari paesi a struttura federale o regionale (Germania, Belgio, Austria, Spagna, oltre, naturalmente; all'Italia).

---

<sup>28</sup> Cfr. Giandomenico Falcon, *La cittadinanza europea delle Regioni*, in *Le Regioni* n. 2/01 p. 327 e ss. L'Autore ritiene che contribuirebbe a "diluire la rappresentanza" il divieto di mandato imperativo. Pur sottolineando tali aspetti nell'ambito di una più globale considerazione sulla "cecità comunitaria" alle istanze regionali e all'impossibilità di configurare le regioni come diretti interlocutori politici delle istituzioni europee, l'A. rileva come non possa essere smentito del tutto il rilievo assunto dal Comitato in quanto organo che porta direttamente la voce delle articolazioni territoriali degli Stati nel processo decisionale comunitario.

<sup>29</sup> Nemmeno la novità introdotta a Nizza, secondo la quale i membri del Comitato devono essere titolari di cariche elettive regionali o locali, ovvero essere responsabili dinnanzi ad assemblee elettive di riferimento pur apparendo una apertura ad una concezione democratica e istituzionale delle regioni, innova la posizione delle entità rappresentate dal Comitato.



L'impulso offerto dal Comitato delle Regioni alla costruzione del modello dell'Europa delle Regioni, si è manifestato nelle iniziative assunte e dalle proposte provenienti dai sei rappresentanti dell'organo chiamati a partecipare, come osservatori, ai lavori della Convenzione. Tali membri hanno presentato in data 17 gennaio 2003 un rilevante contributo diretto tra l'altro a sancire che il Consiglio e il Parlamento, non possano adottare atti in assenza del parere, se previsto del Comitato delle Regioni e a rivendicare a questi l'accesso alla Corte di Giustizia.

#### ***4.1. Il principio di sussidiarietà quale (auspicabile) strumento per l'emersione dei livelli di governo regionale e locale nell'azione comunitaria .***

Tra i principi più frequentemente ricorrenti nei pareri del Comitato delle Regioni e suscettibili di qualificarne il contenuto oltre che di elevare il profilo politico dell'attività di tale organo vi è il richiamo alla sussidiarietà<sup>30</sup>, vessillo spesso issato dal Comitato a difesa delle proprie prerogative e a sostegno delle proprie rivendicazioni.

Fin dalla formulazione data a tale principio dal TUE, benché si faccia riferimento esclusivo, nell'individuare i rispettivi ambiti di azione e competenza, al rapporto tra Unione e Stati membri, invero, affiora il carattere strumentale della

---

<sup>30</sup> Per alcuni Autori si tratterebbe di un principio di natura programmatica che presenterebbe, tuttavia, quale importante effetto giuridico immediato, l'introduzione di limiti alla possibilità di interpretazione estensiva delle competenze comunitarie, arginando il proliferare incontrollato delle stesse con conseguente erosione delle prerogative regionali. Se la definizione in termini eminentemente finalistici di tali competenze ha aperto la strada al loro progressivo e incontrollato ampliamento, attualmente, proprio grazie all'effetto del principio di sussidiarietà, "la portata del criterio teleologico ed il principio di 'prossimità' nella definizione dei poteri comunitari non dovrebbe consentire letture così estensive delle attribuzioni europee". Si rinvia, per tale interpretazione, a A. D'Atena, Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea, in *Le Regioni* n. 6/98 p. 1401 e ss.

sussidiarietà in vista della realizzazione di una equilibrata e piena integrazione coinvolgente tutti i livelli istituzionali.

E' proprio grazie all'interpretazione e al richiamo offerti dal Comitato delle Regioni alla sussidiarietà, che tale principio acquista una connotazione più pregnante, volta a valorizzarne la portata nell'ottica di garantire l'esigenza di coinvolgimento degli enti regionali e locali nella gestione delle iniziative comunitarie<sup>31</sup>, in particolare nell'ambito del Fondo di coesione, dei fondi strutturali e delle aree urbane.

Il richiamo a tale principio è ricorrente nei pareri resi in materia di sviluppo economico e di coesione economico-sociale, nell'area dell'educazione e della cultura, nel campo della sanità pubblica, in riferimento alle reti transeuropee dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni ed in materia di agricoltura. Al di là dell'enunciazione del principio in relazione alla singola casistica, la elucidazione organica del principio di sussidiarietà è contenuta nel parere complementare ad hoc allegato al parere in merito alla revisione del Trattato sull'U.E., già a far data dal 1995, con il titolo "*Applicazione del principio di sussidiarietà nell'Unione Europea*"<sup>32</sup>. Con tale documento il Comitato ha evidenziato alla Conferenza intergovernativa la necessità di includere il riferimento esplicito agli enti locali e alle regioni quali terzo e quarto polo della sussidiarietà accanto agli Stati e all'Unione europea.

Nella motivazione offerta a sostegno della propria proposta il Comitato delle Regioni evidenzia come parallelamente al processo di costruzione dell'Europa,

---

<sup>31</sup> Il richiamo alla sussidiarietà diviene il leit motiv tramite il quale il Comitato delle Regioni evidenzia il ruolo centrale degli enti regionali e locali quali "attori culturali di base". Si sottolinea come tale termine debba essere inteso nella sua accezione più ampia implicando una delega ai livelli istituzionali subastatali di numerose funzioni.

<sup>32</sup> Il testo proposto recitava: "[...] La Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati né dagli Stati membri, né a livello degli enti locali o regionali, ove questi dispongano di competenze operative o decisionali in base al diritto interno agli Stati membri. [...]".

all'interno degli Stati membri si sia avviata e sia in corso a livello politico – istituzionale una profonda trasformazione nella distribuzione territoriale del potere, nel senso della federalizzazione o della regionalizzazione o comunque della tendenza crescente al decentramento amministrativo.

Ad imprimere al principio di sussidiarietà tale nuova essenza hanno contribuito nel corso dei lavori della Convenzione sul futuro dell'Unione due iniziative.

Innanzitutto l'iniziativa emendativa dei membri italiani della Convenzione diretta ad introdurre nel testo del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa il seguente articolo: *“L'Unione europea nel rispetto dei singoli ordinamenti degli Stati nazionali, riconosce le forme di autonomia e decentramento territoriale esistenti e promuove la loro partecipazione alla vita dell'Unione anche attraverso la valorizzazione delle loro specificità. L'unione promuove lo sviluppo delle aree insulari e montane particolarmente disagiate”*.

In secondo luogo, la risoluzione del Parlamento europeo, sul ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea, approvata il 14 gennaio 2003, nella quale si sono sottolineati il ruolo chiave assunto dalle collettività regionali e locali in un'Europa che non dovrebbe più basarsi sugli stati e sui cittadini ma che si affida al principio di sussidiarietà come criterio di legittimazione dell'intervento delle varie istituzioni e che necessita di un coinvolgimento e di una partecipazione delle collettività territoriali per realizzare il metodo democratico e per avvicinare l'Unione ai cittadini, nello spirito del Trattato di Nizza e del Libro Bianco sulla *governance* europea.

Solamente l'applicazione del principio di sussidiarietà nei termini sopra richiamati consentirebbe di implementare la percezione democratica del ruolo delle istituzioni comunitarie, favorendo la costruzione del sistema dal basso e incentivando il grado di accettazione del processo di integrazione, migliorando, da un lato, la qualità dell'azione europea in termini di efficacia, dall'altro impedendo involuzioni di tipo

“centralistico”, comportanti ingiustificata compressione dei diritti e di competenze dei livelli di governo substatali.

Il principio di sussidiarietà viene, dunque, ad essere interpretato e riformulato alla luce delle esigenze dello sviluppo democratico e della tendenza diffusa alla valorizzazione delle autonomie substatali, secondo una tendenza parallela pressoché in tutti gli stati membri, e non già in funzione statocentrica.

Esso finisce per rappresentare, pertanto, la risorsa principale per perseguire, accanto alla razionalizzazione, strumentale all’efficacia, della divisione del lavoro politico nel sistema dell’Unione, la democratizzazione di questa attraverso lo sviluppo del ruolo delle autonomie territoriali.<sup>33</sup>

Tale evoluzione nell’interpretazione del principio di sussidiarietà di cui il Comitato delle Regioni si è fatto stimolatore e garante in un’ottica di partnership attiva con la Commissione, è stata in parte recepita ed elaborata nei lavori della Convenzione sul futuro dell’Unione ed ha trovato un aggancio testuale nella nuova formulazione offerta nel Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa sottoscritto in Campidoglio il 29 ottobre 2004.

Nell’attuale formulazione dell’art. I-2 “Principi fondamentali” si prevede che “in virtù del principio di sussidiarietà” l’Unione intervenga soltanto se e nella misura in cui

---

<sup>33</sup> Cfr. A. Papisca, *Europa 80. Dalla Comunità all’Unione europea*, Roma, Bulzoni editore 1975, p. 160 e ss. L. Vandelli, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell’art. 3 B del Trattato sull’Unione europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. com.* 1993, p. 379 e ss; G. Strozzi, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell’Unione europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. com.* 1993 p. 596 e ss. Gli Autori sottolineano la necessità, affinché ci sia una piena attuazione del principio di sussidiarietà, di un controllo preventivo e successivo della normativa comunitaria da esercitarsi, rispettivamente, dalla Commissione in sede di iniziativa e dalla Corte di Giustizia, quale garante ex post della legittimità comunitaria degli atti normativi dell’Unione rispetto ai principi enucleati nei Trattati, tra cui, appunto quello della sussidiarietà. In tal modo tale principio diviene una sorta di “faro” che, in virtù della propria applicazione trasversale getta luce su tutte le fasi dell’attività comunitaria dalla produzione normativa, orientando l’elaborazione delle politiche comunitarie, all’esecuzione e al controllo dei provvedimenti.

*“gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, né a livello centrale, né a livello regionale e locale [...]”.*

Grazie a tale formula, benché essa non contenga il riferimento al grado di autonomia politica attribuito ai livelli di governo substatale, le articolazioni interne degli Stati membri divengono interfaccia delle Istituzioni europee nella realizzazione degli obiettivi dell’azione comunitaria.

Invero, nonostante l’evidente apertura, i garanti dell’applicazione di tale principio restano pur sempre i parlamenti nazionali<sup>34</sup>.

Anche con tali evidenti limitazioni sottese alla nuova formulazione, nel Trattato costituzionale cominciano ad affiorare per la prima volta alcuni principi direttamente posti a presidio delle realtà substatali di governo. In tal senso depone la formulazione dell’art. I-5, intitolato: “*Relazioni tra l’Unione e gli Stati membri*”, ove si prevede in capo alla prima l’obbligo di rispettare “*l’identità nazionale insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali*”.

Tramite tale rinvio l’Unione aspira ad assurgere al rango di garante ultimo delle entità substatali in cui si articola l’autonomia politica interna degli Stati membri.

In una prospettiva *de jure condendo*, la menzione di tali livelli istituzionali fra i principi fondamentali del Trattato, ove entrerà in vigore la Costituzione europea, è il ragionevole preludio, ferma la perdurante vigenza del principio dell’indifferenza delle istituzioni comunitarie al modo in cui vengono ad atteggiarsi le articolazioni interne degli Stati membri, alla considerazione comunitaria dei livelli di governo regionale quali

---

<sup>34</sup> Diviene fondamentale a questo punto, al fine di consentire la piena partecipazione delle regioni al processo di integrazione comunitaria, la presenza nell’ambito dell’assemblea elettiva di una Camera delle Regioni, di cui allo stato l’Italia è sprovvista. Si vedrà di seguito come le istanze regionali siano filtrate attraverso il sistema delle Conferenze che per ovvie caratteristiche funzionali e strutturali non realizza quella rappresentatività sostanziale, oltre a non godere del sufficiente peso politico-istituzionale che è invece tipico di una Camera elettiva di rappresentanza.

interlocutori diretti dell'Unione e consentirà alle regioni italiane, come si vedrà di seguito, di aver un appiglio testuale per poter efficacemente attivare, sia pure tramite il filtro governativo, il nuovo strumento del ricorso alla Corte di Giustizia a tutela dei propri interessi in qualità di enti dotati di autonomia politica.

## **CAPITOLO SECONDO**

### **Il processo di integrazione europea nella riforma costituzionale (La latitanza di una “clausola europea”)**

*Sommario: 1.2. Cenni introduttivi sui “fili conduttori” del nuovo impianto costituzionale in materia di integrazione europea. 2.2. La valenza e gli effetti (sul sistema delle fonti e sulle relazioni ordinamentali) dell’inserimento del riferimento al diritto comunitario contenuto nell’art. 117, I comma, Cost. 3.2. La costituzionalizzazione della partecipazione delle regioni alle fasi c.d. ascendente e discendente del diritto comunitario (art. 117, V comma, Cost. )4.2. Il dialogo a distanza tra Legislatore e Giudice costituzionale nella prospettiva dell’espansione dei poteri regionali nelle fasi discendente e ascendente del diritto comunitario. 4.1.2.La ricostruzione dell’evoluzione normativa e giurisprudenziale dei poteri regionali in relazione alla fase “discendente” del diritto comunitario. 4.2.2.La ricostruzione*

*dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale dei poteri regionali in relazione alla fase "ascendente" del diritto comunitario.*

## ***1.2. Cenni introduttivi sui "fili conduttori" del nuovo impianto costituzionale in materia di integrazione europea.***

Accanto alla problematica appena prospettata legata alla valorizzazione comunitaria dei livelli di governo sub-statali, occorre spostare la prospettiva dell'analisi sui problemi specifici connessi al rapporto che, all'interno del nostro ordinamento costituzionale, sussiste tra ruoli, compiti e funzioni riservati allo Stato e quelli affidati alle regioni e agli altri livelli istituzionali di governo in riferimento alla partecipazione alle fasi "ascendente" e "discendente" del diritto comunitario.

In altre parole – ed è questo il nucleo centrale della presente indagine - occorre valutare l'apporto che può essere offerto dalle regioni, alla luce del rinnovato quadro costituzionale e della disciplina di attuazione, al processo di integrazione comunitaria sia nella fase c.d. "ascendente" (diretta ed indiretta) sia nella fase c.d. "discendente" del diritto comunitario.

Nell'ambito della riforma del Titolo V Cost. avvenuta con L. cost. n. 3/01 si rintracciano una serie di disposizioni dedicate alla configurazione in senso lato del c.d. "potere estero" delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali e, in particolare, riguardanti la partecipazione delle articolazioni interne allo Stato al processo di integrazione europea.

Occorre premettere che con la Legge cost. n. 3/01 si è dato per la prima volta nella Carta costituzionale impulso al tema dei rapporti tra Regioni e Unione europea, precedentemente ed in maniera insoddisfacente affidato esclusivamente alle soluzioni legislative ordinarie.

Benché nel primo comma dell'art. 117, il nostro sistema costituzionale dia conto, per la prima volta, sia pure con una disposizione di non immediata portata

interpretativa, dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, i riferimenti al coinvolgimento regionale nel processo di integrazione comunitaria sono molteplici.

Si possono dunque individuare, al di là dell'incertezza di alcune soluzioni prospettate in termini non privi di ambiguità, alcuni fili "conduttori" lungo cui si snoda e si fonda il nuovo impianto costituzionale.

- 1) i nuovi poteri e le nuove responsabilità delle Regioni tanto nella fase "ascendente" che in quella "discendente" delle politiche comunitarie trovano il proprio fondamento e limite nella Costituzione e nella legislazione statale di attuazione della stessa e, contestualmente, sono comunque subordinate alle eventuali modifiche costituzionali e ordinarie nazionali;
- 2) nel nuovo quadro di competenze delineato dalla Legge Cost. n. 3 del 2001 le regioni non sono solamente legittimate ad attuare il diritto comunitario ma assumono un preciso dovere in tal senso;
- 3) proprio la previsione di sanzioni per il mancato esercizio dei poteri da parte delle regioni, fa emergere come il "vincolo" derivante dall'appartenenza dell'Italia all'U.E. costituisca uno dei maggiori fattori di coesione della Repubblica, destinato ad assurgere al rango, quanto alla portata unificante e agli effetti sulla "ridefinizione" del riparto di competenze costituzionalmente assegnato, anche in considerazione della previsione dei correlati poteri sostitutivi in caso di inerzia regionale, del limite dell'interesse nazionale ormai depennato dalla Carta.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Come sarà esaminato più approfonditamente nel prosieguo, l'art. 120 Cost. rappresenta l'ambizioso obiettivo di dettare una sorta di norma di chiusura del nuovo impianto costituzionale, delle autonomie territoriali, caratterizzata, a seguito della scomparsa dell'interesse nazionale dall'ampiezza e consistenza delle fattispecie da cui può scaturire l'attivazione del potere sostitutivo. Le situazioni descritte, tra cui l'inadempimento degli obblighi comunitari, rispondono ad altrettante esigenze unitarie che vengono per la prima volta nominate individualmente e dunque circoscritte e sono giustificate dall'esigenza di contrastare il "rischio di una perdita di identità dello stesso ordinamento repubblicano". Cfr. Cesare Pinelli, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro italiano* 2001 p. 194 e ss. Strettamente connesso all'istituto dei poteri sostitutivi come elemento unificante del sistema è il fatto che tra le



- 4) l'Unione europea attribuisce rilievo giuridico alle regioni solo se e nella misura in cui l'ordinamento nazionale del singolo Stato membro le configuri quali articolazioni dello Stato ordinamento<sup>36</sup>;
- 5) le politiche comunitarie costituiscono per le Regioni un'opportunità per accrescere e rafforzare il loro ruolo istituzionale, benché l'incidenza del diritto comunitario possa, sia pur indirettamente, tradursi in deroghe al sistema (*rectius*: riparto) costituzionale delle competenze ed ai modelli organizzativi prescelti, nell'articolazione interna delle competenze.

In particolare, per quel che riguarda la fase ascendente, è dato domandarsi di quali strumenti siano dotate le Regioni per poter direttamente concorrere alla formazione degli atti comunitari, interagendo con le Istituzioni comunitarie o partecipando a organismi comunitari, (c.d. fase ascendente diretta) nonché quali siano le forme di partecipazione delle regioni ai processi decisionali che, all'interno dello Stato, riguardino le posizioni da assumere a livello di Unione (c.d. fase ascendente indiretta).

---

competenze legislative esclusive dello Stato vi sia proprio la materia "politica estera" (art. 117, 2° comma lett. a). A tale riguardo si rammenta che la Corte costituzionale con la recentissima sentenza n. 211 del 2006, nell'evidenziare la dicotomia concettuale tra i meri "rapporti internazionali" e la "politica estera", ha riconosciuto a quest'ultima la natura di "componente peculiare e tipica dell'attività dello Stato, che ha un significato al contempo diverso e specifico rispetto ai "rapporti internazionali". Seguendo il ragionamento della Consulta, mentre i "rapporti internazionali" sarebbero riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento, la "politica estera" concernerebbe l'attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo. Con la conseguenza che dovrebbe censurarsi, in virtù del principio costituzionale della inderogabilità della ripartizione delle competenze legislative di cui al Titolo V, ogni eventuale disposizione regionale che si dovesse porre in contrasto con la riserva esclusiva di competenza statale in materia di politica estera.

<sup>36</sup> Altro è l'impossibilità per l'ordinamento comunitario di imporre agli Stati membri soluzioni organizzative nell'articolazione interna delle competenze – principio, questo, di perdurante validità e corroborato da una folta serie di pronunce anche della Corte costituzionale, altro è l'indubitabile incidenza delle scelte istituzionali comunitarie nella valorizzazione del ruolo delle entità substatuali di governo nel processo di integrazione comunitaria, già evidenziato all'inizio del lavoro, nonché gli innegabili riflessi indiretti, stante l'accresciuto ambito di intervento del diritto comunitario, sull'assetto delle competenze.

Indubbiamente il nuovo Titolo V della Costituzione, come è stato modificato a seguito della riforma del Titolo V avvenuto con Legge cost. n. 3/01, presenta alcuni spunti in relazione al tema dei rapporti tra ordinamento costituzionale italiano ed ordinamento europeo.

Tra le novità vi è l'introduzione di disposizioni che esplicitamente, per la prima volta, fanno riferimento al diritto comunitario e, più in generale, agli atti promananti dalle istituzioni comunitarie, per sancirne espressamente, da un lato, la supremazia all'interno del nostro sistema delle fonti, dall'altro, per chiarire, rispetto agli stessi, l'ampiezza dei margini di intervento regionale sia nella fase ascendente che in quella discendente.

Oltre all'art. 117, primo comma, e tralasciando la previsione contenuta nell'art. 117, comma 3, il quale, in parallelo a quanto disposto per gli obblighi internazionali, prevede una competenza legislativa concorrente per quel che attiene ai rapporti delle Regioni con l'Unione europea, il riferimento più significativo e, al tempo stesso, più problematico, è all'art. 117, 5 comma, che attribuisce alle Regioni il diritto di partecipare alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari oltre al potere, quando siano coinvolte materie di loro competenza, di provvedere all'esecuzione-attuazione dei medesimi, nel rispetto delle regole procedurali fissate dalla legge dello Stato che ne disciplina il potere sostitutivo in caso di inadempienza.

Benché sia in dubbio se la previsione contenuta nel primo comma dell'art. 117, rappresenti o meno la costituzionalizzazione<sup>37</sup> del fenomeno dell'integrazione europea è

---

<sup>37</sup> E' questo un elemento di assoluta novità: il fenomeno dell'integrazione europea era sconosciuto al Costituente, né si era successivamente ritenuto di procedere ad una revisione costituzionale ad hoc a differenza di quanto avvenuto in altri ordinamenti (Francia, Germania, Spagna). Un tentativo in questo senso era stato fatto dalla commissione parlamentare per le riforme costituzionali nella XIII legislatura che aveva previsto al riguardo gli artt. 114, 115 e 116 del progetto. Ciò nonostante, ferma l'importanza dell'introduzione del vincolo del rispetto degli obblighi comunitari nell'incipit dell'art. 117, non vi è dubbio che manchi ad oggi una disposizione costituzionale dedicata in senso stretto al fenomeno dell'integrazione europea, quanto alle procedure di ratifica dei Trattati e alla enucleazione espressa dei

comunque significativo che il riferimento all'impatto delle istituzioni comunitarie sull'ordinamento interno sia effettuato nell'*incipit* dell'art. 117 Cost., proprio ad evidenziare come l'influsso del diritto comunitario e l'esigenza del tempestivo e puntuale adeguamento al medesimo sia una costante idonea ad incidere in eguale misura sui legislatori statale e regionali i quali ultimi, proprio dalla riforma del Titolo V, vedono notevolmente accresciuto il proprio ambito materiale di competenza.

Le norme contenute nel nuovo Titolo V relativamente ai rapporti tra Stato e Regioni ed Unione europea possono essere divise in tre gruppi a seconda che configurino:

- a) un limite generale all'esercizio della funzione legislativa dello Stato e delle Regioni (art. 117, 1° comma);
- b) materie di competenza legislativa, statale o regionale (art. 117 2° e 3° comma);
- c) disposizioni specificamente rivolte alla partecipazione delle regioni alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario (art. 117, 5° comma; art. 120, 2° comma).

In prima battuta le previsioni costituzionali appena richiamate sembrano rappresentare, da un lato, (quanto all'art. 117, I comma) la formalizzazione espressa di un limite già operante nel nostro ordinamento; dall'altro, (quanto alla disposizione contenuta nell'art. 117, V comma) la ricognizione di una serie di regole e principi già stratificati nel dato positivo e nelle pronunce della giurisprudenza costituzionale.

Accanto a tali principi che fanno emergere un rapporto di continuità del dato costituzionale rispetto all'evoluzione del sistema giuridico complessivamente considerato, occorre, tuttavia, valutare se e quali siano i margini di innovatività sottesi al nuovo impianto costituzionale, insiti, in particolare, nel radicamento costituzionale del processo di integrazione comunitaria nonché nella espressa previsione della partecipazione regionale alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario.

---

c.d. controlimiti, disposizioni invece introdotte puntualmente, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, da altri Stati membri, quali, ad esempio la Germania e l'Austria.

Invero, le disposizioni costituzionali dedicate al travagliato tema dell'apporto delle regioni al processo di integrazione europea lasciano affiorare un impianto non privo di ambiguità tanto da far apparire il medesimo alla stregua di un "Giano bifronte" ove si raffrontano continuità e innovatività, ambiguità che, tornando a quanto anticipato nelle premesse, è espressione della particolare reazione dello Stato, di fronte all'incalzare del fenomeno comunitario, costituita dalla tendenza a riaffermare "intra moenia" – e quindi nel rapporto con i differenti livelli istituzionali - la propria sovranità.

Come acutamente rilevato da parte della Dottrina, l'emersione dell'aspetto della continuità piuttosto che dei margini di innovatività, più che dipendere dalle disposizioni costituzionali in sé, recanti peraltro testualmente formule ampie e generiche, dovrebbe imputarsi e resterebbe affidata alla *"coerenza delle politiche istituzionali d'attuazione ed alla previsione di procedure di sostanziale coinvolgimento delle regioni , così come di raccordo tra le stesse"*.<sup>38</sup>

Tuttavia dall'analisi delle stesse previsioni costituzionali si coglie subito la presenza di "grimaldelli" centralismi, costituiti, ad esempio, dalla previsione di un duplice ordine di poteri sostitutivi statali i quali potrebbe sovrapporsi al nuovo impianto, finendo per soffocare i margini di autonomia politica e amministrativa riconosciuti alle regioni e agli enti locali.

Alla luce di tale premessa occorrerà, dunque, nel prosieguo dell'indagine dedicata all'analisi delle disposizioni legislative attuative dell'art. 117, V comma, Cost. relativamente alla partecipazione delle regioni alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario, valutare se il Legislatore sia riuscito a cogliere adeguatamente gli

---

<sup>38</sup> Cfr. Licia Califano, *Regioni e Diritto comunitario*, in *Studi Urbinate 2004/2005* p. 8 e ss. L'Autrice rileva: *"continuità e innovatività in questa prospettiva, vanno commisurate non solo e non tanto alla disposizione in sé, quanto piuttosto alla coerenza delle politiche istituzionali d'attuazione...E' chiaro, infatti, che la trasposizione a livello costituzionale da un lato produce la stabilizzazione di tale disciplina, dall'altro, specie in presenza di formule ampie e generiche, rischia di frenare la capacità evolutiva del sistema nella misura in cui il legislatore, invece di cogliere gli spazi di novità, ne propone piuttosto una lettura minimalista"*.

spazi di novità o se abbia, piuttosto, optato per una lettura “minimalista”, valorizzando e sviluppando proprio le anzidette “valvole di chiusura” ispirate alla logica opposta del riaccentramento di funzioni e competenze in capo allo Stato. .

Sarebbe, del resto, fuorviante, puntare l’attenzione solamente sui commi I e V dell’art. 117 Cost. e considerare i medesimi isolatamente ed in maniera avulsa, trascurando il contesto in cui sono inseriti.

Occorre preliminarmente rilevare che le disposizioni costituzionali dedicate al rapporto Regioni – processo di integrazione europea, si inseriscono nell’ambito di una riforma di più ampio respiro finalizzata, almeno sulla carta, alla ridefinizione complessiva del ruolo dei differenti livelli istituzionali (Stato-Regioni-enti locali) ed, in particolare del rapporto tra potestà legislativa statale e regionale.

Sotto tale ultimo aspetto, e quanto alla potestà legislativa, l’inversione dell’operare della clausola residuale, ora posta a favore delle Regioni, ha provocato la conseguenza, almeno sulla carta, dell’attribuzione alla legge regionale di una competenza di portata potenzialmente generale, rendendo così la legge statale, per lo meno sulla carta, una fonte a competenza limitata<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Invero, benché nel nuovo sistema di riparto delle competenze si assista alla enumerazione espressa delle materie riservate allo Stato, sarebbe troppo semplicistico desumere da tale impianto la volontà di rendere marginale la funzione della legge statale, da sempre per antonomasia, fonte primaria a competenza generale. Benché circoscritti gli ambiti di intervento del legislatore statale, basta gettare un rapido sguardo sull’elencazione delle materie di competenza esclusiva per rendersi conto di come le medesime lungi dal costituire oggetti definiti rappresentino, in alcuni casi, veri e propri principi isonei a sovrapporsi trasversalmente e ad incrociare le competenze riservate, in via residuale e concorrente, alle regioni. L’art. 117, II comma, laddove pretende di enunciare le materie oggetto della potestà esclusiva dello Stato, individua invece al contempo dei veri e propri limiti trasversali alla competenza legislativa regionale. Per rendersi conto di ciò è sufficiente leggere, ad esempio, la lettera m) dell’elenco contenuto in tale comma che riserva alla potestà primaria dello Stato “ la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Stesso discorso può farsi in riferimento alla materia “ambiente” o a quella della “tutela della concorrenza” che così come definite nei loro contenuti dalla prassi legislativa e dall’elaborazione giurisprudenziale, toccano trasversalmente diverse materie di competenza regionale, limitando quindi in maniera significativa l’ambito di autonomia legislativa, anche esclusiva, eventualmente esercitabile dalle regioni

L'attuale impianto trova la propria *ratio* nell'esigenza di circoscrivere notevolmente i margini di intervento del Legislatore statale il quale, anche nelle materie rientranti nella potestà concorrente, dovrebbe, in coerenza con la *ratio* sottesa al nuovo riparto costituzionale delle competenze, astenersi dal dettare, sia pure in via surrettizia, secondo la prassi passata, disposizioni di dettaglio, le quali andrebbero ritenute lesive delle attribuzioni regionali e, almeno in linea teorica, affette da una radicale illegittimità<sup>40</sup>.

Invero, la prassi dei primi anni di applicazione della riforma ha fatto emergere come l'introduzione della categoria delle materie non enumerate di competenza residuale-esclusiva statale, lungo dall'operare una "rivoluzione copernicana", abbia avuto un impatto destinato ad essere notevolmente attenuato e ridimensionato proprio ad opera dell'intervento del Giudice delle Leggi che, erigendosi ad arbitro dei conflitti interistituzionali, ha via via oltremodo valorizzato, pur in assenza dell'esplicito limite dell'interesse nazionale attualmente depennato dalla Carta, quell'insieme di elementi presenti fino ad erigerli a "valvole di chiusura" del sistema per ricondurre ad unità un quadro dei rapporti ordinamentali astrattamente ispirato al riconoscimento della più ampia autonomia legislativa in capo alle regioni.

Sicuramente tra i principali fattori utilizzati quali elementi unificanti dell'ordinamento, oltre a quello costituito dai vincoli derivanti dall'ordinamento internazionale e comunitario, è stato rilevato il carattere fluttuante ed impalpabile degli oggetti affidati alla competenza esclusiva dello Stato, suscettibili di accavallarsi, interferire e sovrapporsi, stante l'ampia formulazione testuale che rende impercettibili i confini delle materie, con le materie non enumerate di competenza residuale regionale, oltre che con i margini di disciplina di dettaglio nelle materie di potestà concorrente.

---

in altri settori. Cfr. R. Bin, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi* in AA.VV. *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, a cura di A. Ruggeri, G. Silvestri, Milano 2001.

<sup>40</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenze nn. 1/04, 12/04, 13/04, 4/04, 282/02.

E' emerso come l'arduo compito della concreta delimitazione dei confini anziché essere risolto ex ante in virtù del criterio funzionale quale frutto della scelta affidata alla autonomia politica del legislatore, è stato surrettiziamente assunto ex post, secondo la logica del *case by case* dalla Corte costituzionale, la quale ha proceduto all'attribuzione delle materie secondo criteri di composizione altrettanto aleatori quali quello della prevalenza - qualora sia possibile una graduazione degli interessi in base alla dimensione degli stessi - o di quello dell'esercizio integrato delle competenze, secondo i moduli della leale collaborazione, nell'eventualità che ci si trovi di fronte ad una "concorrenza di competenze" ove non emerga o non sia enucleabile un interesse prevalente.

Tornano in auge, nelle pronunce della Corte, formule ambigue ed ampie quali l'invocazione dei canoni della leale collaborazione e della ragionevolezza . Ma non solo. La preoccupazione di tutelare le esigenze di carattere unitario ha indotto il Giudice delle Leggi a giustificare l'assunzione da parte dello Stato in deroga al riparto costituzionale delle competenze legislative, attraverso un'acrobatica traslazione della chiamata in sussidiarietà dalla sede naturale di criterio di allocazione delle funzioni amministrative a valvola di graduazione dell'autonomia politica sottesa all'esercizio di competenze normative tra i vari livelli istituzionali.

Tali accorgimenti, spostando le dinamiche del regionalismo dalla sede naturale del circuito politico alla sede del giudizio di legittimità costituzionale hanno finito per operare una graduale decostituzionalizzazione del modello, riproponendo sostanzialmente le medesime problematiche precedenti alla novella costituzionale del 2001.

Tale scollamento dal modello costituzionale si è percepito soprattutto in relazione alle materie di potestà concorrente.

Qui, nonostante l'iniziale posizione rigorosa assunta dalla Corte, con un'evidente inversione di rotta rispetto all'impostazione originaria, volta a ritenere precluso in tali ambiti materiali - quasi come affetto da illegittimità *ab origine* - ogni

intervento normativo statale volto a fissare, oltre alle disposizioni di principio, quelle di dettaglio con l'invasione surrettizia degli ambiti regionali, si è evidenziata già nella prima legislazione di attuazione (L. n. 131/03) un'ambiguità di fondo che ha sortito l'effetto di neutralizzare la portata innovativa dell'attuale riparto delle competenze legislative.

Sintomatico di tale ambivalenza è, come verrà più approfonditamente esaminato nel prosieguo dello studio, il ricorso al criterio della cedevolezza, non solo utilizzato quale strumento provvisorio per consentire ed assicurare un trapasso graduale e senza fratture della disciplina statale rientrante in ambiti materiali passati, con la riforma del Titolo V, nell'ambito della potestà legislativa regionale, concorrente o esclusiva, ma addirittura elevato, in ipotesi di coinvolgimento delle regioni nella fase discendente del diritto comunitario, in maniera organica e stabile (art. 11, 16 L. 11/05) a criterio ordinatore di competenze in caso di potenziale conflitto tra fonti regionali e statali, quest'ultime abilitate ad intervenire in via preventiva sostitutiva, anche in ambiti di competenza regionale al fine di evitare di esporre lo Stato a responsabilità sul piano comunitario per inadempimento degli obblighi assunti.

Tornando a focalizzare l'analisi sulle disposizioni dedicate al tema dell'integrazione europea, sia all'interno del nuovo Titolo V Cost. sia nello sviluppo offerto, in sede attuativa, dal legislatore ordinario, è dato domandarsi se anche le stesse, pur apparentemente innovative, finiscano di fatto per restare saldamente ancorate all'impianto costituzionale previgente con il rischio di nullificare il nuovo assetto nel riparto delle competenze, e risultino permeate da quell'ambiguità di fondo tale da frustrare ogni ambizione di innovazione.

Tanto più che il settore dei rapporti tra ordinamento nazionale e comunitario ha da sempre tradizionalmente più di ogni altro risentito di un approccio centralista, ove la preoccupazione dello Stato di garantire l'unitaria rappresentazione della posizione italiana e di non esporsi a forme di responsabilità a livello sovranazionale ha condotto ad una esasperazione del protagonismo dello stesso a scapito dell'emersione delle istanze regionali.



E' noto del resto che, benché si sia da sempre ritenuto che l'adempimento degli obblighi comunitari non dovesse provocare alterazioni nell'ordine interno delle competenze, essendo tenuto a risolversi nella corretta applicazione delle regole costituzionali che presiedono alla distribuzione delle funzioni normative e amministrative tra Stato e Regioni, nonostante le progressive aperture, nel precedente quadro costituzionale, ad una legittimazione dell'intervento regionale in fase di attuazione della normativa comunitaria, non si fosse all'alba delle riforma costituzionale che ha investito il Titolo V, ancora pervenuti a soluzioni legislative coerenti con tale premessa di fondo.

Hanno "remato" contro la stessa *in primis* le pronunce della Corte costituzionale la quale, ribadendo e affermando la titolarità e pienezza del potere estero dello Stato in considerazione della connessa esclusiva responsabilità sul piano internazionale e comunitario, ha avallato l'introduzione di una serie di poteri sostitutivi e suppletivi da parte dello Stato nell'ipotesi di adempimento di obblighi comunitari rientranti nell'ambito materiale della potestà legislativa o delle prerogative amministrative regionali, tali da "sconquassare" il riparto costituzionale delle competenze.

Tale stravolgimento, giustificato dalla superiore esigenza di garantire il puntuale adempimento degli obblighi comunitari, ha fatto sì che quest'ultima si atteggiasse come limite di competenza, avallando la larvata avocazione delle competenze da parte dello Stato, con surrettizia invasione degli ambiti riservati alle Regioni.

Questa, in sintesi, la situazione precedente alla riforma costituzionale.

Occorrerà dunque valutare se l'intervento del legislatore, in attuazione del V comma del nuovo art. 117, relativamente alla fase discendente, abbia effettuato un più equo contemperamento tra le confliggenti esigenze di salvaguardia delle prerogative regionali, da un lato, e del puntuale adempimento degli obblighi comunitari, dall'altro.

***2.2. La valenza e gli effetti (sul sistema delle fonti e sulle relazioni ordinamentali) dell'inserimento del riferimento al diritto comunitario contenuto nell'art. 117, I comma, Cost.***

Preliminare all'analisi delle procedure per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome ai processi decisionali comunitari nella fase ascendente e discendente, è la valutazione dell'impatto sull'intero sistema delle fonti, e, dunque, in seconda battuta, sul rapporto sostanziale tra i differenti livelli ordinamentali, del primo comma dell'art. 117 Cost. che, come si è detto, per la prima volta contiene l'espresso riferimento al rispetto degli obblighi comunitari quale vincolo per i legislatori statale e regionali.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Occorre ricordare che il rapporto tra ordinamento interno e ordinamento comunitario, che si inserisce nel processo più ampio, complesso ed in continua evoluzione di integrazione europea, è frutto delle rispettive elaborazioni, non sempre sovrapponibili nelle premesse e nello sviluppo, effettuate da tempo rispettivamente dalla Corte di Giustizia e dalla Corte costituzionale. La prima ha elaborato i principi del "primato" e degli "effetti diretti" del diritto comunitario che hanno contribuito a segnare il processo di costituzionalizzazione dell'ordinamento comunitario e a realizzarne l'effettività in sede di interpretazione e di applicazione. Il primo principio, secondo cui ogni norma di diritto comunitario è destinata a prevalere su qualsiasi norma di diritto interno d'ogni ordine e grado, anteriore o successiva alla prima e in contrasto con la stessa, si fonda sulla tesi c.d. "monista", ovvero sulla premessa dell'integrazione-fusione dell'ordinamento giuridico comunitario con quello degli stati membri. In forza del secondo principio ("effetti diretti"), le norme giuridiche prodotte da fonti primarie e/o derivate del diritto comunitario, - salvi i regolamenti già di per sé dotati di efficacia diretta - purché connotate da determinate caratteristiche ( attribuzione di diritti soggettivi in capo ai consociati, previsione di obblighi, sufficientemente precisi e incondizionati, a carico degli Stati, assenza di discrezionalità da parte degli Stati membri quanto alle modalità di attuazione), devono essere giuridicamente trattate alla stregua del diritto nazionale e ciò indipendentemente dall'attuazione delle norme stesse nei singoli ordinamenti con atto normativo interno, costituzionalmente idoneo a tal fine. L'applicazione coordinata e congiunta di tali principi determina la regola secondo cui al diritto comunitario, idoneo a spiegare efficacia diretta, deve essere attribuita all'interno dell'ordinamento giuridico degli Stati membri, natura prevalente rispetto al diritto interno con esso collidente, con conseguente disapplicazione - stante l'operare del criterio gerarchico- delle norme interne contrastanti da parte del giudice nazionale. Non del tutto allineata con tali premesse e non pienamente conforme nelle soluzioni offerte risulta la ricostruzione elaborata dalla nostra giurisprudenza costituzionale. Pur affermando il principio del primato del diritto comunitario, la

Si tratta di una disposizione tanto lineare nella sua formulazione testuale, quanto inafferrabile nell'individuazione dell'esatta portata.

Per tale ragione la stessa è stata accompagnata dalle più svariate reazioni da parte dei commentatori e si è registrato un significativo divario nel modo di interpretare in dottrina il I comma dell'art. 117.<sup>42</sup>

---

Consulta ha, tuttavia, ricondotto il medesimo ad un rapporto tra ordinamenti “distinti, autonomi, ancorché coordinati”, secondo la tesi c.d. “dualista” (sentenze nn. 183/73, 170/84, 126/96, 93/97), mentre ha rintracciato il fondamento costituzionale dei principi del primato e degli effetti diretti nell'art. 11, secondo periodo, Cost., nella parte in cui fa riferimento alle limitazioni di sovranità consentite dal nostro ordinamento costituzionale. Sulla scorta dell'impianto delineato che si fonda sulla distinzione, autonomia e coordinamento (e dunque sull'assenza di compenetrazione) tra i due ordinamenti, comunitario e nazionale, il principio della prevalenza del diritto comunitario è stato giustificato non in ragione della sovraordinazione gerarchica del primo, ma nella misura in cui in virtù della sottoscrizione dei Trattati, il potere normativo è attribuito alle istituzioni comunitarie, nei settori di competenza ad esse affidati. La Corte costituzionale, con l'elaborazione della teoria dei c.d. controlimiti alle limitazioni di sovranità, ha, inoltre, posto un limite all'operare del principio della prevalenza del diritto comunitario, limite costituito, come è noto, dal rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona umana. (sentenze nn. 98/65, 1146/88, 232/89, 168/91). Il controllo dell'eventuale violazione dei controlimiti da parte della normativa comunitaria, avvocato a sé dalla Corte costituzionale, è stato rivendicato dalla Corte di Giustizia la quale peraltro ha affermato che la valutazione delle validità degli atti comunitari può essere effettuata solo alla luce dei principi del diritto comunitario e dalle giurisdizioni al medesimo inerenti. Maggiore sintonia tra Corte costituzionale e Corte di Giustizia si è riscontrata in ordine al principio degli effetti diretti, la cui operatività è stata riconosciuta dalla prima, oltre che in relazione alle direttive, in ordine alle statuizioni delle sentenze interpretative di norme comunitarie, pronunciate dalla Corte di Lussemburgo sia in via pregiudiziale, ai sensi dell'art. 177 TUE (ora art. 232 del testo consolidato) sia in sede contenziosa (sent. Nn. 113/85, 389/89 e 168/91). L'applicazione coordinata e congiunta di entrambi i principi determina, nella ricostruzione operata dalla Corte costituzionale, la non applicazione del diritto interno incompatibile in ragione dell'autonomia dei due ordinamenti e della non predicabilità di un vizio della norma interna alla stregua del diritto comunitario. (cfr. sent. 168/91). Perché operi tale prevalenza sul diritto interno di ogni ordine e grado, anteriore o successivo, con lo stesso collidente, è necessario che il diritto comunitario disciplini materie attribuite dal Trattato alla competenza esclusiva degli organi della Comunità e che non risulti in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano e che non violi i diritti inalienabili della persona umana.

<sup>42</sup> Tra gli Autori che hanno accolto con maggior entusiasmo la disposizione in esame riconoscono una sostanziale portata innovativa G. Falcon, *La cittadinanza europea delle regioni*, in *Le Regioni* 2001 p. 327, B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino 2002 p. 117, F. Pizzetti,

---

*L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti . Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea, in Le Regioni, 2002, p. 653. Tra coloro che tendono a ridimensionare i margini di innovatività del primo comma dell'art. 117, Cost.: E. Cannizzaro *La riforma "federalista" della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale* 2001 p. 927; A. Anzon, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale . Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002, p. 223 e ss.; C. Pinelli, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale ed i rapporti con l'ordinamento comunitario*, in *Foro italiano*, 2001, p. 194 e ss. Tra i primi commentatori che hanno negato l'innovatività della disposizione che si porrebbe in un'ottica di continuità riassetto ad un assetto già definito dalla legge ordinaria e dalla giurisprudenza costituzionale, confermandone l'articolazione, le regole di funzionamento e gli effetti giuridici si ricorda C. Pinelli, nel saggio *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento comunitario* cit. Da tale Autore è stato evidenziato come la disciplina costituzionale dei rapporti con l'Unione europea sia rimasta ben lontana, nel suo insieme, dalle più articolate disposizioni inserite in altre Costituzioni – il riferimento più frequente è, naturalmente, all'art. 23 della Costituzione tedesca- volte a disciplinare non solo i rapporti tra norme, ma anche i modi e gli strumenti attraverso i quali il governo federale e i governi sub nazionali concorrono alla formazione delle decisioni e rappresentano la volontà della federazione. Tra i primi Autori, per converso, che hanno accolto con notevole entusiasmo il riferimento espresso agli obblighi comunitari si rammenta Luisa Torchia nell'articolo *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni* n. 6/2001 p. 1201 e ss. Ad avviso di quest'ultima il riconoscimento dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, basato, in precedenza, su una lettura evolutiva dell'art. 11 Cost., avrebbe acquisito con la riforma del Titolo V *"una base costituzionale sicura ed incontrovertibile. Si è abbandonata, così, la ricostruzione in virtù della quale il diritto comunitario era un fenomeno esterno, estraneo e nuovo rispetto al sistema costituzionale e necessitava – nella terminologia usata diffusamente dalla giurisprudenza costituzionale e dalla dottrina- di una 'copertura' da trovarsi, con qualche forzatura, in una norma pensata ad altri fini e si è passati all'integrazione del rispetto del diritto comunitario fra i principi e gli obblighi costituzionali [...]"* . Benché la disciplina espressa dei rapporti con l'ordinamento comunitario abbia fatto ingresso, in Costituzione, non autonomamente ma nell'ambito di una riforma volta a ridefinire, più in generali, il rapporto tra i differenti livelli istituzionali di governo, non ci si dovrebbe, tuttavia, - ad avviso dell'Autrice - lasciar fuorviare da tale collocazione e ritenere il riferimento al rispetto dei vincoli comunitari del tutto "incidentale" o casuale, frutto di un mero lapsus calami del legislatore. La necessità del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario è un principio costituzionale che si impone immediatamente e direttamente con equal forza alla potestà legislativa esercitata da entrambi i livelli istituzionali (Stato e Regioni) all'interno dell'ordinamento nazionale e che finisce per assumere *"funzione di limite, di indirizzo e di conformazione per le leggi nazionali e regionali e assurge definitivamente e pienamente al rango di parametro del giudizio di costituzionalità delle leggi"*. Seguendo tale approccio metodologico, l'Autrice perviene alla conclusione che l'inserimento dell'obbligo costituzionale di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario comporti un meccanismo di permanente apertura dell'ordinamento interno all'ordinamento europeo, precludendo qualsiasi meccanismo volto a vagliare preventivamente la compatibilità e conformità tra*

La *summa divisio*, che affiora già nella prospettiva di analisi alle disposizioni in esame, è tra l'impostazione volta a ravvisare nella stessa il sintomo della volontà di proiettare e relazionare l'ordinamento interno con quello comunitario, rendendo sistematico e fluido l'osmotico processo di integrazione europea, mediante l'abbandono della tesi "dualista", e, per altro verso, la tendenza a circoscrivere e ripiegare il significato della stessa sul versante interno – ed è eloquente in tale direzione il silenzio del Giudice costituzionale, anche in considerazione della collocazione della norma – riferendo la medesima in via esclusiva al rapporto tra ordinamenti interni (regionale e statale) e alle fonti da essi rispettivamente promananti.

Tale seconda impostazione porta sostanzialmente a leggere l'art. 117 I comma alla stregua di un pleonastico doppiopone dell'art. 11 Cost. il quale nonostante l'anteriorità cronologica alla nascita del sistema comunitario, ha finito tradizionalmente per costituire non soltanto la base costituzionale dell'adesione dell'Italia alla Comunità

---

principi e valori degli ordinamenti interno ed europeo sulla base di un confronto condotto secondo la dicotomia interno- esterno fondata su una logica della separazione. Come si vedrà, tale impostazione non verrà fatta propria dalla giurisprudenza interna di legittimità, più avanti esaminata, posto che comporterebbe, quale corollario, non solo l'abbandono della teoria c.d "dualista" ma la ben più drastica conseguenza dell'abbattimento del richiamo dei "controlimiti" rappresentanti ad oggi un ultimo baluardo, di creazione giurisprudenziale, che consente tuttora di mantenere una distanza e una non piena sovrapposizione tra principi espressi dal nostro ordinamento costituzionale e e quelli del diritto comunitario, attraverso un delicato "cesello" di delimitazione dei confini e di aree riservate ed intangibili. L'esigenza di preservare tale nucleo di valori preclude ad oggi di pervenire alla piena integrazione ed al più completo bilanciamento di valori.

Conclusivamente: siamo evidentemente di fronte a due approcci diametralmente opposti: da chi, più cautamente ravvisa nel primo comma dell'art. 117 Cost. una clausola riassuntiva di un iter giurisprudenziale già pienamente concluso, oltre che una proiezione tutta interna, a livello costituzionale, di limiti già consuetamente imposti ai legislatori-statali e regionali, a chi, invece, reputa che la positivizzazione con rango costituzionale della vincolatività degli obblighi derivanti dal diritto comunitario rappresenti il tanto atteso "articolo europeo" volto a fondare il processo di integrazione, segnando il passaggio dalla logica dualista che concepisce come separati gli ordinamenti interno e comunitario a quella monista, fondata su un'incessante fusione dei medesimi e conseguentemente della attività giuridica rispettivamente posta in essere.

europea ma anche il fondamento giustificativo della diretta applicabilità della normativa comunitaria all'interno del nostro ordinamento.

Benché si sia concordi nel riconoscere ed attribuire allo stesso il segno di un importantissimo elemento di novità, alcuni finiscono, nell'ambito di letture ampiamente differenziate, per confinarne la portata in angusti ambiti di operatività.

Senza dubbio, al di là delle differenti interpretazioni, la dimensione più innovativa, unanimemente riconosciuta in dottrina, sta, da un lato, nella identica sottoposizione agli obblighi comunitari ed internazionali delle leggi statali e regionali, dall'altro nella sottoposizione della legislazione nazionale al vincolo del rispetto degli obblighi comunitari, in precedenza circoscritta esclusivamente alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute di cui all'art. 10 Cost.<sup>43</sup>

Relativamente al versante comunitario, la base comune ed il punto di partenza dei commenti suscitati dalla disposizione in esame sta nell'individuare nella stessa il momento di cristallizzazione e ricezione del lungo *iter* comunitario compiuto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, a ciò indotta dagli orientamenti offerti dalla Corte di Giustizia, nonché derivante dalla progressiva evoluzione rintracciabile nel percorso delle leggi ordinarie che hanno via via riconosciuto alle Regioni la facoltà di intervenire nella fase discendente del diritto comunitario.

Come è ovvio, parrebbe, tuttavia, eccessivamente riduttivo attribuire al primo comma dell'art. 117 Cost. la mera funzione di una copertura costituzionale allo stato

---

<sup>43</sup> In realtà tale riconoscimento ha subito importanti ridimensionamenti posto che la prevalente dottrina attribuisce l'effetto diretto esclusivamente agli obblighi internazionali resi effettivi nell'ordinamento dalle ordinarie procedure di ratifica e attuazione degli stessi, secondo i consueti e noti meccanismi di adattamento del diritto interno a quello internazionale. Cfr. P. Bilancia *Obblighi internazionali e vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo disegno di legge del Governo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); A. D'Atena, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in A.A.V.V., *Il Nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, Primi problemi della sua attuazione*, Milano 2002, p. 133.

attuale dei rapporti tra ordinamento nazionale e comunitario, così come stratificatosi nelle pronunce della giurisprudenza e come delineato dal dato positivo.

Tale approccio potrebbe al più rappresentare la base di partenza per cogliere le sfumature più innovative della disposizione e che possono essere ravvisate, in prima battuta, nella esigenza di attribuire agli obblighi internazionali e comunitari una funzione unificatrice in precedenza svolta dalla legge (e dalla amministrazione) dello Stato, e che pare uscire attualmente diluita alla luce del nuovo assetto del riparto di competenze normative.<sup>44</sup>

In secondo luogo si evidenzia come, pur prendendo atto di alcuni insanabili contrasti derivanti da una scarsa armonizzazione del nuovo testo del Titolo V con altri precetti costituzionali contenuti nella parte dedicata ai principi fondamentali<sup>45</sup>, si possa

---

<sup>44</sup> Cfr. F. Pizzetti, op. ult. cit.

<sup>45</sup> In particolare si evidenzia una sorta di insanabile contrasto tra la concezione costituzionale dei rapporti internazionali e comunitari delineata dagli artt. 10 e 11 Cost. e il nuovo art. 117, 1° comma, che, in spregio alle limitazioni contenute nei primi, potrebbe, per la laconicità della formulazione, legittimare un ingresso indiscriminato degli obblighi internazionali nell'ordinamento nazionale al di fuori del vincolo funzionalistico di limitazione della sovranità all'edificazione di un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni. Cfr. A. Ruggeri op. cit. Secondo l'Autore la nuova norma costituzionale, mettendo sullo stesso piano la normativa internazionale e quella comunitaria, finirebbe per incidere in modo significativo sull'assetto consolidato del rapporto tra ordinamenti così come emerge dagli artt. 10 e 11 Cost. dal momento che opererebbe una conversione della "copertura assiologicamente condizionata dell'art. 11 in una copertura indistintamente offerta ad ogni accordo di diritto esterno". Invero il primo comma dell'art. 117 Cost. si muove lungo due direttrici: quella comunitaria e quella internazionale. Sembra muoversi sulla scia di innovatività insita in tale disposizione l'art. 1, 1° comma della L. 131/03 (c.d. Legge La Loggia) che ha dato attuazione al dettato costituzionale. Detto articolo testualmente recita "Costituiscono vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, quelli derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, di cui all'art. 10 della Costituzione, da accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all'art. 11 della Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali". Mentre sul piano comunitario tale disciplina di attuazione si limita ad offrire una formula piuttosto generica che ricalca pedissequamente il disposto costituzionale, e non pone problemi di armonizzazione e coordinamento con l'impianto preesistente, sul piano degli obblighi internazionali la norma in esame, nell'aggiungere i "trattati internazionali" senza alcuna ulteriore specificazione all'elenco delle fonti in grado di comprimere la libertà del legislatore (statale e regionale), sembra accedere alle tesi dottrinali più

rintracciare l'elemento di maggior novità della disciplina in esame nel fatto che la stessa consentirebbe l'apertura del nostro ordinamento ai cambiamenti che si prospettano a livello comunitario, *“con ciò confermando ...la natura di multilevel government tipica dell'insieme di elementi che compongono oggi l'assetto costituzionale europeo”*.<sup>46</sup>

Dalla lettura di tale disposizione si avvertirebbe già il sentore che il complesso normativo dedicato dal nuovo Titolo V Cost. a tale tema, investa ammodernandolo, non

---

innovative propense ad includere tra di essi non solo i Trattati ratificati e resi esecutivi, ma anche quelli conclusi in forma semplificata in sede governativa non richiedenti una previa legge di autorizzazione delle Camere. In realtà l'originaria formulazione del primo comma dell'art. 1 della L. 131/03 - prevedente che il vincolo alla legislazione sarebbe potuto derivare dai “trattati internazionali ratificati a seguito di legge di autorizzazione”- era stata oggetto di un emendamento soppressivo relativo alla seconda parte della formula con lo specifico intento di ampliare lo spettro e la gamma degli accordi di matrice internazionale patrizia cui riconoscere attitudine vincolante. Del resto, in sede di emendamento, si era evidenziato da parte del Governo come la generica dizione del primo comma dell'art. 117 Cost. non consentisse di distinguere tra trattati richiedenti scambio di ratifiche e quelli stipulati in forma semplificata. Tra l'altro l'inclusione, tra gli atti internazionali vincolanti, degli accordi conclusi in forma semplificata troverebbe la propria ratio nel fatto che comunque le fonti internazionali non si distinguono sulla base della fase integrativa dell'efficacia delle stesse. Seguendo tale impostazione non avrebbe senso non attribuire ai legislatori regionali l'obbligo di dare attuazione agli accordi conclusi dallo Stato in forma semplificata comportanti, comunque, una responsabilità dello stesso sul piano internazionale.

<sup>46</sup>Cfr. V.P. Cavalieri, *Diritto regionale*, Padova, 2003 p. 157 e ss. L. Violini, *Il potere estero delle Regioni* ...cit. Secondo l'Autrice non potrebbe ostare alla valutazione dell'innovatività insita nella disposizione in commento la collocazione della stessa rispetto alla sistematica costituzionale, ossia il fatto che non sia stata inserita tra i principi fondamentali su cui riposa l'intero ordinamento. Inoltre, sempre ad avviso della stessa, non sarebbe azzardato, sia pur con le dovute specificazioni, assimilare il primo comma dell'art. 117 Cost. al riformato art. 23 del Grundgesetz, ritenendo che la norma in commento rappresenti un vero e proprio Europaartikel. Di diverso avviso appare M.P. Chiti, *Regioni e Unione europea dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale in Le Regioni*, 2002 p. 1421 e ss. L'A. ritiene che il primo comma dell'art. 117 Cost. non rechi il tanto atteso ed invocato articolo comunitario vale a dire quella disposizione *“che in termini generali legittimi, con eventuali limiti inderogabili e con procedure di verifica, il tema dell'integrazione europea che rappresenta il dato più originale e potenzialmente eversivo rispetto alle tradizioni costituzionali comuni”*, come è avvenuto per l'art. 23 della Costituzione tedesca.



solo il rapporto tra Stato e regioni, ma “*l’intera forma del nostro Stato sempre più proiettato verso l’integrazione del proprio ordinamento con altri livelli di governo*”.<sup>47</sup>

Seguendo tale impostazione innovativa, l’ampiezza della formulazione della norma costituzionale finirebbe per consentire di attribuire al “*nostrano articolo europeo*” una sorta “*di lasciapassare rilasciato all’Europa, non ponendo esso alcuna condizione a che gli obblighi comunitari realizzino una specifica e diretta influenza sulla produzione normativa nazionale*”.<sup>48</sup>

Portando alle estreme conseguenze tale impostazione si potrebbe arrivare a ritenere che la disposizione, per la sua laconicità (voluta o casuale) rappresenti una norma precorritrice degli sviluppi in senso federale dell’Unione europea, e per tale ragione, tale da consentire di offrire una copertura, senza la necessità di ulteriori integrazioni costituzionali, alla eventuale codificazione espressa della natura federale dell’Unione cui sembra preludere la c.d. *supremacy clause* contenuta nell’art. 10 del Trattato costituzionale europeo che recita testualmente: “*La Costituzione ed il diritto adottato dalle istituzioni dell’Unione dell’esercizio delle competenze a queste attribuite hanno prevalenza sul diritto degli Stati membri*”.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Cfr. Lorenza Violini, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome in Stato, Regioni ed enti locali nella Legge 5 giugno 2003 n. 131*, a cura di Giandomenico Falcon, il Mulino, 2003, p. 112 e ss.

<sup>48</sup> L. Violini op. ult. cit.

<sup>49</sup> Invero, poiché, a differenza degli obblighi internazionali, gli obblighi comunitari sono tali non a seguito di ricezione, ma per essere *ab origine* fattori condizionanti gli ordinamenti nazionali, l’amplessima ed incondizionata formulazione del primo comma dell’art. 117 Cost. potrebbe essere in grado – sulla scorta dell’evoluzione ermeneutica che ha già investito l’art. 11 Cost.- di adattarsi a qualsiasi forma prenderà la configurazione dell’Unione. Al di là dello slancio entusiastico con cui l’Autrice ha colto le sfumature innovative della disposizione in esame, la stessa non ha potuto sottacere i numerosi profili problematici sottesi ai margini di apertura incontrollata contenuti nella norma, tali da imporre urgenti pronunce da parte del giudice costituzionale. In particolare, un intervento del Giudice delle Leggi si renderà imprescindibile non tanto per la definizione delle riserve relative ai principi supremi ed ai diritti inviolabili, la cui cogenza rappresenta un dato orai acquisito, quanto per quelle “implicate nella perdurante asserzione di una riserva di competenza per le materie europee e che potrebbe comportare, almeno in linea di principio, che atti comunitari esorbitanti dalle competenze

Ebbene la norma contenuta nel primo comma dell'art. 117 potrebbe essere letta come un primo passo per concepire l'Unione europea non solo come espressione degli apparati centrali degli Stati membri ma anche come ordinamenti complessivi suscettibili di comprendere al proprio interno tutti i livelli istituzionali presenti nella collettività statale.

Anche volendo lasciare da parte tale estrema lettura che vede nell'art. 117, primo comma, la proiezione del nostro ordinamento in un processo di integrazione che pare preludere a profondi e quanto mai lontani cambiamenti nell'assetto e nell'architettura istituzionale dell'Unione, non vi è dubbio che tale disposto costituzionale appaia profondamente innovativo e potenzialmente suscettibile di determinare conseguenze dirompenti sull'intero sistema italiano delle fonti del diritto.

In realtà l'esigenza di garantire il rispetto del diritto comunitario è il corollario e, allo stesso tempo la premessa di alcuni dati: esso è suscettibile di implicare, da una più ampia prospettiva, il superamento della logica di separazione e il passaggio a quella di integrazione tra le due sfere ordinamentali (precorre gli sviluppi in senso federale dell'U.E.), mentre in una dimensione nazionale viene elevato a elemento di unificazione (relais) del sistema a competenze frammentate e parcellizzate, rappresentando uno dei tre elementi cardine del principio unitario accanto alla Costituzione e agli obblighi internazionali.<sup>50</sup>

Passando ad analizzare più nel dettaglio il primo comma dell'art. 117 Cost., ci si rende subito conto di come il medesimo non si limiti ad inserire per la prima volta uno specifico riferimento all'Unione europea, ma chiarisca definitivamente la posizione

---

sancite nei Trattati risultino incoerenti con la legge di esecuzione degli stessi e quindi inoperanti nell'ordinamento nazionale”.

<sup>50</sup> Viene a tale riguardo sottolineato da alcuni autori il superamento di quella impostazione precedente che vedeva nell'esigenza per le regioni di conformarsi al diritto comunitario la conseguenza della responsabilità comunitaria esclusiva dello Stato. Cfr. Tania Groppi, *Regioni e Unione europea*, in *La Repubblica delle autonomie Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V* a cura di Tania Groppi e Marco Olivetti, G. Giappichelli Editore –Torino2003.

degli atti comunitari all'interno del sistema interno delle fonti ed elevi altresì gli obblighi comunitari, al pari della Costituzione e dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, a nuovo elemento di unificazione "dinamico" dell'interno ordinamento.<sup>51</sup>

Da tale impostazione derivano immediate ricadute sul sistema delle fonti interne e sul ruolo e sui vincoli propri dei legislatori.

Innanzitutto, avendo i vincoli derivanti dalla normativa europea un effetto immediato e diretto su tutti i legislatori regionali particolarmente incisivo, non solo laddove le regioni godono di competenza esclusiva, ma anche nelle ipotesi di legislazione concorrente, si dovrà, a monte, prevedere e consentire una effettiva ed efficace partecipazione delle regioni stesse alla fase ascendente, allorché si tratti di attivare processi decisionali che involgono materie affidate alla competenza delle prime secondo il riparto costituzionale interno.

In secondo luogo, l'effetto così fortemente invasivo che il dettato costituzionale assegna ai vincoli comunitari ha conseguenze anche rispetto agli altri livelli istituzionali di governo subregionali, assegnatari delle funzioni amministrative secondo i principi fissati dall'art. 118 Cost. e sviluppati dal legislatore nazionale o regionale a seconda delle rispettive competenze.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Così facendo l'Italia parrebbe passata improvvisamente dalle ultime retrovie rispetto agli altri paesi dell'Europa continentale, alle primissime file.

E' stato correttamente rilevato da alcuni commentatori come pur non mancando nel nostro sistema costituzionale altri elementi di unificazione (relais), quali, ad esempio le competenze legislative statali c.d. "trasversali", è infatti innegabile che la caratteristica più incisiva dei tre elementi richiamati dal primo comma dell'art. 117 sia quella di costituire ora un limite generale e comune all'esercizio della potestà legislativa del legislatore statale così come di quella dei legislatori regionali. Tale effetto porta a ritenere salvaguardata, pur di fronte alla denunciata perdita di centralità della legge statale quale fonte a competenza generale, l'unità e coerenza del sistema complessivo. (cfr. F. Pizzetti, *Le autonomie locali e l'Europa* in *Le Regioni* a. XXX, n. 5, ottobre 2002).

<sup>52</sup> In virtù di quanto statuito dal nuovo art. 118 Cost. che ha introdotto il principio di sussidiarietà verticale, i Comuni sono titolari di competenze amministrative attribuite direttamente dalla Costituzione almeno in via residuale, in quanto non assegnate a diversi livelli istituzionali in virtù del principio di adeguatezza e proporzionalità. In ogni caso i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono

E' evidente, infatti, che eventuali vincoli comunitari suscettibili di incidere, direttamente o indirettamente, sulle modalità con le quali i legislatori statali o regionali debbano procedere all'assegnazione delle funzioni amministrative, tra i vari livelli istituzionali, possano rivestire una potenziale influenza sulla posizione e ruolo assunto, in concreto, dagli enti territoriali, nonché sulla definizione, quantificazione ed individuazione delle risorse loro necessarie.

In altre parole: gli effetti conseguenti alla vincolatività degli obblighi comunitari all'interno del nostro sistema delle fonti si possono riverberare, tra l'altro, sulla posizione concretamente assunta dagli enti territoriali sub-regionali.

Conclusivamente: l'impianto del primo comma dell'art. 117 Cost., accomunando la vincolatività degli obblighi internazionali e comunitari ed utilizzando una formulazione quanto più generica possibile, parrebbe indirizzarsi verso un rinnovamento della disciplina costituzionale ispirata all'esigenza di incentivare il processo di integrazione, a scapito della concezione dualista finora invalsa.

Proprio per l'esigenza di evitare di comprimere i margini di innovatività insiti in tale disposizione costituzionale, il legislatore ordinario con l'art. 1, comma 1, della L. 131/03, nell'attuare il precetto costituzionale, pare aver favorito tale visione innovativa consentendo, grazie alla genericità della formula utilizzata, non solo l'immediata applicabilità delle norme pattizie dal momento della loro ratifica ma anche l'immediata applicabilità agli atti negoziati e sottoscritti solamente in sede governativa secondo la procedura semplificata.

---

destinatari delle competenze ad essi assegnate dalle leggi statali o regionali secondo il riparto di competenza legislativa.

Non può inoltre trascurarsi come, in virtù di quanto statuito dall'art. 117, secondo comma, lett. p), compete al legislatore statale definire le funzioni fondamentali degli enti locali e che secondo l'art. 117, sesto comma, è riservata agli enti locali stessi la potestà regolamentare per la disciplina dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Si prevede, infine, all'art. 119, quarto comma, la necessità che a tali enti siano assegnate risorse finanziarie congrue ed idonee a consentire loro lo svolgimento delle funzioni pubbliche agli stessi attribuite.

Nella sua formulazione attuale il testo dell'art. 1, 1° comma della L. 131/03 parrebbe tutto imperniato su tale concezione “integrativa”<sup>53</sup>.

Una lettura coerente del complesso normativo composto dalla norma costituzionale e dalla disposizione legislativa di attuazione consentirebbe di valorizzare i margini di innovatività, sul piano del processo di integrazione<sup>54</sup>.

Tuttavia, le considerazioni appena svolte, sono destinate a scontrarsi con la prassi applicativa dalla quale si evince la volontà di rendere marginale, se non pleonastica, la disposizione in commento.

Tale sensazione è correlata alla valutazione del concreto atteggiarsi di quel corollario, aperto dalla enucleazione espressa degli obblighi comunitari ed internazionali quali limiti per il legislatore statale e regionale, costituito dalla individuazione delle sanzioni connesse all'eventuale inosservanza dei medesimi.

A tale proposito pare doveroso domandarsi se la soluzione della non applicazione della fonte interna contrastante, individuata, al termine di un lungo *iter* giurisprudenziale e dottrinale, in ordine al versante degli obblighi comunitari, possa attualmente riproporsi e ritenersi invariata sia in riferimento a questi ultimi – attualmente esplicitati dal primo comma dell'art. 117 Cost. – nonché per quanto riguarda i rapporti tra ordinamento interno ed internazionale, oppure se, seguendo una lettura volta a valorizzare l'impatto innovativo dell'art. 117, primo comma, Cost. si possa pervenire ad una soluzione che si pone in termini di frattura rispetto alle

---

<sup>53</sup> Cfr. A. Ruggeri in *Note minime*, “a prima lettura”, a margine del disegno di legge *La Loggia*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). Secondo l'Autore coloro che ritenevano coerente il testo dell'art. 1, comma 1, della L. 131/03 prima che l'emendamento soppressivo governativo, pur riducendolo formalmente di portata, ampliasse invece il peso del vincolo internazionale, non percepivano quanto importante sarebbe stata una concezione “integrativa” del rapporto tra ordinamenti.

<sup>54</sup> Come evidenziato da alcuni commentatori “ *nella sua configurazione ultima, si può dire che non è dunque la legge che amplia la portata della norma costituzionale, è la norma costituzionale che innova; e innova principalmente sul piano degli obblighi internazionali ed eventualmente anche su quello dei vincoli comunitari nel senso indicato...*” aprendo cioè l'ordinamento italiano a ulteriori evoluzioni in senso federale degli assetti costituzionali europei” cfr. L. Violini *Il potere estero delle Regioni...* op. cit.

tradizionali soluzioni adottate al termine di un lungo percorso interpretativo, volta ad attribuire al I comma dell'art. 117 Cost., la valenza di un nuovo parametro di costituzionalità alla stregua del quale attivare il sindacato della Corte in caso di violazioni da parte della legislazione interna (statale o regionale) degli obblighi comunitari.

In base a tale ultima impostazione il richiamo effettuato dall'art. 117, primo comma, Cost. alle fonti comunitarie ed internazionali quali atti dotati di forza normativa diretta con riguardo all'ordinamento italiano, creerebbe i presupposti per la qualificazione di tali norme quali norme interposte. L'ovvio corollario di tale qualificazione nonché l'unico rimedio astrattamente ipotizzabile parrebbe essere costituito dall'estensione della censura di costituzionalità delle leggi italiane (regionali o statali) per violazione, in prima battuta dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e internazionale, e, di riflesso, degli obblighi di cui all'art. 117, 1° comma, Cost., rispetto al quale i primi rappresenterebbero norma interposta, ai fini del sindacato di costituzionalità della fonte interna.

Affinché tale soluzione non si ponga in contrasto con la nota giurisprudenza della Corte di Giustizia, recepita dal nostro Giudice delle Leggi, e approdata alla soluzione della disapplicazione (*rectius*: non applicazione) sulla scorta di una concezione del rapporto tra ordinamenti in chiave di reciproca separazione, occorrerebbe, come ipotizzato da parte della dottrina, che il controllo di costituzionalità non si ponesse in termini di alternatività ma si aggiungesse alle ordinarie forme ormai invalse di controllo sulle fonti interne in contrasto con le fonti comunitarie, dando origine ad una pluralità di vie giurisdizionali.

In realtà nulla di tutto questo è emerso a seguito della riforma costituzionale.

In una logica di assoluta continuità con il passato appare, difatti, la soluzione prospettata dalla Corte di Cassazione secondo la quale nel caso di contrasto tra una

fonte comunitaria e una fonte interna si dovrebbe continuare ad utilizzare il criterio della prevalenza della prima con conseguente non applicazione della seconda.

Ad avviso della Suprema Corte, infatti, la nuova disposizione contenuta nel primo comma dell'art. 117 Cost. non potrebbe alterare tale collaudato criterio di composizione dell'antinomia, posto che il riferimento al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario non può essere visto e concepito come introduzione di un nuovo e specifico parametro di "conformità comunitaria" delle leggi né tantomeno come criterio ordinatorio delle fonti, ma molto più semplicemente, come disposizione volta, anche per la sua collocazione, a regolare il rapporto tra ordinamenti ("ordinamento generale della Repubblica" e "ordinamenti particolari dello Stato e delle Regioni"), esplicitando il frutto dell'elaborazione evolutiva effettuata in relazione all'art. 11 Cost<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Si tratta della sentenza del 10 dicembre 2002 n. 17564 della Corte di Cassazione – Sez. tributaria-pubblicata in *Giurisprudenza costituzionale* n. 1/03 p. 459 e ss. ed annotata da Andrea Guazzarotti nell'articolo *Niente di nuovo sul fronte comunitario? La Cassazione in esplorazione del nuovo art. 117, comma 1, Cost.* Pare opportuno riportare un passaggio della pronuncia che, dopo aver ripercorso le tappe dell'evoluzione giurisprudenziale in ordine al rapporto tra diritto interno e diritto comunitario, delinea in maniera chiara il ragionamento seguito dalla S.C. a fondamento della soluzione adottata. :“ [...] Infine, è indispensabile aggiungere che non parrebbe che su tale complessa costruzione giurisprudenziale - elaborata nel corso degli anni dalla Corte comunitaria e dalla Corte costituzionale, recepita dai giudici italiani e che rispecchia sostanzialmente l'attuale stato dei rapporti tra fonti dell'ordinamento comunitario e fonti dell'ordinamento interno, per quanto attiene specificamente l'affermazione ...dei principi del primato e degli effetti diretti, - possa significativamente incidere la disposizione contenuta nel nuovo testo dell'art. 117, comma 1 Cost. ....Tra le molteplici e gravi questioni interpretative generate dalla disposizione stessa ...occorre soffermarsi ..sul significato e sul contenuto precettivo della norma ...che impone appunto al legislatore statale e regionale di esercitare la rispettiva potestà legislativa “nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario”, e chiedersi, in particolare: se l'esplicito riferimento a siffatti vincoli ponga, insieme ad un evidente limite alla legge statale e regionale, un nuovo espresso e specifico parametro. Quello, è stato detto della “conformità comunitaria” alla cui stregua ragguagliare la legittimità costituzionale della legge stessa; se, conseguentemente, il mancato rispetto dei vincoli medesimi da parte del legislatore statale o regionale determini l'automatica invalidità della legge (per illegittimità costituzionale, in ragione del mancato rispetto dei vincoli stessi, in quanto richiamati dalla nuova norma): e se, come ulteriore conseguenza, la relativa violazione sia sindacabile soltanto (in forma esclusivamente “accentrata”) dalla Corte costituzionale, secondo le regole proprie del controllo di

---

costituzionalità delle leggi , e non più anche dai giudici comuni(in forma “diffusa”) , segnatamente nelle ipotesi in cui il diritto comunitario ritenuto violato sia direttamente applicabile , ovvero connotato dalle caratteristiche sostanziali della efficacia diretta [...] E’ del tutto evidente che, dando risposta positiva a questi quesiti, ne risulterebbe sconvolta..gran parte della costruzione giurisprudenziale dianzi delineata [...]Tuttavia le prime riflessioni della dottrina, specialmente costituzionalistica – ancorché molto problematiche e prospettanti soluzioni divergenti sul punto – indurrebbero a ritenere, con una sua parte, che l’accento della norma cada non tanto sul rapporto tra fonti...quanto piuttosto, avuto anche riguardo alla *sedes materiae*...sul rapporto tra ordinamenti: da un lato, su quello tra “ordinamento generale” della Repubblica la cui fonte è la Costituzione, ed “ordinamenti parziali” dello Stato e delle Regioni...dall’altro, su quello tra ciascuno di questi ultimi (Stato e Regioni) e gli ordinamenti comunitario e internazionale . E ciò peraltro senza alcuna pretesa della norma di ridisegnare immediatamente i rapporti tra le fonti dei rispettivi ordinamenti. In tale ipotesi ricostruttiva , relativamente ai rapporti tra Stato e Regioni con l’ordinamento comunitario , si collocherebbe anche la previsione della facoltà di esercizio, da parte del Governo, quale organo dello Stato del potere sostitutivo nei confronti degli organi delle regioni in caso di mancato rispetto, da parte di questi ultimi, della normativa comunitaria...Sicché – e in ciò consisterebbe la reale novità della norma – interpretato in tal senso, il testo costituzionale porrebbe su un piano di parità gli ordinamenti “parziali” dello Stato e delle Regioni anche per quanto attiene alla determinazione dei limiti che l’esercizio delle rispettive potestà legislative incontra ...e vieterebbe, in particolare, che limiti ulteriori possano essere dettati o desunti da leggi dello Stato, proprio in quanto anch’esse espressive di un ordinamento “parziale” e sostanzialmente “equiordinato” . Con l’ulteriore conseguenza... che a maggior ragione dovrebbe escludersi ogni forma di surrettizia innovazione della disciplina dei rapporti della legge statale con la normativa comunitaria derivata: anche perché la nuova formulazione dell’art. 117 comma 1... confermerebbe che il fondamento costituzionale del significato e del contenuto precettivo di tali vincoli dovrebbe essere ricercato altrove , nella *sedes materiae* sua propria : vale a dire ancora nella disposizione che la Costituzione , quale fonte dell’ordinamento generale della Repubblica, appunto, dedica ai rapporti tra fonti dello Stato e fonti dell’ordinamento comunitario , e cioè nell’art. 11 secondo periodo, laddove questo, “limitando la sovranità “ dello Stato, che si esprime (anche ) mediante l’esercizio della funzione legislativa, “ consente “ al diritto comunitario di “prevalere” (entro i limiti indicati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale) su quello interno con esso collidente e disciplina, quindi, anche gli effetti di tale riconosciuto “primato”. In tale prospettiva , è possibile ipotizzare che il legislatore costituzionale nel 2001 – indubbiamente consapevole dell’esistenza della complessa costruzione giurisprudenziale ... non abbia inteso negarla o sostanzialmente intaccarla , ma abbia piuttosto inteso, con l’introduzione dell’art. 117 comma 1 ...rendere esplicita , enunciandola espressamente, una soltanto delle molteplici regole disciplinanti i rapporti stessi, già implicitamente contenuta nell’art. 11, secondo periodo, Cost. : quella cioè del dovere del legislatore statale e regionale di rispettare, nell’esercizio dell’attività legislativa , quale massima espressione della rappresentanza generale, i “vincoli” progressivamente emersi e continuamente emergenti nel processo di costruzione dell’ordinamento comunitario [...]”.



La S.C. esclude, attraverso una lettura minimalista, che la nuova formulazione della disposizione costituzionale implichi l'insorgenza di un vizio di costituzionalità ogni qual volta la legge statale o regionale non rispetti i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, con il conseguente obbligo di attivare le competenze "accentrate" della Consulta, per il relativo sindacato. La Corte scarta le due opzioni interpretative che potevano profilarsi. Oltre a quella dell'invalidità della legge e del necessario sindacato di costituzionalità come conseguenza del mancato rispetto del vincolo comunitario, altra soluzione sarebbe potuta consistere nel ritenere che il primo comma dell'art. 117 Cost. avesse introdotto un'innovazione nel titolo di validità e di efficacia delle fonti comunitarie, comportante il passaggio dalla ormai fragile teoria "dualista" a quella "monista" degli ordinamenti integrati, suscettibile di provocare la disapplicazione della norma statale contrastante, anziché dar luogo alla non applicazione fondata su una concezione, come quella attualmente seguita, che vive il rapporto tra ordinamento interno e comunitario in termini di separazione e non interferenza<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Come evidenziato da Andrea Guazzarotti nel commento alla pronuncia in esame, la S.C. nell'affrontare per la prima volta il noto dilemma su quale sia l'interpretazione da dare all'art. 117, primo comma Cost., recependo la ricostruzione offerta all'alba della novella costituzionale da Cesare Pinelli, dà la sensazione di muoversi su "sabbie mobili" ovvero su un "terreno minato". Il punto di forza della lettura dottrinarica richiamata, fatta propria dalla Cassazione in ordine all'esegesi del primo comma dell'art. 117 Cost., è costituito dalla presa d'atto dell'improprio affiancamento dei due vincoli, quello comunitario e quello degli obblighi internazionali, rivestenti fisionomie del tutto diverse. Tale circostanza, stante l'eterogeneità delle fattispecie accostate, sarebbe indicativa del fatto che tale disposizione risponderebbe esclusivamente ad una logica interna, riguardante il rapporto tra potestà legislativa statale e regionale e dei rispettivi vincoli, senza pretesa di volere omologare lo status costituzionale dei vincoli comunitari e internazionali: "Essendo, pertanto, del tutto diverso il modo con cui gli obblighi comunitari e internazionali incidono sul sistema interno delle fonti e risultando del tutto improbabile che il legislatore costituzionale abbia inteso equiparare il diritto comunitario a quello internazionale patrio, la conclusione non può che essere per l'incomunicabilità dell'art. 117, primo comma, Cost. con il vigente sistema costituzionale delle fonti." cfr Andrea Guazzarotti nell'articolo: *Niente di nuovo sul fronte comunitario? La Cassazione in esplorazione del nuovo art. 117, comma 1, Cost.* in *Giurisprudenza costituzionale* n. 1/03 p. 459 e ss.

Non ha contribuito a risolvere i problemi interpretativi relativi alla portata da assegnare, nel nuovo impianto, all'art. 117, I comma, l'isolata sentenza n. 406 del 2005 con la quale la Corte costituzionale, a seguito di un ricorso in via d'azione proposto dallo Stato, è pervenuta per la prima volta dopo ben quattro anni di silenzio, a dichiarare l'incostituzionalità di una legge regionale per la constatata violazione di tale parametro.<sup>57</sup>

La sentenza richiamata rappresenta, invero, la prima dichiarazione di incostituzionalità per mancato rispetto dei “*vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario*”. Altre volte l'art. 117, I comma, era stato sottoposto al vaglio della Corte la quale, tuttavia, aveva evitato di pronunciarsi sul punto, a volte dichiarando la questione infondata, a volte inammissibili, a volte assorbendo tale profilo di censura in relazione ad altro parametro di costituzionalità invocato dalla parte ricorrente.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Si tratta di una pronuncia resa nell'ambito di un giudizio in via d'azione, oggetto del quale è la legge della Regione Abruzzo n. 14 del 2004, recante “Disposizioni urgenti in materia di zootecnia”, la quale, intervenendo in relazione ai fenomeni di febbre catarrale degli ovini, ha sospeso per un periodo di otto mesi la campagna di profilassi della c.d. “blue tongue”, consentendo –nell'ambito del territorio regionale – la movimentazione, commercializzazione e macellazione dei capi animali non vaccinati. Il principale motivo di impugnativa degli artt. 1 e 2 di tale legge sollevato dalla difesa erariale concerne la asserita violazione dell'art. 117, I comma, Cost. per contrasto della legge regionale con la direttiva comunitaria n. 2000/75/CE. La Consulta dichiara l'incostituzionalità della norma impugnata in relazione a tale parametro, ritenendo assorbito ogni altro profilo di censura.

<sup>58</sup> Come è stato sottolineato dai primi commentatori della pronuncia in esame ( si rinvia, in particolare a Cristina Napoli in *La Corte dinanzi ai “vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario”: tra applicazione dell'art. 117, primo comma, e rispetto dei poteri interpretativi della Corte di Giustizia*, in *Forum di Quaderni costituzionali* ), la sentenza appare un po' deludente nel senso che dopo quattro anni di silenzio era lecito attendersi una sentenza maggiormente articolata, con cui la Corte, astraendosi dal caso concreto, avrebbe potuto offrire un approfondimento ed una chiarificazione delle questioni teoriche sottese alla funzione dell'art. 117, 1° comma ed al suo rapporto con l'art. 11. Ciò nonostante la sentenza in esame per la prima volta, con un netto *revirement*, supera il precedente orientamento espresso nella sentenza n. 12/04 in cui la Consulta, pronunciandosi su un caso analogo, aveva escluso che la deduzione del mancato rispetto del limite costituzionale di cui all'art. 117, I comma, Cost. potesse costituire un autonomo motivo di censura “risultando inevitabilmente collegato alla violazione di ulteriori e specifiche norme costituzionali”. Altro elemento degno di rilievo della pronuncia appare quello relativo all'attuale consistenza dei margini del diritto comunitario, posto che la valutazione di compatibilità tra la legge

La Corte, pur utilizzando per la prima volta l'art. 117, I comma, come autonomo ed esclusivo parametro di costituzionalità, tuttavia, pare circoscrivere e confinare la portata interpretativa del medesimo del medesimo, riducendone indubbiamente i margini applicativi più innovativi sopra richiamati.

Non vi è dubbio che il significato principale che si desume da tale pronuncia in ordine all'ambito di applicazione dell'art. 117, I comma, sia quello di ravvisare nella stessa una norma costituzionale contenente un preciso vincolo e limite all'esercizio della potestà legislativa statale e regionale. La Corte offre, dunque, una lettura tutta "nostrana" a tale parametro, utilizzandolo nella proiezione interna del rapporto tra fonti.

In realtà dietro a tale atteggiamento di *self restraint* e di "riluttanza" del Giudice delle Leggi ad utilizzare l'art. 117, I comma, potrebbe celarsi il timore di esporsi a possibili contrasti e ad entrare in competizione con la Corte di Giustizia chiamata istituzionalmente ai sensi dell'art. 234 Trattato CE ad interpretare il diritto comunitario.

Il silenzio del legislatore costituzionale in ordine all'apparato sanzionatorio connesso alla violazione dei vincoli stabiliti dal primo comma dell'art. 117 Cost., apre dunque uno scenario di incertezza, lasciando aperti numerosi nodi interpretativi la cui soluzione potrà essere offerta nel futuro, ancora una volta, secondo una logica del *case by case*, solamente dalla Consulta.<sup>59</sup>

---

regionale censurata e il diritto comunitario quale norma interposta rispetto al parametro costituito dall'art. 117, I comma, si estenderebbe non solo alle direttive ma anche alle decisioni della Commissione. Invero, come evidenziato dall'Autrice, la Corte pare essersi decisa finalmente ad utilizzare l'art. 117, I comma, come autonomo parametro di costituzionalità per il fatto che nel caso sottoposto era perfettamente identificata, specificata e non soggetta ad apprezzabili margini interpretativi la normativa comunitaria violata dal legislatore regionale. In tal modo il Giudice delle Leggi non ha rischiato di cimentarsi in ardue imprese interpretative del diritto comunitari implicanti il rischio invasione del terreno di reclamato dal Giudice europeo e di sovrapposizione alle competenze del medesimo.

<sup>59</sup> Tale soluzione rappresenterebbe "l'espressione massima di quella 'tolleranza costituzionale' che è autorevolmente ritenuta la più autentica ricchezza e la più interessante originalità dei processi costituzionali connessi all'integrazione europea" cfr. L. Violini, *Il potere estero delle Regioni...* op. cit.

### ***3.2. La costituzionalizzazione della partecipazione delle regioni alle fasi c.d. ascendente e discendente del diritto comunitario (art. 117, V comma, Cost. )***

Le disposizioni indicate sub b) e c) appartengono in gran parte alla categoria delle norme costituzionali c.d. “bilancio”, volte a trasporre e trasfondere a livello costituzionale o, meglio, ad offrire, in altre parole, una copertura costituzionale alla situazione giuridica creatasi per una congerie di fattori derivanti dall’azione congiunta di riforme legislative e della giurisprudenza costituzionale.<sup>60</sup>

In particolare, costituisce il fulcro del riconoscimento delle prerogative regionali in tema di intervento nel processo di integrazione europea il quinto comma dell’art. 117 che stabilisce che *“le Regioni e le Province autonome di Trento e 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”*.

Tale disposizione offre per la prima volta un riconoscimento ed una copertura costituzionale al diritto-dovere delle Regioni di partecipare, nelle materie di propria competenza, alla c.d. fase “ascendente” del diritto comunitario e, per altro verso, a dare immediata e diretta attuazione ed esecuzione, nell’ambito della c.d. fase “discendente” agli atti dell’Unione.

---

<sup>60</sup> Per alcuni autori con tali disposizioni si intenderebbe dare stabilità ed irretrattabilità all’acquis comunitario delle regioni, sottraendolo alla mutevole volontà del legislatore ordinario in capo al quale viene a crearsi un vero e proprio obbligo di dare attuazione alle disposizioni costituzionali dotate di valenza programmatica. Cfr. Tania Groppi, *Regioni e Unione europea*, op. sup. citata. Beniamino Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappichelli, Torino 2002, 123 L. Torchia, i vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione in *Le rEgioni*, n. 6 del 2001, 1211.

Come emerge dal dettato costituzionale la legge statale prevista dal quinto comma dell'art. 117 Cost. dovrebbe limitarsi a riguardare le procedure attraverso le quali possano esplicarsi i nuovi diritti costituzionalmente garantiti. Né la legge statale potrebbe indebitamente restringere e/o limitare l'attuazione delle disposizioni costituzionali né tantomeno definire arbitrariamente o restrittivamente i casi in cui la disposizione costituzionale debba trovare attuazione.

Occorre, alla luce delle predette considerazioni, valutare se le disposizioni poste dalla Legge n. 131/'03 e n. 11/'05 di attuazione del dettato costituzionale sul punto, pongano norme di procedura rispettose delle prerogative regionali o si traducano in una disciplina limitativa, ostativa e comunque riduttiva al pieno esplicarsi delle prerogative regionali.

Per comprendere la portata innovativa delle disposizioni introdotte ed avere delle 'chiavi di lettura' per risolvere i numerosi problemi interpretativi posti dalle prime è necessario ripercorrere, sia pure per accenni, gli sviluppi del dibattito dottrinale, nonché le tappe fondamentali dell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale in ordine al tema dei poteri comunitari delle regioni che hanno preparato il terreno per l'inserimento nell'ambito della riforma costituzionale, del V comma dell'art. 117.

L'indagine ricostruttiva è strettamente funzionale e finalizzata a comprendere il significato delle disposizioni introdotte e ad offrire le chiavi interpretative delle stesse. Con una premessa: il dato di fondo è la logica della continuità .

Non si registra una rottura, uno iato rispetto all'impianto normativo preesistente rispetto al quale le nuove disposizioni rappresentano un naturale sviluppo .

Prima di addentrarci nella ricostruzione della disciplina relativa ai poteri riconosciuti alle regioni in ordine all'attuazione della normativa comunitaria, occorre premettere che per fase discendente si intende la funzione di adeguamento dell'ordinamento interno alla produzione normativa di livello comunitario sia essa di

natura originaria (trattati) ovvero derivata (regolamenti, direttive, decisioni), nonché alle decisioni della Corte di giustizia delle Comunità europee.

Benché sussista diffusamente la convinzione del principio della c.d. indifferenza dell'ordinamento comunitario all'articolazione interna delle competenze dei singoli Stati membri e si ritenga per tale ragione che le istituzioni comunitarie non possano interferire negli assetti costituzionali di riparto delle funzioni normative ed amministrative dei singoli Stati aderenti all'Unione<sup>61</sup>, si evidenzia come in realtà le esigenze di costante adeguamento agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea possano comportare alterazioni al riparto delle competenze costituzionalmente garantito<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> La Corte costituzionale con la nota sentenza n. 126/96, pur affermando a chiare lettere l'esigenza per lo Stato, pur nell'attuazione delle norme comunitarie *“di rispettare il suo fondamentale impianto regionale”* ha ribadito il fondamentale punto nevralgico costituito dalla responsabilità integrale ed unitaria dello Stato che legittimerebbe l'esercizio di poteri sostitutivi in via suppletiva: *“[...] poiché dall'attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento interno, di fronte alla Comunità europea (oggi Unione europea) è responsabile integralmente ed unitariamente lo Stato...a questo, - ferma restando ..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 ad esso di non trovarsi impotente di fronte a violazioni del diritto comunitario determinate da attività positive o omissive dei soggetti dotati di autonomia costituzionale [...]”*. Ad avviso della Consulta, lo Stato lungi dal porre in essere avocazione di competenze costituzionalmente assegnate ad altri livelli istituzionali, sarebbe legittimato a compiere interventi repressivi o sostitutivi e suppletivi, in via preventiva, destinati tuttavia a rimanere cedevoli di fronte all'attivazione dei poteri regionali e provinciali normalmente competenti.

<sup>62</sup> Come è stato rilevato da alcuni Autori, tale interferenza sul riparto delle competenze normative tra Stato e regioni si è manifestata soprattutto in relazione alla fase discendente nel senso che talvolta la legislazione comunitaria ha imposto una vera e propria riallocazione (in deroga alle competenze interne) delle competenze attuative tra lo Stato e le Regioni.

La suddetta interferenza dell'ordinamento comunitario sul riparto costituzionale delle competenze, iniziata con le norme sui PIM (programmi integrati mediterranei), è stata legittimata dalla Corte costituzionale con sentenza n. 126/96, facendo salvo solo il rispetto del controlimito costituito dai principi costituzionali fondamentali ed inderogabili. Si rinvia sul punto a M. Cartaria-J.H.H. Weiler, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, p. 199 ss.

A tale influenza ha contribuito in via concorrente anche la tendenza dello Stato, per arginare il rischio di esporsi all'inadempimento di fronte agli organi comunitari, ad intervenire con la propria normativa di dettaglio (anche di fonte regolamentare) nelle materie sottoposte alla potestà legislativa regionale. Tale

La principale causa giustificativa di tale fenomeno va rintracciata nella esclusiva responsabilità dello Stato sul piano sopranazionale nell'adempimento degli obblighi comunitari.

Il corollario di tale proposizione è consistito nell'improntare il rapporto tra livelli istituzionali di governo (ed in particolare il rapporto tra Stato-Regioni) all'insegna del coordinamento costante consentendo allo Stato, di occupare in maniera surrettizia e preventiva in caso di inerzia da parte delle Regioni gli ambiti di competenza legislativa, regolamentare e amministrativa o di esercitare poteri sostitutivi in caso di inadempienza e violazione.

#### ***4.2. Il dialogo a distanza tra Legislatore e Giudice costituzionale nella prospettiva dell'espansione dei poteri regionali nelle fasi discendente e ascendente del diritto comunitario.***

##### ***4.2.1. La ricostruzione dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale dei poteri regionali in relazione alla fase "discendente" del diritto comunitario.***

Occorre premettere che solamente dal concreto avvio dell'esperienza regionalista in Italia, intorno alla metà degli anni Settanta, si comincia ad accennare nel dibattito dottrinale e nella giurisprudenza della Corte costituzionale, al ruolo comunitario delle regioni, in concomitanza con l'implementazione dei settori di

---

invasione, del resto, è stata avallata nella prassi dalle stesse regioni che, se solerti nell'utilizzo dei finanziamenti di provenienza comunitaria, dal punto di vista della partecipazione alla fase discendente si sono mostrate incapaci di adempiere tempestivamente all'adeguamento del proprio ordinamento alle normative comunitarie, attendendo con ingiustificato silenzio, l'intervento del governo centrale. Cfr. Federico Furlan, *Recenti sviluppi in materia di attuazione della normativa comunitaria da parte delle Regioni*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario* n.1/2005 pag. 125 e ss.

intervento della Comunità e con il consistente esercizio dei poteri normativi da parte delle istituzioni comunitarie, sempre più spesso in materie di competenza legislativa e amministrativa regionale<sup>63</sup>.

In precedenza, infatti, l'esigenza del rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, mettendo in gioco la coesione dello Stato e presupponendo una gestione unitaria finiva per atteggiarsi, con l'avallo della Corte costituzionale (sentenza n. 46/61)

---

<sup>63</sup> Precedentemente il dibattito si incentrava esclusivamente sul ruolo internazionale delle regioni e tutti i problemi legati alla definizione del rapporto tra Stato e regioni in tema di relazioni internazionali ruotava "attorno all'interpretazione di quel limite degli obblighi internazionali previsto da quasi tutti gli statuti speciali e comunque ritenuto operante nei confronti di tutte le regioni ad autonomia speciale dalla Corte costituzionale" cfr. P. Caretti, *Potere estero e ruolo "comunitario" delle Regioni*, in *Le Regioni* n. 4/2003, p. 556 e ss. l'Autore rimanda alla propria opera monografica, intitolata *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano 1978 p. 91 e ss. Si richiamano alcune considerazioni formulate dall'A. in relazione al peculiare atteggiarsi della "materia" obblighi internazionali rispetto al riparto di competenze costituzionalmente assegnato in quanto parzialmente riferibili al modo di operare del limite del rispetto degli obblighi comunitari. Ebbene, il rispetto degli obblighi internazionali si atteggia come "materia speciale" che, mettendo in gioco la coesione dello Stato, richiede una gestione unitaria. In tal modo tale limite, nelle prime pronunce della Corte, finisce per assumere il significato di limite di competenza nel senso di escludere in radice l'esercizio delle proprie competenze da parte delle regioni, consentendone, contestualmente il radicamento in capo allo Stato o l'avocazione da parte del medesimo. Quello del rispetto degli obblighi internazionali non si atteggia, dunque, per lo meno inizialmente, come mero limite alla competenza nel senso di incidere sul contenuto e sull'esercizio concreto di una competenza comunque riconosciuta. Il predetto effetto è frutto di una giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 46/61) la quale giustifica il mancato riconoscimento di un sia pur limitato potere estero in capo alle regioni e l'esclusione del loro apporto sul piano dell'esecuzione interna, affermando contestualmente il c.d. *treaty making power*, ossia la riserva allo Stato del potere di assumere gli obblighi sul piano internazionale, indipendentemente dal ricadere o meno della materia oggetto di contrattazione nella competenza regionale, con un duplice ordine di considerazioni: in primo luogo lo Stato è l'unico titolare della c.d. soggettività internazionale; in secondo luogo lo Stato è l'unico responsabile sul piano internazionale del corretto adempimento degli obblighi contratti. Nel ragionamento seguito dalla Corte costituzionale sono in nuce gli elementi che si porranno sempre in posizione di conflittualità e contrasto con le progressive aperture contenute nel diritto positivo e nella riforma costituzionale volte all'affermazione del potere estero delle regioni ed al loro pieno coinvolgimento nella fase di attuazione degli obblighi assunti sul piano sovranazionale, e saranno responsabili di quell'ambiguità di fondo che trapelerà nelle soluzioni e negli strumenti adottati per garantire la partecipazione delle regioni nella fase ascendente e discendente del diritto comunitario.



alla stregua di una “materia speciale”, risolvendosi di fatto in un limite di competenza idoneo a provocare il radicamento delle relative prerogative legislative, in vista dell’attuazione degli obblighi internazionali e comunitari, in capo allo Stato a prescindere dai criteri costituzionali di riparto delle competenze legislative.

Da tale iniziale posizione di assoluta chiusura da parte degli organi statali, si passa progressivamente ad un atteggiamento più rispettoso dei criteri costituzionali di riparto delle competenze legislative e amministrative, volto a far assumere al vincolo del rispetto degli obblighi comunitari la valenza di limite alla competenza costituzionalmente assegnata, anche se le soluzioni adottate risentono costantemente della preoccupazione di evitare che lo Stato sia esposto a forme di responsabilità sul piano comunitario e sono accomunate e caratterizzate, per tale ragione, dall’inserimento e dall’introduzione di strumenti di surrogazione statale in via legislativa e di sostituzione in via amministrativa.

Con la sentenza n. 142/72 della Corte costituzionale si pongono le basi del processo che porterà ad un forte ridimensionamento della iniziale affermazione della riserva ai soli organi centrali dello Stato non solo di ogni attività in vista dell’assunzione degli obblighi comunitari, ma anche della relativa attività di esecuzione interna dei medesimi, giustificata dall’esclusiva responsabilità dello Stato sul piano comunitario in ordine al tempestivo e pieno adempimento. In tale pronuncia la Corte, nell’occuparsi del solo versante dell’attuazione interna degli obblighi comunitari, pur confermando la competenza dello Stato al riguardo, avverte l’incongruenza di questa soluzione che tuttavia giustifica in considerazione della mancata previsione, nella pur fitta trama di controlli statali sugli atti regionali, di uno strumento idoneo a fronteggiare gli eventuali inadempimenti regionali dai quali possa derivare l’esposizione a forme di responsabilità di fronte alle istituzioni comunitarie in capo allo Stato<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> “Ogni distribuzione dei poteri di applicazione delle norme comunitarie..che si effettui a favore degli enti minori diversi dallo Stato contraente (che assume la responsabilità del buon adempimento di fronte

Alcuni anni dopo gli spunti contenuti in detta sentenza sono ripresi dal legislatore statale ed, in particolare, dal D.P.R. n. 616/76, il cui art. 6 consente alle Regioni di intervenire sia nell'attuazione legislativa delle direttive comunitarie, ma solo dopo la loro "ricezione" da parte di una legge dello Stato che fissi i principi fondamentali della materia, sia nella loro attuazione amministrativa, con previsione espressa di un potere sostitutivo dello Stato in caso di inerzia regionale.

Così colmando la lacuna del regime dei controlli denunciata dalla Consulta, si introducono per la prima volta due meccanismi (quello della sostituzione preventiva sul piano legislativo e quello della sostituzione successiva sul piano amministrativo) che rappresenteranno una costante di tutta la legislazione successiva in ordine alla materia della partecipazione regionale alla fase discendente.

Anzi occorre sottolineare che l'esigenza di introdurre poteri sostitutivi statali è sorta ed ha trovato l'iniziale stimolo proprio in riferimento alla necessità di tutela del rispetto degli obblighi internazionali e comunitari.

Per altro verso, pare opportuno puntualizzare che l'apporto della giurisprudenza costituzionale si è focalizzato prevalentemente sull'individuazione dei presupposti sostanziali e procedurali della sostituzione statale in caso di inerzia nell'esercizio delle

---

*alla Comunità) presuppone il possesso da parte del medesimo degli strumenti idonei a realizzare tale adempimento anche di fronte all'inerzia della Regione che fosse investita della competenza all'attuazione [...]" cfr. Corte costituzionale sentenza n. 142/72. In realtà tale pronuncia muove dall'ambiguità di fondo e dalla premessa sostanzialmente errata di confondere il concetto di Stato quale soggetto di diritto internazionale del quale le regioni costituiscono un'articolazione, con lo Stato quale ente di diritto interno, del tutto distinto dai livelli istituzionali presenti all'interno della nazione. Tale osservazione è di G. Gaia nell'ambito del commento all'art. 6 del D.P.R. 616 /77 all'interno del volume *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali, Commentario al decreto 616 di attuazione della Legge 382* a cura di Augusto Barbera e Franco Bassanini. L'Autore metteva in guardia dalla tentazione di confondere tali due differenti concezioni dello Stato: "Se non si cade nella confusione fra i due concetti, appare evidente come la circostanza che lo Stato soggetto di diritto internazionale non implichi affatto l'esigenza che la competenza per attuare gli obblighi sia accentrata nello Stato ente di diritto interno".*

funzioni amministrative, in vista dell'attuazione degli obblighi comunitari, da parte delle regioni.

Il Giudice delle leggi non si è spinto, anche in considerazione della indubbia valenza politica, a porre le coordinate degli interventi surrogatori statali in via legislativa, avallando la prassi, per garantire il tempestivo adempimento degli obblighi comunitari nelle materie di competenza ripartita, della supplenza preventiva da parte del legislatore statale, tollerando la predisposizione in via generale e sistematica di disposizioni statali di dettaglio cedevoli al momento dell'attivazione dei legislatori regionali.

Tornando al dialogo tra Corte e Legislatore statale in tema di interventi sostitutivi in via amministrativa, fondamentale è stato l'apporto della giurisprudenza costituzionale che, con una serie di pronunce risalenti agli anni Settanta (oltre alla già citata sentenza n. 142/72, si ricorda la sentenza n. 81/79) in relazione all'esigenza di assicurare l'adempimento degli obblighi comunitari, ha ammesso e ritenuto legittimi interventi surrogatori statali non solo nei confronti delle funzioni delegate ma anche nei confronti delle funzioni proprie.

A livello "pretorio", traendo spunto dall'esigenza della puntuale attuazione del diritto comunitario, si è dunque dettato un vero e proprio "statuto" dei poteri sostitutivi statali mediante il quale sono stati definiti i presupposti sostanziali e procedurali del loro esercizio<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> L'intervento creativo della giurisprudenza costituzionale ha rivestito un compito di orientamento del Legislatore ancor più delicato in quanto la Carta costituzionale del 1948 non faceva alcuna menzione dei poteri sostitutivi statali, azionabili in ipotesi di inerzia amministrativa o legislativa da parte delle Regioni tali da pregiudicare esigenze unitarie ritenute meritevoli di tutela. Al momento dell'avvio dell'esperienza regionalista il Legislatore, oltre ad introdurre la funzione di indirizzo e coordinamento finalizzata a tutelare esigenze unitarie nell'esercizio delle funzioni amministrative trasferite alle regioni, ha disciplinato i poteri sostitutivi statali soprattutto mediante puntuali e specifiche disposizioni. Le uniche previsioni di carattere generale concernevano esclusivamente, da un lato, le funzioni amministrative delegate (art. 4 del D.P.R. n. 616/77), dall'altro, l'attuazione degli obblighi comunitari (art. 6 del D.P.R. 616/77).

Tale intervento creativo della giurisprudenza costituzionale ha stimolato, accompagnato, assecondato e, per certi aspetti, anche corretto, gli orientamenti del Legislatore, agevolando via via il trapasso -in relazione ad un istituto, quale è la sostituzione, a forte vocazione collaborativa- da una concezione del modello di relazioni centro-periferia improntato secondo lo schema di rigida separazione (pensato in un'ottica di competenze rigidamente divise) ad un modello improntato alla logica del coordinamento e della collaborazione<sup>66</sup>.

La Consulta, nel tentativo di razionalizzare il carattere frammentario e parcellizzato della disciplina dei poteri sostitutivi con la sentenza n. 177/88 ha offerto una definizione puntuale sia dei presupposti sostanziali legittimanti l'esercizio della sostituzione statale, sia di altri istituti cardine nell'assetto dei rapporti tra Stato e regioni, come sviluppatosi nella prassi, e strettamente collegati alla prima, costituiti dall'interesse nazionale e dalla funzione di indirizzo e coordinamento.

---

<sup>66</sup> La "latitanza" del Legislatore statale nell'adozione di una disciplina generale dei poteri sostitutivi statali in relazione alle funzioni proprie delle regioni, eccezion fatta per quelle relative all'attuazione degli obblighi comunitari, è persistita fino all'adozione del D.lgs. n. 112/98. In particolare si ricorda l'art. 5, rubricato appunto "Poteri sostitutivi" il quale testualmente dispone: "1. Con riferimento alle funzioni e ai compiti spettanti alle regioni e agli enti locali, in caso di accertata inattività che comporti inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea o pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia, assegna all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere. 2. Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei Ministri, sentito il soggetto inadempiente, nomina un commissario che provvede in via sostitutiva. 3. In casi di assoluta urgenza, non si applica la procedura di cui al comma 1 e il Consiglio dei Ministri può adottare il provvedimento di cui al comma 2, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro competente. Il provvedimento in tal modo adottato ha immediata esecuzione ed è immediatamente comunicato rispettivamente alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, di seguito denominata "Conferenza Stato-regioni" e alla Conferenza Stato - Città e autonomie locali allargata ai rappresentanti della comunità montane, che ne possono chiedere il riesame, nei termini e con gli effetti previsti dall'art. 8, comma 3 della legge 15 marzo 1997 n. 59. 4. Restano ferme le disposizioni in materia di poteri sostitutivi previste dalla legislazione vigente".

La Corte ha definito la sostituzione come una funzione di portata eccezionale, strumentale alla tutela di limiti imposti costituzionalmente all'autonomia regionale, la quale può avere ad oggetto attività regionali vincolate nell'*an* per legge o per la natura degli interessi da tutelare ed il cui esercizio deve avvenire secondo modalità procedurali che rispettino il principio di leale collaborazione, garantendo un intervento proporzionale alla natura dell'interesse da perseguire<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Nella sentenza n. 177/88 la Corte costituzionale ha creato un vero e proprio statuto della sostituzione statale fissandone i presupposti sostanziali e procedurali. Si riporta il punto 5.2. dei "considerato in diritto" nel quale la Consulta affronta, appunto, la questione concernente l'esatta portata del potere sostitutivo, circoscrivendone puntualmente la portata: *"E' ben vero ... che il controllo sostitutivo è un istituto presente in svariati settori del diritto pubblico, consistente in un potere eccezionale, particolarmente penetrante, in virtù del quale un soggetto o un organo gerarchicamente superiore oppure investito di una funzione di indirizzo o di vigilanza nei confronti di altri soggetti, provvede, in casi di persistente inattività di questi ultimi, a compiere, in loro vece, atti rientranti nelle competenze degli stessi. Tuttavia quando è previsto nei rapporti tra Stato e regioni in relazione alle materie proprie di queste, il controllo sostitutivo, pur conservando i suoi caratteri essenziali, assume connotazioni particolari, legate al fatto che, nel caso, tale potere ha di fronte a sé un'autonomia politica e amministrativa costituzionalmente definita e garantita. Innanzi tutto, si tratta di un potere collegato a posizioni di controllo o vigilanza, ovviamente esulanti da relazioni di tipo gerarchico, che può essere esercitato dallo Stato soltanto in relazione ad attività regionali prive di discrezionalità nell'an...ora perché sottoposte per legge a termini perentori, ora per la natura degli atti da compiere, nel senso che la loro omissione risulterebbe tale da mettere in serio pericolo l'esercizio delle funzioni fondamentali ovvero il perseguimento di interessi essenziali che sono affidati alla responsabilità finale dello Stato. In secondo luogo il controllo sostitutivo nei confronti di attività proprie delle regioni può essere legislativamente previsto a favore dello Stato soltanto come strumentale rispetto ...all'adempimento di obblighi.... I quali siano basati su interessi tutelati costituzionalmente come limiti all'autonomia regionale. Solo in tali ipotesi, infatti, possono riscontrarsi interessi in grado di permettere allo Stato, quando ricorrano le necessarie condizioni di forma e di sostanza per un intervento sostitutivo, di superare eccezionalmente la separazione di competenza tra lo stesso Stato e le regioni stabilita dalla Costituzione (o dagli Statuti speciali) nelle materie attribuite all'autonomia regionale (o provinciale). In terzo luogo, il potere sostitutivo può essere esercitato nei confronti delle regioni soltanto da un'autorità di governo....dal momento che questo è il piano costituzionalmente individuato per l'adozione di indirizzi o di direttive verso l'amministrazione regionale e per la vigilanza e il controllo nei confronti dell'attuazione regionale dei principi o dei vincoli legittimamente imposti a livello nazionale. Infine, l'esercizio del controllo sostitutivo nei rapporti Stato e regioni deve essere assistito da garanzie, sostanziali e procedurali, rispondenti ai valori fondamentali cui la Costituzione informa i predetti rapporti e, specialmente, al principio di leale cooperazione, che viene in particolare evidenza in ogni*

L'intervento sostitutivo, per essere costituzionalmente legittimo, avrebbe potuto essere posto in essere eccezionalmente per arginare l'inerzia regionale nel compimento di atti la cui omissione avesse esposto a serio pericolo il perseguimento di interessi essenziali affidati alla responsabilità dello Stato.

Solo in tali ipotesi avrebbe potuto giustificarsi un'alterazione della sfera di competenze costituzionalmente assegnata.

Come sarà evidenziato più approfonditamente nel prosieguo, tutta la normativa che si è succeduta nel corso degli anni a partire dal citato D.P.R. 616/76, si è sempre mossa sul difficile crinale della ricerca di un equilibrio, sia pure mediante l'individuazione di soluzioni via via più raffinate, nell'arduo tentativo di contemperare due opposte esigenze, consistenti, da un lato, nel garantire scelte il più possibile rispettose delle esigenze costituzionali poste dalla pluralità delle competenze, dall'altro nel preservare lo Stato contro il rischio di trovarsi esposto, a causa di eventuali inerzie regionali, a forme di responsabilità sul piano comunitario.<sup>68</sup>

---

*ipotesi, come la presente, nelle quali non sia eccezionalmente applicabile l'opposto principio della separazione delle sfere di attribuzione. E fra queste garanzie deve considerarsi inclusa l'esigenza del rispetto di una regola di proporzionalità tra i presupposti che...legittimano l'intervento sostitutivo e il contenuto e l'estensione del relativo potere, in mancanza della quale quest'ultimo potrebbe ridondare in un'ingiustificata compressione dell'autonomia regionale [...]*"

<sup>68</sup> L'esigenza di un simile contemperamento affiora in un passaggio della sentenza n. 425/99 della Corte costituzionale che rappresenta ad oggi una delle più significative pronunce in tema di processo di integrazione comunitaria e di rapporto tra Stato e regioni all'interno del medesimo: "[...]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 [...]" (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 425/99).

Oltre che nella ricerca e definizione dei profili sostanziali, anche nell'individuazione puntuale dei presupposti procedurali dell'esercizio dei poteri sostitutivi in via amministrativa si è assistito ad un costante dialogo tra Legislatore e Giudice costituzionale.

Le previsioni contenute nell'art. 6 del D.P.R. n. 616/77 e, prima ancora, nell'art. 27 della legge n. 173/75 e nell'art. 2 della L. 352/76 (queste ultime riferite all'attuazione delle direttive comunitarie in materia di agricoltura), pur con diverse sfumature, circondano l'esercizio dei poteri sostitutivi di numerose garanzie procedurali fra cui la titolarità (riservata al Consiglio dei Ministri), la necessaria audizione dell'ente inadempiente e della Commissione parlamentare per le questioni regionali, nonché la necessaria previa diffida ad adempiere con concessione di un congruo termine in favore della Regione inerte.

In tal modo il Legislatore ha previsto modalità di esercizio dei poteri sostitutivi ispirate alla necessità di assicurare un coinvolgimento dell'ente inadempiente, consentendogli di confrontarsi con il potere centrale e di impedire la surrogazione mediante la possibilità di esercitare *in extremis* le proprie competenze.

Il requisito del necessario coinvolgimento dell'ente inadempiente nell'*iter* procedurale, garantito dal meccanismo della previa diffida ad adempiere con assegnazione di un congruo termine, è ribadito dalla Corte costituzionale dalle cui pronunce affiora costantemente l'esigenza di improntare i rapporti tra centro e periferia ad un modello ispirato al principio cooperativo attraverso l'affermazione del necessario rispetto della leale collaborazione nell'esercizio dei poteri sostitutivi<sup>69</sup>.

Differente discorso vale per la sostituzione statale volta a fronteggiare ipotesi di inerzia legislativa regionale.

---

<sup>69</sup> Si rimanda sul punto alle sentenze nn. 37/91, 483/91, 462/92, 21/91, 49/91, 830/88, 151/86 e 294/86 della Corte costituzionale.

A tale riguardo si rammenta che fin dagli anni Settanta, per contemperare l'esigenza del rispetto delle prerogative regionali con la necessità di preservare lo Stato da forme di responsabilità per eventuali inadempimenti degli obblighi comunitari, si è inaugurata una soluzione intermedia costituita dal fatto di ammettere, da un lato, poteri di intervento in capo alle regioni nell'attuazione delle direttive rientranti negli ambiti di competenza di queste ultime, consentendo, tuttavia, contestualmente al Legislatore statale di apprestare una disciplina di dettaglio, oltre alle disposizioni di principio, applicabile in assenza di un intervento da parte del legislatore regionale.

Tale impianto che si rintraccia già nell'art. 2 della L. 153/75<sup>70</sup> (in materia di attuazione delle direttive comunitarie per la riforma del settore agricolo) e, nello stesso

---

<sup>70</sup> All'art. 2, quinto comma della L. 153/75 si prevedeva che: "Fino a quando le regioni a statuto speciale ed a statuto ordinario e le province di Trento e Bolzano non avranno provveduto con proprie leggi, ai sensi del precedente quarto comma, si applicano nei loro territori le disposizioni della presente legge, fatte salve le disposizioni già contenute in leggi regionali vigenti purché non in contrasto con i limiti stabiliti rispettivamente ...nel secondo e terzo comma del presente articolo". La legge n. 382/75, all'art. 1, 3° comma, n.5), nel prevedere che le direttive comunitarie avrebbero dovuto essere fatte proprie dallo Stato con legge contenente l'indicazione delle norme di principio, disponeva pertanto che in mancanza della legge regionale avrebbe dovuto essere osservata la disciplina dello Stato in tutte le sue disposizioni. Con tale meccanismo si legittimava lo Stato a porre fin da subito la normativa di dettaglio. Ciò che la delega non specificava è se la normativa di dettaglio fosse immediatamente applicabile o se l'entrata in vigore della stessa fosse subordinata alla mancata attivazione da parte dei legislatori regionali nel termine assegnato dalle direttive comunitarie. Né a sgombrare tale dubbio interpretativo è riuscito il D.P.R. n. 616/77 il quale, come si vedrà di seguito, si è limitato a ribadire il suddetto meccanismo di surrogazione della disciplina statale di dettaglio in mancanza dell'attuazione regionale, senza, tuttavia, far luce sul carattere preventivo o meno dell'entrata in vigore della disciplina statale contenente gli aspetti di dettaglio. Da parte della dottrina, nel timore che una sostituzione statale in via anticipata finisse per ledere l'autonomia regionale, si è tentato di circoscrivere e subordinare la predisposizione dell'intervento surrogatorio statale mediante la predisposizione della normativa di dettaglio al maturarsi dell'inadempimento regionale. Tale tesi è stata sostenuta da Storace, *La competenza ad attuare le direttive della Comunità economica europea nelle leggi 9 maggio 1975 n. 153 e 22 luglio 1975 n. 382*, in *Nuovo diritto agrario*, 1977 p. 163. Si è sostenuto, in particolare che la legge delega "riconosce allo Stato la competenza ad intervenire preventivamente al solo scopo di indicare le norme di principio occorrenti per l'attuazione in via legislativa delle direttive CEE" mentre l'emanazione da parte del legislatore statale non potrebbe "senza lesione dell'autonomia regionale, aver luogo preventivamente".



anno, nell'art. 1 della legge delega n. 382<sup>71</sup>, ha ricevuto l'avallo della Corte costituzionale con la sentenza n. 182/76, con la quale il Giudice delle Leggi ha giustificato la necessità dell'introduzione del meccanismo surrogatorio statale - anche qualora il medesimo si dovesse risolvere in alterazioni del riparto interno delle competenze - con la necessità di garantire il puntuale adempimento degli obblighi comunitari. Ad avviso della Corte, la sfera di competenza assegnata alle regioni *“oltre ai limiti costituzionali nei confronti dello Stato, incontra limiti delle norme e delle direttive comunitarie, per cui nell'ambito dell'ordinamento comunitario anche le competenze primarie o esclusive dell'autonomia regionale, non meno di quelle proprie della sovranità statale, sono soggette a modificazioni che si riflettono necessariamente nelle conseguenti disposizioni di adattamento dell'ordinamento interno. [...]”*.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> All'art. 1, comma II, punto 5) della Legge delega n. 382/75, veniva indicato quale principio e criterio direttivo cui si sarebbe dovuto attenere il Governo nell'emanazione dei decreti delegati: “sarà provveduto, nelle materie spettanti ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, al trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative relative all'attuazione dei regolamenti CEE e di sue direttive, fatte proprie dallo Stato con legge nella quale saranno indicate le norme di principio, prevedendosi altresì che in mancanza della legge regionale sarà osservata quella dello Stato in tutte le sue disposizioni [...]”

<sup>72</sup> Emerge del resto nella pronuncia in esame il differente approccio della Corte da un lato in riferimento alla posizione di assoluta esclusione delle competenze regionali riguardo agli obblighi internazionali, rispetto alla differente apertura verso un coinvolgimento delle prime quando si tratti di dare attuazione alle direttive comunitarie: *“ [...] l'Italia fa parte della Comunità economica europea e...ha accettato, a condizioni di parità con gli altri Stati...determinate limitazioni dei poteri sovrani in ordine all'esercizio delle funzioni legislative, esecutive e giurisdizionale, quali si rendevano necessarie per la creazione di un'organizzazione intestatale, di tipo sopranazionale... E' evidente che queste limitazioni non possono non riflettersi anche sull'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle regioni e Province autonome...al riguardo questa Corte ha già avuto modo di dichiarare ...che è incontrovertibile il principio che affida allo Stato e solo ad esso l'esecuzione all'interno degli obblighi assunti in rapporti internazionali con altri Stati (sent. 46/61) che...non può dubitarsi della legittimità delle limitazioni che ne conseguono all'autonomia delle regioni nell'esercizio delle loro attività istituzionali che pertanto...il rispetto degli obblighi internazionali dello Stato è per la competenza regionale un limite indefettibile ...il Legislatore ai fini dell'applicazione delle direttive comunitarie nell'ordinamento interno ha ritenuto di trasferire questi poteri nel palese intento di consentire una maggiore aderenza alle esigenze e particolarità delle situazioni locali in ordine al conseguimento degli obiettivi prescritti dalle direttive in*

La sostituzione legislativa comporta un intervento surrogatorio dello Stato di natura normativa che, in quanto tale, è espressione di una scelta politica.

La sostituzione legislativa è una prassi che anche nel precedente quadro costituzionale di riferimento, benché non espressamente contemplata, ha regolato i rapporti tra Stato e regioni, consentendo lo spostamento dell'asse della normazione dalle seconde al primo, fungendo di fatto da limite all'esercizio della potestà legislativa regionale così come in astratto prevista dall'art. 117 Cost.

La necessità di ricorrere all'impiego della sostituzione legislativa statale ha trovato un primo e particolare impulso in relazione all'esigenza di assicurare il puntuale e tempestivo adempimento degli obblighi comunitari ricadenti nell'ambito materiale di competenza regionale.

Tali poteri statali, che hanno trovato una prima compiuta positivizzazione nella Legge n. 86/89, invero sono divenuti una costante, più in generale, volta a regolare e "riequilibrare" la produzione normativa tra Stato e regioni "assommandosi" e "accavallandosi" agli ordinari criteri di riparto delle competenze legislative scritte in Costituzione.

In un quadro caratterizzato, per le regioni a statuto ordinario, da una potestà bipartita, ove, pertanto, l'esigenza di tutela delle istanze unitarie si confrontava con una funzione legislativa concorrente Stato-regioni, per un circoscritto novero di competenze enumerate, la surrogazione dello Stato in via legislativa nelle materie regionali, da un lato, ha trovato giustificazione nell'uso pervasivo della clausola dell'interesse nazionale,

---

*questione. Il legislatore ha peraltro avuto cura di evitare possibili remore o ritardi nell'adempimento degli obblighi comunitari imposti dalle direttive stesse...e a tal fine ha dettato le disposizioni...che assicurano l'applicazione della legge statale fino a quando le regioni non abbiano provveduto con proprie leggi e riservano al Governo la facoltà di intervento sostitutivo nel caso di ...inadempimento degli organi regionali nello svolgimento delle attività amministrative di attuazione delle direttive comunitarie [...]"*

dall'altro attraverso la prassi di predisporre norme di principio accompagnate da norme di dettaglio suppletive e cedevoli rispetto a future disposizioni regionali.

A tale riguardo si segnala come l'invocazione dell'esigenza di tutela dell'interesse nazionale ha consentito allo Stato ingerenze legislative che hanno condizionato in maniera incisiva i margini di potestà legislativa regionale (concorrente e perfino esclusiva per le Regioni a statuto speciale)<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> Invero, sempre con la sentenza n. 177/88, la Corte costituzionale, proprio nella consapevolezza della potenziale pervasività del limite costituito dall'interesse nazionale, ha rilevato la necessità di sottoporre l'individuazione della sussistenza del medesimo, al fine di valutare la legittimità costituzionale di interventi surrogatori del legislatore statale, ad un sindacato particolarmente stringente e rigoroso, onde garantire che potesse causarsi una sostanziale corrosione dei margini di autonomia legislativa costituzionalmente attribuiti alle regioni. Eloquente è il ragionamento seguito dalla Consulta nel punto 2.4. dei "considerato in diritto", nel quale la Corte mette in guardia dal rischio che l'invocazione dell'interesse nazionale possa costituire un lasciapassare per giustificare sistematiche ingerenze da parte del legislatore statale in materie rientranti nella potestà legislativa regionale: *"A differenza di tutti gli altri limiti costituzionalmente posti all'autonomia legislativa delle regioni (o province autonome), l'interesse nazionale non presenta affatto un contenuto astrattamente predeterminabile nè sotto il profilo sostanziale nè sotto quello strutturale. Al contrario, si tratta di un concetto dal contenuto elastico e relativo, che non si può racchiudere in una definizione generale dai confini netti e chiari. Come ogni nozione dai margini incerti o mobili, che acquista un significato concreto soltanto in relazione al caso da giudicare, l'interesse nazionale può giustificare interventi del legislatore statale di ordine tanto generale e astratto quanto dettagliato e concreto. La ragione di ciò sta nel fatto che, per raggiungere lo scopo che si prefiggono, le leggi deputate a soddisfare l'interesse nazionale nelle sue mutevoli valenze non possono non seguirne sino in fondo i molteplici e vari percorsi, i quali, in taluni casi, pongono in evidenza problemi la cui risoluzione può avvenire soltanto mediante una disciplina dettagliata e puntuale. Proprio in considerazione di questa sua particolare natura, l'interesse nazionale, se non può essere brandito dal legislatore statale come un'arma per aprirsi qualsiasi varco, deve esser sottoposto, in sede di giudizio di costituzionalità, a un controllo particolarmente severo. Se così non fosse, la variabilità, se non la vaghezza, del suo contenuto semantico potrebbe tradursi, nei casi in cui il legislatore statale ne abusasse, in un'intollerabile incertezza e in un'assoluta imprevedibilità dei confini che la Costituzione ha voluto porre a garanzia delle autonomie regionali (o provinciali). E, allo stesso modo, la sua potenziale pervasività, fin troppo evidente nel caso di legislazione di dettaglio, potrebbe causare, in mancanza di un'approfondita verifica dei presupposti di costituzionalità relativi alla sua effettiva sussistenza, una sostanziale corrosione e un'illegittima compressione, se pure circoscritta alle fattispecie disciplinate, dell'autonomia costituzionalmente garantita alle regioni (e alle province autonome). Per queste ragioni, l'orientamento consolidato di questa Corte... di fronte all'eccezionale intervento statale nelle materie di*

Infatti, con l'avallo della Consulta, il Legislatore nazionale ha instaurato la prassi di dettare, con riferimento alle materie di potestà concorrente, oltre alle norme di principio, quelle di dettaglio, caducabili ad opera di un successivo intervento regionali ma, intanto, nelle more del medesimi, immediatamente vigenti.

Tale ingerenza costituita dall'intervento surrogatorio del Legislatore statale in maniera generalizzata ed anticipata, è assunta in maniera sistematica e si è rivelata, per tale ragione, tanto più forte, trovando una ancor più pregnante giustificazione, in riferimento all'attuazione del diritto comunitario, in quanto fondata sul presupposto di evitare l'esposizione dello Stato a forme di responsabilità sul piano sovranazionale suscettibili di derivare da eventuale e possibile inerzia del legislatore regionale.

Di fronte all'esigenza del rispetto degli obblighi comunitari mediante l'esercizio dei poteri attuativi degli stessi, il Legislatore, dunque, avvalendosi del supporto della giurisprudenza della Corte costituzionale, ha improntato il coordinamento tra gli organi abilitati ad intervenire nell'attuazione del diritto comunitario mediante l'introduzione di

---

*competenza regionale (o provinciale) effettuato in nome dell'interesse nazionale, a un controllo di costituzionalità particolarmente penetrante del relativo apprezzamento discrezionale compiuto dal legislatore. Nel corso della sua giurisprudenza questa Corte ha elaborato, con riguardo all'interesse nazionale, determinati criteri di giudizio, sulla base dei quali occorre sottoporre le disposizioni impugnate alle seguenti verifiche: a) che il discrezionale apprezzamento del legislatore statale circa la ricorrenza e la rilevanza dell'interesse nazionale non sia irragionevole, arbitrario o pretestuoso, tale da comportare un'ingiustificata compressione dell'autonomia regionale; b) che la natura dell'interesse posto a base della disciplina impugnata sia, per dimensione o per complessità, tale che una sua adeguata soddisfazione, tenuto conto dei valori costituzionali da rispettare o da garantire, non possa avvenire senza disciplinare profili o aspetti che esorbitano dalle competenze regionali (o provinciali) e tuttavia sono necessariamente connessi con il tema oggetto della normativa in questione (c.d. infrazionabilità dell'interesse..) ovvero che, anche se non necessariamente infrazionabile, l'interesse invocato appaia, a una valutazione ragionevole, così imperativo o stringente oppure esiga una soddisfazione così urgente da non poter esser adeguatamente perseguito, avendo sempre presenti i valori costituzionali da garantire, dall'intervento normativo di singole regioni (o province autonome); c) che, in qualsiasi caso, l'intervento legislativo dello Stato, considerato nella sua concreta articolazione, risulti in ogni sua parte giustificato e contenuto nei limiti segnati dalla reale esigenza di soddisfare l'interesse nazionale posto a proprio fondamento [...]"*

meccanismi di sostituzione preventiva da parte dello Stato sul piano legislativo, temperati dal criterio della cedevolezza, mediante il quale si consente il ripristino *naturaliter* dell'ordinario riparto delle competenze in conformità del dettato costituzionale.

Il dato positivo ha da sempre offerto una vasta gamma di ipotesi in cui si verifica l'esigenza di fornire allo Stato strumenti normativi ed esecutivi adeguati a far fronte alla sua responsabilità di ordine comunitario. Ne sono la prima e più compiuta testimonianza da un lato l'art. 6, secondo e terzo comma del d.P.R. n. 616/77<sup>74</sup> e successivamente gli artt. 9 e 11 della legge 9 marzo 1989 n. 86.

Numerose sono altresì le decisioni della Corte nelle quali si è variamente confrontata l'esigenza *“di garanzia del principio autonomistico e del suo temperamento con la necessaria dotazione in capo allo Stato di poteri congrui anche in via d'urgenza”* in riferimento alle sue responsabilità comunitarie, il cui rispetto è da ricondursi e costituisce esso stesso *“essenziale interesse nazionale”*<sup>75</sup>

Come anticipato, le modalità di attuazione da parte del legislatore regionale ed i rapporti con la normativa statale sono stati oggetto di una disciplina stratificata nel corso del tempo: dal d.P.R. n. 616/77 successivamente modificato dalla L. n. 183/87 (c.d. Legge Fabbri), alla Legge n. 86/89 (meglio nota come Legge La Pergola), integrata

---

<sup>74</sup> L'art. 6 del D.P.R. n. 616/77 testualmente recitava : *“I Regolamenti e direttive della Comunità economica europea- Sono trasferite alle regioni in ciascuna delle materie definite dal presente decreto anche le funzioni amministrative relative all'applicazione dei regolamenti della Comunità economica europea nonché all'attuazione delle sue direttive fatte proprie dallo Stato con legge che indica espressamente le norme di principio. In mancanza della legge regionale, sarà osservata quella dello Stato in tutte le sue disposizioni. Il Governo della Repubblica, in caso di accertata inattività degli organi regionali che comporti inadempimento agli obblighi comunitari, può prescrivere con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali e sentita la regione interessata, un congruo termine per provvedere. Qualora la inattività degli organi regionali perduri dopo la scadenza di tale termine, il Consiglio dei Ministri può adottare i provvedimenti necessari in sostituzione della amministrazione regionale”*

<sup>75</sup> Cfr. sentenza n. 126/96 che richiama a propria volta le sentenze nn. 458/95; 316/93; 453/91; 349/91; 448/90; 632/88; 433/87; 81/79; 182/76)

e modificata dalle prescrizioni contenute nelle diverse leggi comunitarie (ed, in particolare dalle Leggi n. 128/1998 e 422/2000).

Con la legge n. 128/1998 (legge comunitaria 1995-1997) che apporta modifiche particolarmente rilevanti alla legge n. 86/1989, viene eliminato il doppio regime che era stato nel corso degli anni precedenti criticato dalla dottrina<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> La originaria formulazione dell'art. 9 della Legge La Pergola recitava testualmente "Competenze delle regioni e delle province autonome". 1. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di competenza esclusiva, possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie. 2. Le regioni, anche a statuto ordinario, e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di competenza concorrente, possono dare attuazione alle direttive dopo l'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva alla notifica della direttiva. 3. La legge comunitaria o altra legge dello Stato che dia attuazione a direttive in materia di competenza regionale indica quali disposizioni di principio non sono derogabili dalla legge regionale sopravvenuta e prevalgono sulle contrarie disposizioni eventualmente già emanate dagli organi regionali. Nelle materie di competenza esclusiva, le regioni a statuto speciale e le province autonome si adeguano alla legge dello Stato nei limiti della Costituzione e dei rispettivi statuti. 4. In mancanza degli atti normativi della Regione, previsti nei commi 1, 2 e 3, si applicano tutte le disposizioni dettate per l'adempimento degli obblighi comunitari dalla legge dello Stato ovvero dal regolamento di cui all'art. 4. 5. La funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle regioni, nelle materie cui hanno riguardo le direttive, attiene ad esigenze di carattere unitario, anche in riferimento agli obiettivi della programmazione economica ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali. 6. Fuori dei casi in cui sia esercitata con legge o con atto avente forza di legge nei modi indicati dal comma 3 o, sulla base della legge comunitaria, con il regolamento previsto dall'art. 4, la funzione di indirizzo e coordinamento di cui al comma 5 è esercitata mediante deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, o del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, d'intesa con i Ministri competenti". La Legge La Pergola è stata oggetto di una profonda revisione da parte dell'art. 13 della L. 128/98, intitolato appunto: "Modifiche alla legge 9 marzo 1989, n. 86, alla legge 16 aprile 1987, n. 183, e alla legge 6 febbraio 1996, n. 52. 1. Il comma 1 dell'art. 2 della legge 9 marzo 1989, n. 86, è sostituito dal seguente: " 1 . Il Ministro competente per il coordinamento delle politiche comunitarie trasmette alle Camere, contestualmente alla loro ricezione, gli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea e delle Comunità europee; verifica, con la collaborazione delle amministrazioni interessate, lo stato di conformità dell'ordinamento interno e degli indirizzi di politica del Governo in relazione ai suddetti atti e ne trasmette tempestivamente le risultanze, anche con riguardo alle misure da intraprendere per assicurare tale conformità, alle Commissioni parlamentari competenti per la formulazione di ogni opportuna osservazione ed atto d'indirizzo.". 2. Il comma 2 dell'art. 2 della legge 9 marzo 1989, n. 86, è sostituito dal seguente: " 2 . Sulla base della verifica e delle osservazioni ed atti d'indirizzo di cui al comma 1, il Ministro

---

competente per il coordinamento delle politiche comunitarie, entro il 31 gennaio di ogni anno, presenta al Parlamento, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri interessati, un disegno di legge recante: "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee"; tale dicitura è completata dall'indicazione: "legge comunitaria" seguita dall'anno di riferimento".3. All'art. 2, comma 3, della legge 9 marzo 1989, n. 86, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "La relazione introduttiva dà partitamente conto delle direttive non inserite nel disegno di legge comunitaria il cui termine di recepimento è già scaduto e di quelle il cui termine di recepimento scade nel corso dell'anno e delle ragioni del loro omesso inserimento nel disegno di legge comunitaria".

4. All'art. 7 della legge 9 marzo 1989, n. 86, dopo il comma 1, è aggiunto il seguente: "1- bis . Nell'ambito della relazione di cui al comma 1, il Governo riferisce altresì sullo stato di conformità dell'ordinamento interno al diritto comunitario e sullo stato delle eventuali procedure di infrazione".5. Il comma 2 dell'art. 9 della legge 9 marzo 1989, n. 86, è sostituito dal seguente:"2. Le regioni, anche a statuto ordinario, e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di competenza concorrente, possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie".6. Dopo il comma 2 dell'art. 9 della legge 9 marzo 1989, n. 86, è inserito il seguente: "2- bis . Le leggi regionali e provinciali di cui ai commi 1 e 2 recano nel titolo il numero identificativo di ogni direttiva attuata. Il numero e gli estremi di pubblicazione di ciascuna legge sono comunicati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie".

7. Il comma 1 dell'art. 10 della legge 9 marzo 1989, n. 86, è sostituito dal seguente: " 1 . Il Presidente del Consiglio dei Ministri convoca almeno ogni sei mesi o anche su richiesta delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano una sessione speciale della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale e provinciale. Il Governo informa le Camere sui risultati emersi da tale sessione".8. Al comma 2 dell'art. 10 della legge 9 marzo 1989, n. 86, è aggiunta la seguente lettera:" b-bis ) sullo schema del disegno di legge di cui all'art. 2".9. Il comma 2 dell'art. 58 della legge 6 febbraio 1996, n. 52, è sostituito dal seguente:" 2 . Del contingente aggiuntivo di cui al comma 1 fanno parte quattro funzionari regionali e delle province autonome nominati dal Ministero degli affari esteri su designazione della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, collocati fuori ruolo e inviati in servizio presso la Rappresentanza permanente presso l'Unione europea. Presso la Rappresentanza permanente presso l'Unione europea è istituito, con le procedure di cui all'art. 32 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, un ulteriore posto in organico, nel ruolo degli esperti di cui all'art. 168 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, cui è assegnato, in posizione di fuori ruolo, un funzionario della carriera direttiva appartenente ai ruoli di una regione o provincia autonoma, designato dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome. Tale ulteriore posto conferma quello già istituito ai sensi dell'art. 7, comma 2, della legge 4 dicembre 1993, n. 491, abrogata dal comma 1 dell'art. 1 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143, con la posizione e le funzioni originariamente stabilite".

12. L'art. 9 della legge 16 aprile 1987, n. 183, è abrogato.

13. L'art. 10 della legge 16 aprile 1987, n. 183, come modificato dalla legge 9 marzo 1989, n. 86, è abrogato."

Infatti, l'originaria formulazione dell'art. 9, comma secondo, della L. n. 86/1989, prevedeva che mentre le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza esclusiva, potessero dare immediata attuazione alle direttive comunitarie, le Regioni ordinarie e le Province autonome per poter procedere all'attuazione delle direttive nelle materie di competenza concorrente dovessero attendere l'entrata in vigore della prima legge annuale comunitaria successiva alla notifica delle direttive stesse.

Altra differenziazione atteneva ai vincoli preposti: mentre per le regioni a statuto speciale, nell'attuazione del diritto comunitario, la legge regionale incontrava il limite della Costituzione e dei relativi Statuti, le regioni ordinarie avrebbero dovuto altresì rispettare le disposizioni di principio contenute nell'ambito della legge comunitaria.

Quest'ultima, infatti, avrebbe dovuto indicare le disposizioni di principio non derogabili dalla legge regionale sopravvenuta e prevalenti sulle disposizioni contrarie eventualmente già emanate dagli organi regionali.

Con le modifiche introdotte dalla L. n. 128/1998 all'art. 9 della Legge n. 86/1989 è stata prevista la possibilità anche per le regioni ordinarie di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie qualora non fosse già intervenuta una legge dello Stato, così superando il doppio regime.

In tal modo si eliminava il vincolo di subordinazione alla legge comunitaria che condizionava e paralizzava precedentemente i legislatori regionali, comprimendo i loro margini di autonomia nell'attuazione delle direttive inerenti materie di competenza concorrente.

Così si tentava, da un lato, di garantire il pronto e fedele adempimento degli obblighi comunitari e, dall'altro, di assicurare per quanto possibile il rispetto dei criteri costituzionali di riparto di competenze tra Stato e Regioni, allora esistente<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Parte della dottrina aveva censurato il discrimen sussistente tra regioni a statuto speciale e regioni ordinarie, evidenziando come lo stesso fosse eccessivo e non sorretto da apprezzabili giustificazioni. Si



Altra significativa modifica alla Legge n. 86/1989 è stata apportata dalla L. 422/2000 (legge comunitaria 2000), il cui art. 6, sostituisce nell'ambito dell'art. 9, comma 2-bis, della L. La Pergola, l'espressione "le leggi" con "i regolamenti", così accordando anche alle Regioni nell'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di competenza concorrente la possibilità di fare ricorso alla potestà regolamentare, velocizzando in tal modo il processo di recepimento del diritto comunitario.

#### ***4.2.2. La ricostruzione dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale dei poteri regionali in relazione alla c.d. fase "ascendente"***

Anche in relazione ai poteri comunitari delle Regioni in relazione alla fase c.d. "ascendente" (consistente nella partecipazione diretta ed indiretta alla definizione dei contenuti delle decisioni comunitarie e alla formazione della posizione italiana) si assiste ad una parabola analoga: da una iniziale posizione di chiusura da parte degli organi statali si passa ad una sia pur lenta apertura per un coinvolgimento più rispettoso ed equilibrato di tali enti.

Occorre ripercorrere brevemente le tappe attraverso le quali si è presentata ed ha trovato una risposta l'esigenza regionale di partecipare alla formazione degli atti comunitari.

Tale esigenza emerge e nasce principalmente in corrispondenza dell'affermarsi del regionalismo, da una parte, e della pervasività del diritto comunitario, dall'altra.

---

richiama sul punto R. Bin, *Stato e Regioni nell'attuazione delle direttive CEE* ( e qualche altra nota sul disegno di legge "La Pergola"), in *Foro italiano*, 1988 p. 502, il quale afferma in proposito che "*non appare molto coerente con la pulizia concettuale perseguita consentire solo ad alcune Regioni (purchè dotate di competenza esclusiva) di dare attuazione immediata agli obblighi comunitari, mentre le altre devono attendere che sia entrata in vigore la legge comunitaria, anche se poi si possono attivare pur in assenza delle norme statali necessarie all'esecuzione degli obblighi comunitari*"

Nella misura in cui le Regioni, acquisita la piena coscienza delle proprie esigenze, iniziano a percepire e a rapportarsi all'ordinamento comunitario – che interviene sempre più spesso ed in misura sempre più pregnante a disciplinare settori di interesse regionale- come ad un interlocutore potenzialmente capace di soddisfare tali necessità, le medesime contestualmente ambiscono a conquistare e vedersi assegnati spazi e strumenti per poter intervenire direttamente o indirettamente nei processi decisionali comunitari.

Muovendo dal versante nazionale e dall'analisi del posto assegnato alle regioni, occorre sottolineare come l'attribuzione, già nel pregresso quadro costituzionale, alle stesse della più pregnante natura di enti politici, come tali dotati di competenze normative in materie proprie con riflessi inevitabili anche nelle proiezioni sopranazionali, doveva necessariamente giustificare, a monte, un intervento delle regioni stesse al processo decisionale comunitario<sup>78</sup>.

Del resto, dal punto di vista pratico, posto che la fase ascendente costituisce una premessa pregiudiziale rispetto alla fase discendente, sarebbe stato del tutto illogico assegnare a tale livello istituzionale una precisa competenza in tema di attuazione degli obblighi comunitari, per poi escludere lo stesso dal processo di formazione del diritto comunitario.

La risposta a tale esigenza sembra, tuttavia, non essere stata una preoccupazione pressante per il Legislatore che, anzi, se ne è occupato solo in tempi relativamente recenti, rispetto all'attuazione dell'ordinamento regionale e che ha apprestato strumenti atti a consentire una partecipazione piuttosto marginale delle regioni ai processi decisionali comunitari.

---

<sup>78</sup> Se così non fosse, infatti, si verificherebbe dall'esterno una modifica del modello costituzionale interno, consentendo in ultima analisi l'adozione delle decisioni ad una autorità (quella statale) priva di competenza.

Infatti lo Stato potrebbe riappropriarsi in sede comunitaria (specialmente nell'ambito del Consiglio) di quelle stesse competenze devolute alle regioni.

Tali interventi si sono articolati fin dall'inizio su un duplice livello, prevedendo forme di partecipazione diretta ed indiretta.

La prima consiste – giova ribadirlo- in una presenza regionale in sede comunitaria che non viene filtrata dalla partecipazione dello Stato. La seconda, invece, consente alle regioni di intervenire, in sede nazionale, nella elaborazione delle decisioni (rectius: nella formazione della c.d. posizione unitaria) di cui lo Stato si farà poi portatore a livello comunitario ( essenzialmente in seno al Consiglio dell'Unione europea).

Si assiste, peraltro, nonostante i limiti che verranno posti in rilievo, anche in relazione al versante della formazione (fase ascendente) della normativa europea ad una evoluzione legislativa che tende progressivamente a valorizzare, almeno sulla carta, il ruolo delle regioni sia in relazione alle procedure attraverso le quali si definisce la posizione italiana in merito alle decisioni comunitarie, sia in riferimento ai rapporti diretti tra regioni e istituzioni comunitarie.

Delle due forme di partecipazione quella indiretta ha destato per prima l'interesse del legislatore che ha inaugurato già a far data dalla Legge Fabbri ( n. 183 del 1987 all'art. 9 ) il modello della comunicazione governativa alle regioni e alle province autonome dei progetti relativi agli atti comunitari, seguito dalle eventuali osservazioni regionali.<sup>79</sup>

Sul piano delle procedure interne, la partecipazione indiretta regionale si realizza dunque, essenzialmente attraverso l'obbligo di trasmissione ai Consigli regionali dei progetti degli atti normativi comunitari al fine di acquisirne le eventuali osservazioni.

---

<sup>79</sup> Ad avviso di parte della dottrina solo gli strumenti di partecipazione indiretta per la formazione della volontà statale da far valere in sede comunitaria sarebbero efficaci , considerato che le altre forme di partecipazione consentirebbero solo “*un labile collegamento con il circuito decisionale fondamentale costituito dal rapporto tra organi decisionali dell'U.E. e organi del circuito rappresentativo dei singoli stati*” . cfr. R. BIFULCO, *Forme di Stato composto e partecipazione dei livelli regionali alla formazione della volontà statale sulle questioni comunitarie*, in *Diritto dell'Unione europea* 1997, nn. 1-2 pag. 101-142.

In una prospettiva similmente istruttoria si colloca il sistema della Conferenza Stato- regioni . Introdotta dall'art. 12 della L. 400/88, essa aveva inizialmente compiti di informazione consultazione e raccordo , tra l'altro, sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali.

A livello di legislazione ordinaria, peraltro, la via del coinvolgimento delle regioni italiane nei processi decisionali comunitari viene collegata inscindibilmente alla Conferenza Stato- Regioni e precisamente ad una apposita sessione comunitaria.

Già la Legge n. 86 del 1989 all'art. 10 rubricato “ *Sessione comunitaria della Conferenza Stato-regioni*”, prevedeva la convocazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, con cadenza semestrale, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale o provinciale.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Ai sensi del citato art. 10, la Conferenza era chiamata ad esprimere il proprio parere sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali nonché sui criteri e modalità per conformare l'esercizio delle funzioni regionali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza alle istituzioni comunitarie. Accanto al diritto di discussione “interna” delle politiche e della elaborazione degli atti comunitari, le Regioni hanno acquisito una qualche presenza nella Rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione europea all'interno della quale è previsto che sia inserito un contingente di esperti regionali. Per quel che concerne la questione dei rapporti istituzionali tra gli ordinamenti regionali e le autorità comunitarie si rileva che il D.P.R. 31 marzo 1994 (recante Atto di indirizzo in materia di attività all'estero delle Regioni e delle Province autonome ) ha disposto che: “*Le Regioni e le Province autonome possono tenere rapporti con gli uffici, organismi e istituzioni comunitarie...in relazione a questioni che direttamente le riguardano*”. Nello stesso atto è inoltre prevista la possibilità per le regioni di compiere “*attività istruttorie, di informazione e di documentazione dei provvedimenti legislativi sottoposti all'esame della Commissione CE ai fini dell'art. 93 del Trattato*”. Infine, l'art. 58 della legge 6 febbraio 1996 n. 52, dispone che “*le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano hanno facoltà di istituire presso le sedi delle istituzioni dell'Unione europea uffici di collegamento propri e o comuni*” e che “*gli uffici regionali e provinciali intrattengono rapporti con le istituzioni comunitarie nelle materie di rispettiva competenza*”.

Fin dal primo nucleo normativo viene valorizzato il ruolo della Conferenza permanente Stato – Regioni che si delinea come primo punto nodale e sede deputata all’elaborazione di osservazioni, pareri nonché come interlocutore privilegiato dello Stato.

Il Legislatore, del resto, non ha cessato di individuare in tale organo la via principale della partecipazione delle regioni alle questioni comunitarie. Con l’art. 13 della Legge n. 128/1998 che ha modificato l’art. 10 della L. n. 86/1989 la partecipazione delle Regioni alla fase ascendente è stata rafforzata e potenziata, da un lato, attribuendo stabilità alla sessione comunitaria, la cui convocazione da parte del Governo diviene una tappa dovuta, non più subordinata alla richiesta del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie e attivabile anche su richiesta delle regioni stesse, dall’altro, estendendo l’attività di consulenza della Conferenza permanente allo schema del disegno di legge comunitaria.<sup>81</sup>.

L’art. 13, decimo comma, della L. 128/98 ha disciplinato, poi, un altro potere della Conferenza prevedendo la possibilità per i presidenti delle Giunte regionali e delle Province autonome in occasione della sessione comunitaria di indicare al Governo gli argomenti e le questioni di particolare interesse per le proprie amministrazioni giudicate meritevoli di essere prese in considerazione e segnalate nella formulazione delle direttive.

---

<sup>81</sup> Invero, l’elezione della Conferenza permanente a sede deputata a punto di incontro e confronto tra le esigenze dello Stato e quelle regionali in ordine alla fase di elaborazione delle politiche comunitarie, era già stata anticipata dal decreto legislativo n. 281 del 1997 il quale nella parte relativa ai rapporti tra le Regioni e l’Unione europea all’art. 5 prevedeva: “ *La Conferenza Stato-Regioni , anche su richiesta delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano , si riunisce in apposita sessione almeno due volte all’anno al fine di: a) raccordare le linee della politica nazionale relativa all’elaborazione degli atti comunitari con le esigenze rappresentate dalle Regioni e dalla Province autonome di Trento e Bolzano nelle materie di competenza di queste ultime ; b) esprimere parere sullo schema dell’annuale disegno di legge che reca “ Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea”.* 2. *La Conferenza Stato-Regioni designa i componenti regionali in seno alla rappresentanza permanente italiana presso l’Unione europea [...]*”

Parallelamente il ruolo della Conferenza permanente viene potenziato con il Decreto Legislativo n. 281/97 che all'art. 5 istituisce le c.d. sessioni comunitarie della Conferenza Stato- regioni, prevedendo che questa si riunisca almeno due volte l'anno in "apposita sessione" al fine di raccordare le linee della politica nazionale relative all'elaborazione degli atti comunitari con le esigenze rappresentate dalle Regioni e dalle Province autonome nelle materie di loro competenze, oltre che al fine di esprimere il parere di queste sullo schema dell'annuale disegno di legge comunitaria.

Infine, tra le più importanti modificazioni relative alla fase ascendente anteriori alla Riforma del Titolo V, si segnalano quelle apportate dalla L. n. 422/2000 (legge comunitaria per il 2000). Tale disciplina, aggiungendo il comma 1-bis alla legge n. 86/1989, ha previsto che i progetti degli atti normativi e di indirizzo dell'Unione europea e gli atti preordinati alla loro formazione venissero trasmessi dal Governo alle Camere e alle Regioni per consentire a queste ultime di inviare le proprie osservazioni<sup>82</sup>.

Invero, dal complesso della disciplina sopra esaminata, emerge come il ruolo l'apporto decisionale delle Regioni alla fase relativa alla formazione della posizione italiana da far valere in sede comunitaria per l'elaborazione degli atti normativi dell'Unione, sia stato connotato da evidente marginalità.

Queste ultime, del resto, non hanno mai goduto di strumenti di dialogo in via diretta ed esclusiva rispetto all'istituzione statale, potendo esclusivamente vedere le proprie istanze filtrate dalla Conferenza permanente, organismo di natura collegiale.

---

<sup>82</sup> Il Governo, nel far ciò, doveva inoltre indicare la data della presunta discussione da parte degli organi comunitari. Al secondo comma si specificava inoltre che sui progetti degli atti normativi le Commissioni parlamentari potessero esprimere osservazioni ed adottare ogni opportuno atto di indirizzo da trasmettere al Governo, mentre alle Regioni era concesso di inviare le proprie osservazioni. Si prevedeva infine che, nel caso in cui le osservazioni e gli atti di indirizzo non fossero pervenute al Governo entro il termine da esso indicato per la discussione, quest'ultimo avrebbe potuto comunque procedere alle attività di propria competenza per la formazione dei relativi atti dell'Unione europea.

Inoltre alle Regioni non è stata riconosciuta, neppure per il tramite della Conferenza permanente, la possibilità di influire direttamente ed in maniera incisiva sull'elaborazione della formazione della posizione italiana, essendo l'intervento delle stesse circoscritto alla possibilità di esprimere osservazioni non vincolanti per lo Stato.

Al di là dei suddetti limiti alle labili aperture verso forme di coinvolgimento delle regioni nella fase ascendente, si evidenzia un dato che costituirà il principale ostacolo all'emersione delle istanze regionali nella fase "ascendente", rappresentato dall'esigenza dello Stato di preservare il proprio compito di assicurare la rappresentanza unitaria il coordinamento e la garanzia del rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Tale esigenza emerge a chiare lettere dall'art. 2 del d.lgs n. 112 del 1998 ove si afferma che *“ lo Stato assicura la rappresentanza unitaria nelle sedi internazionali e il coordinamento dei rapporti con l'Unione europea...spettano allo Stato i compiti preordinati ad assicurare l'esecuzione a livello nazionale degli obblighi derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli accordi internazionali”*.

Ancor più tenui e scarsamente significativi sono i simbolici strumenti di partecipazione alla fase ascendente "diretta", a lungo radicalmente negati, che meritano solo un brevissimo accenno.

Sul tale piano si rammenta la L. n. 56/1996 che prevede innanzi tutto la possibilità per le regioni di istituire uffici propri nella sede delle istituzioni comunitarie; in secondo luogo l'apertura della Rappresentanza permanente italiana a funzionari regionali designati dalla Conferenza permanente Stato-Regioni; infine, la possibilità di indicare, nel corso della sessione comunitaria, le questioni di particolare interesse delle amministrazioni regionali che debbano essere prese in considerazione nella formazione che il Ministro degli affari esteri impartisce alla nostra Rappresentanza permanente.

## CAPITOLO TERZO

### **Le problematiche aperte dalla timida attuazione legislativa del V comma dell'art. 117 Cost.**

*Sommario. 1.3. Gli strumenti di partecipazione “diretta” alla fase c.d. ascendente nella Legge c.d. “La Loggia”: il protagonismo del sistema della Conferenza Stato –Regioni. 2.3. Il difficile decollo dello strumento del ricorso “ad usum regionis” dinnanzi alla Corte di Giustizia. Il filtro governativo e l’assenza di un principio “regionale” comunitario. 3.3. La partecipazione regionale alla fase c.d. discendente. I principi enucleati dal Consiglio di Stato nel parere Ad. Gen. N. 2/02 e la loro ricezione nelle leggi comunitarie successive alla riforma del Titolo V Cost. e anteriori al varo della Legge c.d. “Buttiglione” (L. n. 11/05). 4.3. Il rapporto tra l’art. 117, V comma, e l’art. 120, II, comma: una base costituzionale per l’uso e il possibile abuso dei poteri sostitutivi: una riesumazione dell’interesse nazionale? 5.3. La Legge n. 11/05 e il rischio di alterazione del riparto costituzionale delle competenze derivante dalla proliferazione della gamma dei poteri sostitutivi in via legislativa e regolamentare attribuiti allo Stato. 6.3. La dubbia legittimità della sostituzione statale tramite lo strumento regolamentare 7.3. La cedevolezza come sistematico criterio di risoluzione dei conflitti tra norme statali e regionali. 8.3. L’attuazione del diritto comunitario nelle più recenti soluzioni dei legislatori regionali.*

#### ***1.3. Gli strumenti di partecipazione “diretta” alla fase c.d. ascendente nella Legge c.d. “La Loggia”: il protagonismo del sistema della Conferenza Stato –Regioni.***

All’attuazione dell’art. 117, quinto comma, Cost. relativamente al riconoscimento costituzionale della partecipazione regionale alla fase c.d. ascendente, il legislatore ha provveduto con due distinti interventi normativi: precisamente con l’art. 5 della L. n. 131/2003 e con l’art. 5 della L. n. 11/2005.

Il primo<sup>83</sup> ha disciplinato gli strumenti di partecipazione diretta delle Regioni alla formazione degli atti comunitari; il secondo<sup>84</sup>, invece, ha definito la gamma delle

---

<sup>83</sup> (Attuazione dell’articolo 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle regioni in materia comunitaria) Art. 5. “1. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono direttamente, nelle materie di loro competenza legislativa, 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. Nelle delegazioni del Governo deve essere prevista la partecipazione di almeno



---

un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Nelle materie che spettano alle Regioni ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, il Capo delegazione, che può essere anche un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma, è designato dal Governo sulla base di criteri e procedure determinati con un accordo generale di cooperazione tra Governo, Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni. In attesa o in mancanza di tale accordo, il Capo delegazione è designato dal Governo. Dall'attuazione del presente articolo non possono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

2. Nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, il Governo può proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi anche su richiesta di una delle Regioni o delle Province autonome. Il Governo è tenuto a proporre tale ricorso qualora esso sia richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome.”

<sup>84</sup> Partecipazione delle regioni e delle province autonome alle decisioni relative alla formazione di atti normativi comunitari Art. 5. “1. I progetti e gli atti di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 3 sono trasmessi dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per le politiche comunitarie, contestualmente alla loro ricezione, alla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e alla Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome, ai fini dell'inoltro alle Giunte e ai Consigli regionali e delle province autonome, indicando la data presunta per la loro discussione o adozione. 2. Con le stesse modalità di cui al comma 1, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie assicura alle regioni e alle province autonome un'informazione qualificata e tempestiva sui progetti e sugli atti trasmessi che rientrano nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome, curandone il costante aggiornamento. 3. Ai fini della formazione della posizione italiana, le regioni e le province autonome, nelle materie di loro competenza, entro venti giorni dalla data del ricevimento degli atti di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 3, possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per le politiche comunitarie, per il tramite della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano o della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome.

4. Qualora un progetto di atto normativo comunitario riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle regioni o delle province autonome e una o più regioni o province autonome ne facciano richiesta, il Governo convoca la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini del raggiungimento dell'intesa ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro il termine di venti giorni. Decorso tale termine, ovvero nei casi di urgenza motivata sopravvenuta, il Governo può procedere anche in mancanza dell'intesa.

5. Nei casi di cui al comma 4, qualora lo richieda la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, il Governo appone una riserva di esame in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea. In tale caso il Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero il Ministro per le politiche comunitarie comunica alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano di avere apposto una riserva di esame in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea. Decorso il termine di venti giorni dalla predetta

modalità di coinvolgimento delle Regioni nella c.d. fase discendente indiretta, volta alla formazione della posizione italiana da far valere in sede comunitaria in vista della partecipazione dello Stato alla creazione ed approvazione degli atti normativi e non dell'Unione.

---

comunicazione, il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia della predetta Conferenza alle attività dirette alla formazione dei relativi atti comunitari.<sup>6</sup> Salvo il caso di cui al comma 4, qualora le osservazioni delle regioni e delle province autonome non siano pervenute al Governo entro la data indicata all'atto di trasmissione dei progetti o, in mancanza, entro il giorno precedente quello della discussione in sede comunitaria, il Governo può comunque procedere alle attività dirette alla formazione dei relativi atti comunitari. 7. Nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie, nell'esercizio delle competenze di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, convoca ai singoli tavoli di coordinamento nazionali i rappresentanti delle regioni e delle province autonome, individuati in base a criteri da stabilire in sede di Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini della successiva definizione della posizione italiana da sostenere, d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con i Ministeri competenti per materia, in sede di Unione europea.

8. Dall'attuazione del comma 7 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. 9. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche comunitarie informa tempestivamente le regioni e le province autonome, per il tramite della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle proposte e delle materie di competenza delle regioni e delle province autonome che risultano inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea.<sup>10</sup> Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche comunitarie, prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo, riferisce alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in sessione comunitaria, sulle proposte e sulle materie di competenza delle regioni e delle province autonome che risultano inserite all'ordine del giorno, illustrando la posizione che il Governo intende assumere. Il Governo riferisce altresì, su richiesta della predetta Conferenza, prima delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea, alla Conferenza stessa, in sessione comunitaria, sulle proposte e sulle materie di competenza delle regioni e delle province autonome che risultano inserite all'ordine del giorno, illustrando la posizione che il Governo intende assumere. 11. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche comunitarie informa le regioni e le province autonome, per il tramite della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle risultanze delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea e del Consiglio europeo con riferimento alle materie di loro competenza, entro quindici giorni dallo svolgimento delle stesse.<sup>12</sup> Resta fermo quanto previsto dall'articolo 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131”.

Occorre premettere che, a differenza della norma costituzionale di riferimento (art. 117, V comma), l'art. 5 della L. n. 131/03, nel dare attuazione alla prima, sancisce alcune innovazioni in ordine alla partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari, pur non definendo compiutamente e nel dettaglio la disciplina di tali strumenti, che è demandata ad un "Accordo generale di cooperazione", da stipularsi in sede di Conferenza Stato-regioni.

Si inaugura pertanto un sistema "a cascata", al fine di offrire una puntuale attuazione del precetto costituzionale, ovvero un procedimento "per approssimazioni successive", improntato alla logica della cooperazione concordata tra i differenti livelli di governo, cooperazione che, per un verso, dovrebbe rappresentare uno dei principali strumenti unificanti del sistema organizzativo, per altro, sia idonea ad offrire una gamma di soluzioni più facilmente adattabili di quanto non garantisca la legge<sup>85</sup>.

In realtà, già al primo impatto con la disciplina in esame, si avverte l'impressione che il profilo dell'effettività sostanziale dell'apporto regionale ai processi decisionali comunitari risulti del tutto trascurato e marginale, apparendo l'attenzione del Legislatore principalmente orientata e focalizzata nel porre un macchinoso, quanto evanescente, *iter* procedurale che di fatto conferma il protagonismo della Conferenza Stato-Regioni, omettendo l'attribuzione di un potere decisionale diretto alle singole regioni le cui istanze finiscono per essere filtrate e mediate dal metodo collegiale della prima<sup>86</sup>, <sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> Sulla importanza, nell'attuale sistema di parcellizzazione delle competenze, del sistema degli accordi e delle intese, si rinvia a A. Ruggeri, op. cit. Secondo l'Autore la prassi degli accordi sarebbe adeguata a risolvere al meglio non solo i problemi relativi ai raccordi tra i diversi livelli di governo, ma anche quelli che possono essere ricondotti alle spesso limitate dimensioni delle Regioni italiane rispetto alle dinamiche e alle dimensioni degli interessi coinvolti nella regolamentazione. Ed ancora sul punto si rinvia a L. Violini, *La cooperazione interregionale come mediazione tra 'esigenze unitarie' e differenziazione tra esperienze regionali* in V. Angiolini, L. Violini, N. Zanon (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Milano 2002.

<sup>86</sup> Analizzando più nel dettaglio tali disposizioni si rileva come con il primo comma dell'art. 5 della Legge n. 131/03 il legislatore, nell' "onorare quel debito impostogli dall'art. 117, quinto comma, Cost.,

Il principale strumento volto a realizzare forma di partecipazione diretta sul piano sostanziale introdotto dall'art. 5 della L. n. 131/03 consiste nel fatto che le regioni e le Province autonome sono ora ammesse a partecipare, nell'ambito delle delegazioni governative presso le istituzioni comunitarie, alle sedute del Consiglio dell'Unione europea (nonché alle attività dei gruppi di lavoro e dei Comitati che operano presso il consiglio e presso la Commissione), in coerenza con le previsioni di cui all'art. 203 TCE<sup>88</sup> che subordina, tuttavia, detta partecipazione al possesso della

---

relativamente al coinvolgimento delle regioni nella fase ascendente” abbia senza dubbio conosciuto nuove e più pregnanti forme rispetto al passato. Il primo fattore di rilievo della norma è costituito dal fatto che essa reca una previsione più incisiva rispetto al corrispondente enunciato costituzionale. Essa prevede infatti che le Regioni “concorrono direttamente” alla formazione degli atti comunitari “partecipando” alle attività delle istituzioni comunitarie menzionate.

La norma, almeno sulla carta, è espressiva della volontà di rafforzare, rispetto al passato, la posizione delle regioni nei contesti europei. Del resto la stessa prevede una serie di strumenti che non sostituiscono, ma vanno ad aggiungersi alle norme statali previgenti, prevedenti forme indirette, benché piuttosto marginali, di partecipazione delle regioni alle scelte nazionali da far poi valere presso le competenti istituzioni comunitarie. Ad avviso di alcuni Autori la disposizione in esame conterrebbe la previsione di “nuovi e più incidenti poteri partecipativi” tanto da far ritenere sensibilmente ampliato lo spazio regionale di intervento su temi europei. L'espressione è di Andrea Scrimali, *Le regioni italiane e la formazione del diritto comunitario nell'attuazione del Titolo V* in *Quad. regionali* n. 2/2005 pag. 375 e ss.

<sup>87</sup> L. Violini op. cit. In realtà la stessa Autrice, pur valorizzando in maniera entusiastica gli aspetti senza dubbio innovativi insiti nell'art. 5 della L. n. 131/03, non può evitare di soffermarsi sul fatto che a tale (apparente) – come verrà evidenziato più diffusamente nel prosieguo – potenziamento della posizione regionale fa da riscontro, tuttavia, una sorta di *deminutio* degli ambiti materiali investiti da tale concorso delle regioni ai processi decisionali comunitari, *deminutio* che si ravvisa nel fatto che la disciplina attuativa, a differenza del dettato costituzionale di riferimento (che non contiene limitazioni di sorta), circoscrive l'intervento regionale in sede di formazione degli atti comunitari alle “materie di loro competenza legislativa”, escludendolo pertanto alle materie che potrebbero ricondursi o alle competenze regolamentari o a quelle di natura amministrativa. Ad avviso dell'Autrice, tale evidente riduzione (*rectius*: compressione) dei poteri regionali potrebbe giustificarsi con la considerazione che l'attuazione regionale degli obblighi internazionali e comunitari avvenga preferibilmente con legge.

<sup>88</sup> Si rammenta che l'introduzione delle predette limitazioni fu sollecitata dalla richiesta francese allo scopo di contrastare gli aneliti autonomistici e partecipativi delle principali entità substatali europee ed in particolare, le aspirazioni della Repubblica federale tedesca, interessata a far partecipare al Consiglio dei Ministri dell'U.E. i rappresentanti dei Lander. Come sottolineato da parte della dottrina la partecipazione

qualifica del “livello ministeriale”, da un lato, nonché alla capacità di rappresentare ed impegnare il governo dello Stato, dall’altro, in modo che siano garantite la capacità decisionale dell’organo e l’efficacia delle decisioni adottate in tal sede.

Quanto al primo requisito (qualifica ministeriale) l’art. 5 della Legge n. 131/03 non prevede esplicitamente alcunché, lasciando permanere un margine di incertezza.

Ciò potrebbe indurre, da un lato, a ritenere che la norma, ponendo una sorta di “presunzione legale”, ritenga implicitamente conferita tale qualifica nel momento in cui attribuisce il potere di partecipazione alla delegazione, dall’altro, a supporre che al conferimento del requisito richiesto dal diritto europeo si proceda in sede di predisposizione dell’Accordo di Cooperazione da parte della Conferenza permanente nell’ambito del quale dovranno altresì individuarsi le modalità che garantiscano il secondo requisito, ossia quello della “unitarietà della rappresentazione della posizione italiana”.

Inoltre, in considerazione del particolare *status* di cui le Regioni a statuto speciale hanno goduto nei rapporti con l’Unione europea, soprattutto in relazione ai poteri di attuazione degli atti comunitari ricadenti nell’ambito materiale della potestà legislativa esclusiva, sono state introdotte previsioni, anche sul versante della fase

---

alle sedute del Consiglio, nel regime costituzionale previgente, da parte dei rappresentanti degli esecutivi regionali italiani sarebbe stata preclusa, a differenza degli altri ordinamenti- e segnatamente di quello tedesco, austriaco e belga- dal mancato riconoscimento del “livello ministeriale” richiesto dalla disposizione europea (art. 146 TUE- art. 203 del testo consolidato). La sola eccezione era costituita dal resto dal Presidente della Regione Sicilia il quale espressamente è legittimato dallo Statuto a partecipare alle sedute del Governo statale “con rango di ministro” Tale qualifica, non estensibile ai Presidenti delle altre Regioni, non era comunque invocabile per sostenere che il predetto Presidente potesse rappresentare l’Italia nel Consiglio dei Ministri dell’U.E. posto che la norma che attribuisce al medesimo il rango ministeriale individua in termini di tassatività sia l’ambito istituzionale in cui tale rango può valere (sedute del Consiglio dei Ministri) sia i presupposti ai quali detto riconoscimento è subordinato (quando vi siano all’ordine del giorno materie di interesse regionale). Cfr. A. D’Atena, *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, in *Le Regioni* nn. 3-4/ 2000 p. 559 e ss. L’Autore rileva come la posizione delle regioni italiane nel cammino europeo rispetto alle omologhe istituzioni degli altri Stati membri risulti deteriore.

“ascendente” – che ne rappresenta un *prius* logico- giuridico – volte a riconoscere una posizione privilegiata in capo a tali autonomie speciali.

In particolare è stabilito un numero minimo di rappresentanti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome nell’ambito della delegazione italiana.

Viene, infine, contemplata l’eventualità che a presiedere tale delegazione, quando si tratti di adottare atti rientranti nelle materie di potestà esclusiva – residuale regionale di cui al IV comma dell’art. 117 Cost., sia il Presidente della Giunta regionale o della Provincia autonoma designato dal Governo<sup>89</sup>.

Ebbene, con tale disposizione di cui all’art. 5 in commento, finalizzata ad assicurare una maggior visibilità alle regioni in ambito europeo, si consente ad esponenti dell’amministrazione regionale di prendere parte alle sedi in cui si adottano e si procede alla formazione delle decisioni comunitarie si legittima l’esistenza di una proiezione *extra moenia* degli interessi regionali.

La potenziale rilevanza attribuita all’intervento regionale è tanto maggiore laddove si consideri che il Consiglio è l’organo composto dai rappresentanti di ciascuno

---

<sup>89</sup> Come sottolineato da parte della dottrina, la norma in esame pare tutta volta “*alla definizione della dimensione procedurale*”, omettendo di offrire le coordinate, dal punto di vista sostanziale, in ordine alla estensione dei poteri regionali di intervento nella determinazione della posizione italiana in seno alle trattative europee, come se la garanzia della mera partecipazione delle Regioni ai processi decisionali fosse di per sé garanzia di partecipazione effettiva. Tale scelta potrebbe trovare giustificazione nella obiettiva difficoltà di stabilire in via aprioristica le modalità attraverso le quali giungere ad unitarie posizioni sostanziali in un contesto di trattative politico –diplomatiche, in cui “*è rischioso dare attuazione alla regola della ‘non decisione’ in caso di mancato raggiungimento dell’accordo*”. Si tratterebbe di una lacuna da imputarsi, se mai, al legislatore costituente più che al legislatore ordinario. Stante la fluidità delle relazioni tra i differenti livelli ordinamentali coinvolti nell’iter decisionale, sarebbe più plausibile consentire all’Accordo di intervenire in via integrativa, attraverso la predisposizione di momenti, anche non vincolanti, per porre in essere tentativi di composizione dei conflitti. Cfr. L. Violini, *Il potere estero delle regioni...*cit.

Stato membro a livello ministeriale come tali abilitati ad impegnare il proprio governo di provenienza (art. 203TCE).<sup>90</sup>

La disposizione pone alcuni problemi interpretativi e di coordinamento con l'impianto costituzionale del 2001.

Il primo comma dell'art. 5, nel riconoscere alle regioni il diritto di inserirsi nei processi decisionali comunitari, riferisce e circoscrive tale diritto alle materie di loro competenza legislativa. Tale specificazione, benché apparentemente innocua, di fatto introduce una restrizione arbitraria rispetto al tenore dell'art. 117, V comma, Cost. che a tale riguardo non contiene alcuna limitazione riferendosi *tout court*, in relazione ai margini di intervento regionale nella fase ascendente, alle “materie di loro competenza”.

Tale questione interpretativa di ordine letterale potrebbe portare, se non ad una censura di incostituzionalità, quanto meno a difficoltà applicative. Dato che l'art. 117 Cost. è dedicato alla potestà normativa (statale e regionale) in senso lato, la quale si estrinseca, oltre che per mezzo di leggi (art. 117, II, III, IV comma, Cost.), anche per mezzo di regolamenti, (art. 117, VI comma, Cost.), sarebbe stato più corretto riferire la partecipazione comunitaria alle regioni alle materie di loro competenza normativa, così comprendendo la potestà legislativa e regolamentare. Difatti, stante la possibilità per lo Stato di delegare alle regioni la potestà regolamentare nelle materie di sua competenza esclusiva, l'ambito naturale della potestà regolamentare regionale potrebbe avere confini più ampi rispetto a quello riservato alla potestà legislativa e ciò, appunto, per la possibilità di adottare regolamenti “delegati” in aggiunta alla loro competenza regolamentare “ordinaria” (per la quale vige il principio del parallelismo rispetto al riparto di competenze legislative).

---

<sup>90</sup> Sembrerebbe quasi che attraverso l'art. 5 della L. 131/03 i rappresentanti regionali vengano assimilati ai ministri della Repubblica. Come osservato da più Autori, in realtà, al di là del dato testuale, la portata della disposizione in questione non è poi così dirompente.

Conseguentemente, interpretando in maniera strettamente letterale l'art. 5 della L. 131/05, si finirebbe per escludere la partecipazione regionale alla formazione degli atti comunitari ricadenti in materie che, benché esulanti dall'ambito della potestà legislativa delle regioni, potrebbero rientrare nella loro potestà normativa regolamentare "delegata".

Così facendo, le regioni, in tali ipotesi, sarebbero chiamate ad attuare disposizioni alla cui formazione non hanno potuto partecipare in sede comunitaria, così disattendendo la ratio espansiva dell'art.117, V comma, Cost.

Altro aspetto problematico va ravvisato sempre nel comma 1 dell'art. 5 il quale, nel consentire che il capo della delegazione italiana nel Consiglio dell'U.E. possa essere anche un Presidente della Giunta o di una Provincia autonoma, da un lato, prefigura tale possibilità come una mera eventualità, senza fissare alcun obbligo in tal senso in capo al Governo, dall'altro la circoscrive alle materie rientranti nella potestà legislativa residuale/esclusiva regionale.

E' proprio in tale ultima precisazione il limite e la difficile operatività del sistema. Fare del riferimento alla competenza regionale esclusiva il presupposto dell'affidamento della delegazione italiana ad una guida regionale rende difficilmente operativo tale strumento, posto che lo stesso sembrerebbe richiedere una previa ed inequivoca individuazione dell'ambito di competenze regionali, tipica di un sistema enumerato di competenze, mentre la competenza residuale è caratterizzata da margini non identificabili a priori.<sup>91</sup>

Sicuramente il maggior elemento di criticità va, infine, ravvisato nella c.d. "clausola di unitarietà", prevista sempre dal primo comma dell'art. 5, laddove si dispone che le modalità di partecipazione comunitaria delle regioni, da concordare in

---

<sup>91</sup> A sottolineare la difficoltà di operare la concreta individuazione degli ambiti materiale rientranti potestà residuale regionale M. Olivetti, *Le funzioni legislative regionali in La Repubblica delle autonomie*, cit.



sede di Conferenza Stato-Regioni, debbano garantire “l’unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del capo-delegazione designato dal Governo”.

Come sottolineato da più parti e come emerge anche nella stessa giurisprudenza costituzionale che di seguito verrà esaminata, tale esigenza si spiega considerando che il responsabile ultimo della politica estera resta sempre lo Stato.

La disposizione in questione potrebbe fungere da “grimaldello centralista”, finendo per “annacquare” il coinvolgimento delle regioni nei processi decisionali comunitari.<sup>92</sup>

La legge La Loggia sembra, dunque, aver chiarito sia pure nell’ambiguità (*rectius*: impraticabilità) di fondo delle soluzioni rintracciate, a quale titolo siano chiamati a partecipare i rappresentanti regionali alla formazione degli atti comunitari.

Gli stessi, lungi dal potersi fare portatori e propugnatori degli interessi esclusivi delle regioni di appartenenza o degli interessi in genere dell’ente regione, dovrebbero essere abilitati ad esprimere, per poter partecipare ai processi decisionali comunitari, soltanto l’interesse ultimo dello Stato.

Ciò porta a ritenere che il legislatore abbia voluto privilegiare una lettura minimalista della riforma e “fare dei rappresentanti regionali una sorta di *longa manus*

---

<sup>92</sup> Il forte ascendente dell’esigenza di unitarietà potrebbe indurre a superare eventuali divergenze tra Stato e Regioni e a far prevalere la volontà statale in caso di mancato raggiungimento di un accordo in sede di Conferenza. Del resto già il panorama normativo preesistente (art. 1 – bis, comma 4, L. n. 86/89; art. 3, comma 3 e 5, comma 1, lett.b) del Dlgs. n. 281/97) aveva offerto la possibilità al Governo di prescindere dall’apporto della Conferenza qualora questo non fosse pervenuto entro determinate scadenze. Nell’attuale quadro costituzionale caratterizzato dalla previsione espressa dei poteri sostitutivi (art. 120 Cost.) al fine di garantire l’esigenza di unitarietà del sistema, il ricorso da parte del Governo ad iniziative volte a superare eventuali ritardi nei processi decisionali da assumere in sede di Conferenza Stato-regioni, potrebbe trovare ulteriore avallo, con buona pace della garanzia della leale collaborazione, pure elevata a parametro espresso di costituzionalità.

*dell'Esecutivo centrale*” comprimendo ogni potenzialità innovativa suscettibile di esplicarsi nella attuazione dell’art. 117, V comma Cost.<sup>93</sup>

La lettura eccessivamente minimalista e riduttiva offerta dal Legislatore nello sviluppo e attuazione dei precetti costituzionali in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente del processo di integrazione comunitaria, porta dunque a ridimensionare notevolmente le novità come visto consistenti, da un lato, nel riconoscimento di strumenti di partecipazione delle regioni (nell’ambito delle delegazioni del Governo) alle attività delle istituzioni comunitarie e di concorso diretto alla formazione degli atti comunitari, con la possibilità per gli esponenti delle amministrazioni regionali di presiedere la delegazione italiana stessa quando gli atti riguardino materie rientranti nella potestà c.d. residuale regionale; dall’altro, nell’implementazione degli strumenti di informativa da parte dello Stato e nella previsione di meccanismi di coinvolgimento delle regioni (tramite il raggiungimento di intese) nel momento prodromico della formazione della posizione italiana da far valere successivamente in sede comunitaria.

Parimenti inefficace, come sarà esaminato più approfonditamente nel prosieguo, risulta un ulteriore strumento predisposto dal Legislatore e consistente nella possibilità per le Regioni, singolarmente, o per il tramite della Conferenza permanente, di sollecitare o addirittura imporre la proposizione del ricorso da parte dello Stato alla Corte di giustizia delle Comunità europee, per far valere l’illegittimità degli atti normativi comunitari, nonché il potere di richiedere al Governo nell’imminenza di una deliberazione che coinvolge materie rientranti nella competenza legislativa regionale

---

<sup>93</sup> Del resto è la stessa natura intergovernativa del Consiglio e la conseguente predilezione per la rappresentanza dello Stato nella sua globalità a far propendere per tale soluzione interpretativa anche della normativa nazionale, stante l’esigenza di circolarità e coerenza dei due sistemi istituzionali. La stessa formulazione dell’art. 203 TCE depone in tal senso nel momento in cui richiede che il rappresentante dello Stato membro, anche se proveniente da un’amministrazione regionale o federale, sia in grado di rappresentare lo Stato nella sua globalità e di impegnare, per tale ragione, lo stato di appartenenza.

l'apposizione di una riserva di esame in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea.

Invero, nonostante la proliferazione degli strumenti individuati dal Legislatore per dare attuazione al riconoscimento costituzionale della potestà regionale nella fase ascendente, la disciplina non presenta aspetti di frattura rispetto al passato, confermando in capo al Governo il ruolo di attore principale nella fase di elaborazione degli atti comunitari, e riducendo l'apporto ed il coinvolgimento delle Regioni a forme di intesa e collaborazione o a momenti di informativa<sup>94</sup> facilmente eludibili.

Tale situazione contrasta evidentemente con l'ampiezza delle materie attribuite alla potestà regionale a seguito delle Riforme del Titolo V e rischia, alla luce del carattere sempre più pervasivo e all'ampliamento delle competenze e dei settori di intervento delle Istituzioni comunitarie, di tradursi in una larvata ed indiretta compressione delle prerogative regionali.

Le cause di tale approccio minimalista della legislazione richiamata vanno rintracciate nell'esigenza – che echeggia costantemente - di garantire *“la formazione della posizione italiana”*, ovvero di assicurare *“l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana”*.

Tutte le disposizioni sono permeate da questa costante che, facendo da ovvio *pendant* al principio della responsabilità esclusiva dello Stato sul piano internazionale e comunitario, rappresenta un indugio ed un freno ad una più accentuata apertura alle prerogative regionali in un terreno in cui è molto forte il peso dell'esclusività del c.d. *“treaty making power”* statale.

---

<sup>94</sup> Passando ad analizzare nel dettaglio gli strumenti di partecipazione indiretta alla fase “ascendente”, si prevede in primo luogo un rafforzamento dei doveri di informativa in favore delle Regioni per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, da parte del Governo, sul quale incombe l'onere della trasmissione di tutti i progetti e degli atti comunitari (compresi i documenti di consultazione, quali i libri verdi, bianchi e comunicazioni predisposte dalla Commissione). Tale primo comma non specifica tuttavia quali siano le possibilità di intervento da parte delle Regioni.

Altro fattore di limitazione al potenziamento del ruolo delle regioni sta nella subordinazione del coinvolgimento regionale al fatto che l'atto comunitario rientri *tout court* nell'ambito materiale di competenza legislativa delle Regioni, secondo il riparto costituzionale interno.

La laconicità di tale limite deriva, da un lato, dal fatto di parcellizzare gli interventi delle Regioni; dall'altro, omessa ogni specificazione al tipo di potestà richiamata (concorrente o esclusiva), dal rischio di livellare i margini di intervento regionale, pur nella differente ampiezza costituzionale dei poteri riconosciuti a livello legislativo alle regioni ordinarie.

A tale riguardo si segnala come la Conferenza permanente sia configurata quale sede deputata alla elaborazione e formalizzazione delle richieste e intese da far valere nei confronti dello Stato. Tuttavia, benché nell'incertezza della formula legislativa, in alcuni casi da individuarsi ragionevolmente nella definizione degli atti normativi comunitari concernenti verosimilmente materie di competenza residuale delle regioni, sono previste modalità più incisive che comportano un coinvolgimento diretto delle Regioni stesse<sup>95</sup>.

Ad avvalorare la lettura minimalista delle nuove disposizioni costituzionali in ordine al tema dei margini di intervento regionale nella fase "discendente" del diritto comunitario è stato lo stesso Giudice delle Leggi.

Con sentenza n. 239/04<sup>96</sup> la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, della L. 131/03<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> A tale riguardo si rammenta che in virtù del comma settimo dell'art. 5 della L. 11/2005, il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie è incaricato di convocare "ai singoli tavoli di coordinamento nazionali i rappresentanti delle regioni e delle province autonome.... ai fini della successiva definizione della posizione italiana da sostenere in sede europea".

<sup>96</sup> La sentenza in commento è stata annotata da Matteo Barbero, in *La Corte costituzionale interviene sulla legge "La Loggia"* in un articolo pubblicato sul *Forum di Quaderni costituzionali*

<sup>97</sup> Come è stato rilevato da Lorenza Violini (in: *Legge La Loggia e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari : La Corte (a buon diritto) assolve le scelte legislative, benché*

Le censure sollevate investono, da un lato, l'apparente contrasto tra le prerogative statali riconosciute dall'art. 117, V comma, Cost, in ordine all'individuazione delle regole procedurali tramite le quali assicurare la partecipazione delle regioni ai processi decisionali comunitari e l'ambito di potestà legislativa concorrente riconosciuto in materia comunitaria alle regioni dall'art. 117, III, comma; dall'altro, riguardano, nel merito, l'opportunità e l'adeguatezza degli strumenti apprestati in ordine alle modalità tramite le quali deve essere garantita la partecipazione di rappresentanti delle amministrazioni regionali alle delegazioni del governo abilitate a prendere parte ai lavori presso le istituzioni comunitarie, nonché i limiti e le caratteristiche del ricorso indiretto alla Corte di Giustizia.

La pronuncia è piuttosto interessante poiché mette in risalto quella vischiosità presente nella suddetta materia che, nel difficile contemperamento tra istante unitarie e valorizzazione della rinnovata autonomia regionale, finisce per schiacciare e comprimere visibilmente quest'ultima.

Prima di addentrarsi nella valutazione nel merito delle soluzioni adottate dal legislatore, la Corte pone una premessa indefettibile, che poi risulterà la valvola di salvaguardia della disciplina impugnata.

Ad avviso della Consulta il primo comma dell'art. 5 troverebbe il proprio titolo abilitativo nel quinto comma dell'art. 117 che istituirebbe *“una competenza statale ulteriore e speciale rispetto a quella contemplata dall'art. 117, III comma Cost.*

---

*incompiute, in Le Regioni n.1-2 del 2005 pag. 225 e ss.), la pronuncia in questione fa parte di un gruppo di pronunce con cui la Corte si è cimentata nella soluzione di diversi problemi di costituzionalità sollevati da alcune delle disposizioni della legge n. 131/03 . Secondo l'Autrice “l'esito di detta tornata di giudizi è risultato essenzialmente favorevole al legislatore che registra un'assoluzione su pressoché tutte le disposizioni impugate; il che – se non è sempre risultato favorevole all'autonomia regionale – può essere considerato un buon risultato per i processi di attuazione della riforma costituzionale i quali, se non in contrasto col dato normativo di riferimento, è bene che facciano il loro corso , restituendo, ove possibile qualche traccia di stabilità ad un quadro apparso ai primi commentatori della riforma come un sistema policentrico esplosivo”*

*concernente il più ampio settore ‘dei rapporti internazionali e con l’Unione europea delle regioni’*. La Corte, sgombrando il campo da ogni equivoco, chiarisce che in relazione all’individuazione della procedura tramite la quale deve esplicarsi la partecipazione delle regioni e delle Province autonome alla fase ascendente del diritto comunitario, la Costituzione ha affidato tale compito in via esclusiva alla legge statale, con esclusione, dunque, di un ambito di competenza legislativa regionale.

Finirebbe, dunque, per perdere senso, ad avviso della Consulta, la valutazione nel merito delle scelte legislative, volta a verificare se il legislatore abbia optato per una legislazione di principio ovvero se sia sceso nel dettaglio.

Tale approccio consente di valutare come, secondo l’*iter* argomentativo seguito dal Giudice delle Leggi, la materia in questione (individuazione degli strumenti di partecipazione delle regioni alla fase ascendente del diritto comunitario) finisca per rappresentare uno dei tanti “grimaldelli” di salvaguardia dell’unità del sistema giustificato dalla necessità che, nonostante l’apertura a favore di esponenti dell’amministrazione regionale della possibilità di far sentire la propria voce nei processi decisionali a livello comunitario, venga comunque garantita la formazione di una “posizione unitaria”.

La necessità di assicurare una rappresentazione unitaria della posizione italiana, riecheggia anche nella successiva disamina delle singole questioni sollevate in ordine alla procedura prevista nell’art. 5 della L. n. 131/03.

Ad avviso della Corte lo strumento partecipativo deve ritenersi adeguato in quanto, da un lato, “*il suo concreto atteggiarsi*” è rimesso ad accordi da adottarsi in sede di Conferenza Stato – Regioni, dall’altro, in relazione alle modalità di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome, si prevede la necessità di tenere conto della “particolarità delle autonomie speciali” ed è prevista, infine, la partecipazione di un numero minimo di rappresentanti regionali nelle delegazioni del Governo ( “[...] *deve*

*essere prevista la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano”*).

Ma la preoccupazione di preservare la posizione unitaria riaffiora a chiare lettere, ed in maniera ancor più pressante, in riferimento alla disamina della censura sollevata in ordine alla limitazione alle deliberazioni relative a materie afferenti alla competenza residuale regionale, della possibilità per il Governo di designare come capo delegazione un Presidente di Giunta di una Regione o di una Provincia autonoma.

L’illegittimità di tale disposizione, ad avviso delle ricorrenti, si sarebbe dovuta ravvisare nella penalizzazione per le regioni a statuto speciale suscettibile di derivare, stante la mancata coincidenza e sovrapponibilità tra i “margin” della potestà residuale e della competenza primaria (più ampia), dall’esclusione per le prime della possibilità di presiedere le delegazioni governative ove la deliberazione ricada in un ambito materiale rientrante nella potestà primaria ma privo di corrispondenza in quella residuale.

La Corte salva la disposizione in questione facendo leva sul fatto che, costituendo la potestà residuale un terreno comune tra tutte le regioni (ordinarie e ad autonomia speciale) non risulterebbe *“irragionevole la scelta del legislatore statale di limitare a questi ambiti la possibilità di individuare in un Presidente di giunta regionale o provinciale il capo della delegazione italiana. Ciò anche alla luce della considerazione secondo la quale la rappresentanza italiana nei confronti dell’Unione europea deve necessariamente essere caratterizzata da una posizione unitaria, come ha riconosciuto la giurisprudenza di questa corte, nonché dalla stessa disposizione oggetto del presente giudizio, ai sensi della quale il concorso delle autonomie territoriali alla formazione degli atti comunitari deve avvenire ‘garantendo l’unitarietà della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo’ ”*. Sulla scorta di tale premessa il Giudice delle Leggi conclude con il ritenere che la titolarità di alcune materie esulanti dal novero di quelle rientranti nella competenza residuale da parte isolatamente di singole regioni ad autonomia speciale non possa legittimare *“una*

*pretesa ad assumere la presidenza della delegazione italiana dal momento che in questi casi nelle altre aree territoriali le funzioni corrispondenti spettano agli organi dello Stato”.*

Non vi è dubbio, alla luce della suddetta impostazione, come di fatto l’individuazione di particolari regole procedurali tutte convergenti verso l’obiettivo di assicurare la formazione di una posizione unitaria, finisca per riflettersi sul piano sostanziale ed interferire, paradossalmente proprio in riferimento alle autonomie speciali, titolari di una gamma più ampia di competenze, sui margini di autonomia alle medesime riconosciute, circoscrivendoli e provocando delle esclusioni nei processi decisionali da assumere in sede comunitaria.

### ***2.3. Il ricorso del Governo “ad usum regionis” dinnanzi alla Corte di Giustizia e gli strumenti di partecipazione diretta alla fase discendente.***

Il secondo comma dell’art. 5 della L. 131/03 prevede uno strumento originale mediante il quale si abilitano le regioni a sollecitare presso il governo la proposizione di un ricorso per l’annullamento degli atti comunitari ex art. 230 TCE, sollecitazione che si traduce in un obbligo vincolante per l’Esecutivo qualora la richiesta provenga dalla maggioranza assoluta di esse espressa in sede di Conferenza Stato-Regioni<sup>98</sup>.

Occorre premettere, prima di passare all’analisi della disposizione in questione, come alle Regioni già spettasse il potere di ricorso alla Corte di Giustizia, ma solo in quanto persone giuridiche e nei limiti in cui alle persone giuridiche spetta tale potere.

---

<sup>98</sup> Testualmente la disposizione stabilisce: “Nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, il Governo può proporre ricorso dinnanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi anche su richiesta di una delle Regioni o delle Province autonome. Il Governo è tenuto a proporre tale ricorso qualora esso sia richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome”



Tale presupposto è stato più volte ribadito dalla Corte di Giustizia la quale ha chiarito come le regioni non possano aspirare alla posizione di ricorrenti privilegiati, dovendo seguire in tutto e per tutto le regole poste per le comuni persone giuridiche<sup>99</sup>.

Alle regioni, dunque, è stata sempre categoricamente negata dalla stessa Corte di Giustizia la possibilità di adire la medesima presentandosi nella veste di Stato membro, per farsi portatrici degli interessi pubblici dello stesso<sup>100</sup>.

Tornando, dunque, all'analisi del secondo comma dell'art. 5 della L. 131/03, si può notare come parrebbe essersi trovato un compromesso, riconoscendo alle regioni la

---

<sup>99</sup> La Corte di Giustizia ha fermamente contrastato il tentativo di entità regionali di presentarsi nella veste di Stato membro : così con ordinanza del 01.10.97 (in causa C-180/98) essa ha ribadito in relazione alla Regione Toscana quanto già statuito con la precedente ordinanza 21 marzo 1997 in relazione alla Region wallonne, che cioè “ *la nozione di Stato membro , ai sensi delle norme istituzionali e, in particolare, di quelle relative ai ricorsi giurisdizionali, comprende le sole autorità di governo degli Stati membri delle Comunità europee e non può estendersi agli esecutivi di Regioni o di comunità autonome , indipendentemente dalla portata delle competenze attribuite a questi ultimi*”. Dunque, come nelle stesse ordinanze la Corte ha espressamente statuito che “ *la legittimazione ad agire delle Regioni e degli altri enti territoriali*” va valutata nel quadro della legittimazione delle persone giuridiche.

<sup>100</sup> Purtroppo, la peculiare natura di soggetto istituzionale di diritto pubblico della regione e delle competenze che la stessa è chiamata ad esercitare, che fa emergere l'impossibilità di relegare la medesima al rango di semplice persona giuridica, è riaffiorata nella definizione concreta della sua legittimazione e dell'interesse ad agire ove è stata evidenziata la rilevanza del suo essere comunità territoriale, titolare di autonomi interessi e poteri. Con la sentenza 15 giugno 1999 (in causa T-288/97) il Tribunale di primo grado ha riconosciuto, superando la forte opposizione della Commissione, la ricevibilità del ricorso della Regione Friuli –Venezia Giulia avverso decisioni assunte dalla Commissione nei confronti dell'Italia in relazione ad aiuti concessi dalla Regione. Ciò è avvenuto sulla base della considerazione che “ *la ricorrente è un ente territoriale autonomo rispetto allo Stato, titolare di diritti ed interessi specifici*” e che “ *gli aiuti considerati nella decisione impugnata costituiscono misure adottate in forza dell'autonomia finanziaria di cui essa gode in base alla Costituzione italiana*”. Tale orientamento volto a riconoscere la legittimazione all'azione alla regione quale soggetto di diritto pubblico autonomo e distinto rispetto allo Stato di appartenenza, era stato già espresso dal Tribunale di primo grado in ordine ad una impugnazione intrapresa dalla Regione fiamminga avverso ad una decisione presa dalla Commissione nei confronti del Regno del Belgio, avente ad oggetto la dichiarazione di incompatibilità con l'art. 92 CE di un aiuto concesso dalla stesa regione ad una compagnia aerea”. (sent. 30.04.98 in causa T-214/95).

possibilità, in veste di enti dotati di autonomia politica e nella loro qualità di soggetti di diritto pubblico, di dare impulso alla impugnazione di atti comunitari illegittimi.

Tuttavia, la riserva della legittimazione al Governo nell'attivazione concreta dello strumento rappresenterebbe una soluzione in linea con la posizione della Corte di Giustizia, giustificata dal fatto che comunque la Regione non può direttamente interloquire, quale autonomo livello di governo con le istituzioni comunitarie, dovendosi preservare tale compito solamente in capo al Governo dello stato membro.

Anche la disciplina di tale strumento è permeata dalla denunciata ambiguità di fondo, che rappresenta una costante, secondo la quale ogni emersione delle istanze regionali deve essere filtrata per il tramite del Governo che rappresenta l'unico interfaccia abilitato a porsi in confronto con le istituzioni comunitarie, in quanto unico soggetto responsabile sul piano della politica estera.

Al di là dell'apparente carica innovativa insita nella formulazione letterale di tale strumento, dunque, l'entusiasmo dovrebbe essere notevolmente ridimensionato, ponendo mente al fatto che alle regioni non è riconosciuta una legittimazione diretta ad adire la Corte di giustizia, né la natura di soggetti dell'ordinamento comunitario, dovendo intendere come tali esclusivamente gli artefici dei Trattati.

Manca, infatti, un intervento diretto, dovendo operare a seconda dei casi, discrezionalmente o meno, il filtro governativo.

Il primo elemento di criticità insito nella disposizione in esame concerne, pertanto, l'individuazione del soggetto istituzionale legittimato alla proposizione del ricorso. Lo strumento *de quo*, infatti, resta affidato alla totale disponibilità dello Stato che ha la semplice facoltà di dar corso alla richiesta regionale.

Di difficile evenienza si profila, altresì, il raggiungimento di una maggioranza assoluta delle regioni in sede di Conferenza Stato- regioni, unica ipotesi che renderebbe obbligatoria la proposizione del ricorso. Anche nell'ipotesi un cui dovesse realizzarsi il presupposto – maggioranza assoluta delle regioni- per l'obbligatorietà del ricorso, nulla

è scritto nella disposizione in commento in ordine all'onere di coltivare il medesimo, successivamente alla proposizione.

Il ruolo delle regioni parrebbe circoscritto e limitato, dunque, alla fase iniziale della richiesta al Governo, non essendo dotate le prime di strumenti di impulso e verifica lungo il corso della procedura dinnanzi alla Corte di giustizia. Ciò si traduce in un *vulnus* alla effettività della partecipazione regionale alla fase ascendente.

Ma la suggestione che la disposizione evoca in realtà, oltre che ai rilievi relativi alla legittimazione all'utilizzo dello strumento, cede di fronte ad una considerazione di natura sostanziale che finisce per farlo apparire privo di concrete e attuali possibilità applicative.

Ci si domanda, infatti, quale interesse concreto riferibile all'ente regione potrebbero avere le regioni stesse al fine di promuovere un ricorso in annullamento davanti alla Corte di giustizia.

Posto che il parametro di legittimità degli atti comunitari è dato dalle norme dell'ordinamento comunitario e non da quelle degli ordinamenti nazionali, vi è difficoltà ad individuare un interesse che scaturisca da un pregiudizio arrecato alla dimensione regionale, dal momento che l'attuale ordinamento comunitario non aspira espressamente ad essere garante dell'autonomia locale, lasciando tale compito agli Stati membri, e non ha ancora maturato appieno tale dimensione<sup>101</sup>.

---

<sup>101</sup> Ad avviso di parte della dottrina, invece, il silenzio della disposizione, quanto ai parametri di legittimità comunitaria invocabili, lascerebbe intendere la possibilità per le regioni di godere del vantaggio di poter fare ricorso servendosi della procedura speciale che il Trattato riserva agli Stati membri, senza sottostare all'onere della dimostrazione della sussistenza di un interesse qualificato ad agire e di essere quindi sgravate dall'onere di dimostrare di essere individualmente e direttamente incise dall'atto comunitario del quale è invocato l'annullamento. Secondo tale impostazione la proposizione del ricorso da parte delle regioni potrebbe essere sollecitata per far valere qualsiasi vizio dell'atto e non solo per censurare vizi attinenti alla sfera della competenza regionale. Cfr. L. Violini Il potere estero delle regioni...cit.

Non è infatti ipotizzabile in astratto che un atto comunitario spogli le regioni di una competenza loro accordata dal diritto interno, anche in virtù del principio dell'indifferenza dell'ordinamento comunitario alle articolazioni interne delle competenze.

Non è del resto possibile, giova ribadirlo, rintracciare e identificare, allo stato attuale, un sicuro parametro di legittimità comunitario che sia posto a garanzia delle autonomie locali.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Non è espressione del riconoscimento e della valorizzazione delle realtà locali l'art. 5 del TCE che al secondo comma codifica il principio di sussidiarietà il quale regola i rapporti tra la Comunità e gli Stati membri, restandone escluse le loro articolazioni interne. Tale tendenza, espressione del principio dell'indifferenza delle istituzioni comunitarie alle articolazioni interne degli Stati membri, affiora nello stesso Libro bianco sulla governance europea approvato dalla Commissione il 27.07.01, come si evince dal fatto che nello stesso l'obbligo di coinvolgere adeguatamente le realtà locali è posto in via esclusiva in capo agli Stati membri e non alla Comunità: *“La responsabilità principale di far partecipare alla politica dell'Unione il livello regionale e locale spetta e deve continuare a spettare ai governi nazionali”*. Nessuna indicazione in senso contrario deriva dal Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa nonostante la valorizzazione del Comitato delle Regioni. Nel valutare complessivamente lo strumentario apprestato dal Legislatore nazionale per dare attuazione ai poteri regionali nella fase ascendente ormai provvisti di una copertura costituzionale offerta dal V comma dell'art. 117 Cost. emerge la sostanziale ambiguità di fondo sottesa alla normazione in commento nonché il carattere deludente dei poteri attribuiti alle regioni stante la difficile realizzazione dei presupposti cui il loro esercizio è subordinato. Tale ambiguità investe, da un lato, il diritto delle regioni di intervenire, in via preventiva, nel processo di formazione delle norme comunitarie, dall'altro, in via successiva, quello di attivare il relativo controllo giurisdizionale.

Sotto il primo profilo, infatti, essendo le concrete modalità (e quindi l'effettività) dell'inserimento delle regioni nei processi decisionali affidate ad un accordo da adottarsi in sede di Conferenza Stato- Regioni, vi è il rischio che il ritardo o la mancata conclusione di tale accordo possa di fatto paralizzare l'accesso regionale alle delegazioni governative. La mancata previsione di poteri sostitutivi in caso di inerzia, parrebbe tradire una remora di tipo centralista da parte del Legislatore che con il surrettizio trasferimento di tali delicati in capo alla Conferenza dell'attuazione dell'art. 117 V comma, sembrerebbe aver voluto lavarsi le mani da eventuali ritardi, inerzie e /o insufficienze della realizzazione della partecipazione regionale.

Sotto il secondo profilo, parimenti deludente appare il ricorso *ad usum regionis* alla Corte di giustizia, che come sopra evidenziato si rivelerebbe un inutile orpello, quantomeno finché il diritto comunitario non potrà essere invocato a garanzia delle collettività locali.

La previsione in esame si rivelerebbe, invero, priva di reale utilità posto che, nel presente momento storico, fermo l'auspicato impulso all'interno degli Stati membri al processo di regionalizzazione da parte dell'Unione europea, rientra nella competenza costituzionale esclusiva degli Stati membri la disciplina degli strumenti che in concreto attribuiscono rilievo comunitario alle entità substatuali e dei vari livelli di governo presenti all'interno degli Stati, restando interlocutori diretti delle Istituzioni comunitarie gli Stati stessi.

Per completare l'analisi degli strumenti che consentono la partecipazione delle regioni alla fase c.d. ascendente, occorre, infine, spostare lo sguardo sulle previsioni contenute negli artt. 2, 3, 4 della L. n. 11/05 (c.d. "Legge Buttiglione"), incentrate complessivamente intorno all'esigenza di garantire un adeguato apporto regionale, parallelamente all'ampliata gamma di prerogative legislative, nella fase della predisposizione delle linee politiche del governo nel processo di formazione della posizione italiana, da far poi valere presso le istituzioni comunitarie.

Dal complesso normativo in esame risultano senza dubbio consistentemente rafforzate le procedure informative incombenti in capo al Governo che dovranno coinvolgere non solo gli esecutivi regionali ma anche le assemblee legislative regionali cui è altresì attribuito il potere di formulare osservazioni da trasmettere al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per le Politiche comunitarie. La valorizzazione di tali momenti "informativi" rappresenta una base imprescindibile per il momento ulteriore della partecipazione regionale e che trova il proprio esito nella determinazione della posizione italiana da far valere in sede europea. Tale fondamentale apporto da parte delle regioni trova la più concreta e somma manifestazione, per un verso, nella necessità di un previo raggiungimento di un'intesa tra il Governo e la Conferenza Stato-regioni nella fase ascendente attraverso la predisposizione di "posizioni comuni" rispetto ai progetti di atti comunitari relativi a settori in senso lato di competenza regionale, per altro verso, nello strumento della c.d. riserva di esame, ossia nell'obbligo

in capo al Governo di consultare le Regioni e di sospendere la decisione in attesa di una pronuncia della Conferenza.

Si rammenta, infine, il potere attribuito al Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni di partecipare al neo istituito Comitato interministeriale per gli Affari comunitari europei quando si trattino questioni di interesse regionale<sup>103</sup>.

Complessivamente la disciplina in esame si pone in una logica continuista rispetto al quadro normativo pregresso, ribadendo la necessità di assicurare strumenti informativi nonché facendo della Conferenza Stato-Regioni la sede istituzionale ai momenti di concertazione e raccordo tra le linee politiche dei differenti livelli istituzionali.

***3.3. La partecipazione regionale alla fase c.d. discendente. I principi enucleati dal Consiglio di Stato nel parere n. 2/2002 reso dall'Adunanza Generale e la loro ricezione nelle leggi comunitarie successive alla riforma del Titolo V Cost. ed anteriori al varo della Legge "Buttiglione" (L. n. 11/05).***

Si è visto che il quinto comma dell'art. 117 Cost.<sup>104</sup> trasferisce sul piano costituzionale un potere attribuito alle regioni con legge ordinaria, prevedendo, da un

---

<sup>103</sup> Tale previsione non può che rafforzare, "almeno sul piano della partecipazione formale, la posizione delle regioni nel segmento del processo decisionale europeo che ha luogo nel contesto nazionale, inserendo i responsabili ultimi della politica regionale ai livelli massimi di elaborazione dell'indirizzo politico, il che è ovviamente ben più rilevante per le regioni che la mera 'discussione' delle proposte europee in sede di Conferenza Stato-Regioni [...]"L. Violini Il potere estero ....cit. Tra gli Autori che invece ritengono minimalista, dal punto di vista sostanziale, al di là della molteplicità degli strumenti offerti, la attuazione data all'art. 117, V comma dalla L. Buttiglione per quel che concerne la partecipazione regionale alla fase ascendente indiretta: L. Ciaurro, *Commento all'art. 5 della legge La Loggia*, su [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it) e T. Groppi, *Regioni e diritto comunitario: il disegno di legge di modifica della legge La Pergola*, in *Le istituzioni del federalismo* 2001, p. 259 e ss.

<sup>104</sup> Giuseppe Ugo Rescigno, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato* in *Le Regioni*, 4/02 p. 729 e ss.

lato, che tutte le Regioni “*provvedono all’attuazione e all’esecuzione...degli atti dell’Unione europea*” ed affidando, dall’altro, alla legge dello Stato la definizione delle regole procedurali nonché la “*disciplina delle modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza*”.

Secondo parte della dottrina, la formulazione del V comma dell’art. 117, nonostante i numerosi problemi interpretativi posti in riferimento alla questione della definizione del ruolo comunitario delle regioni, non esaurirebbe, tuttavia, la propria *ratio* nell’esigenza di offrire una mera copertura costituzionale alla situazione normativa stratificatasi nel corso del tempo, ma rappresenterebbe il tentativo di procedere ad un “*profondo ripensamento delle situazioni legislative vigenti al momento del varo della riforma*”<sup>105</sup>.

In particolare, si sottolinea come le disposizioni del nuovo Titolo V relative al ruolo comunitario delle regioni siano complessivamente improntate all’esigenza di impostare in maniera più equilibrata il concorso tra Stato e Regioni in modo da assicurare che, nella proiezione esterna, l’esercizio delle rispettive competenze in vista dell’attuazione del diritto comunitario non subisca un sovvertimento dei criteri costituzionali di riparto delle funzioni legislative e amministrative in nome della “specialità” della “materia”.

Secondo tale impostazione, l’attuazione del diritto comunitario non potrebbe più assurgere, come in passato, al rango di “materia”, assumendo una configurazione tale da comportare un’aprioristica avocazione di competenze da parte dello Stato in nome della responsabilità esclusiva dello stesso sul piano sovranazionale, ma, piuttosto, si dovrebbe atteggiare come mero “limite” all’esercizio di competenze che restano radicate in capo al livello istituzionale (Stato o Regioni) secondo l’ordinario riparto

---

<sup>105</sup> Cfr. P. Caretti, *Potere estero e ruolo “comunitario” delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni* n. 4/2003 p. 574.

delle funzioni, giustificando, al più, l'esercizio di poteri sostitutivi da parte del primo per garantire il puntuale adempimento degli obblighi assunti.

In ogni caso, anche la previsione e l'esercizio di tali strumenti di surrettizia e provvisoria alterazione dell'ordinario riparto delle competenze dovrebbero essere ispirati a procedure che assicurino il concorso e, in alcuni casi, la concertazione tra i vari livelli.

Sempre secondo tale impostazione, una lettura corretta del V comma dell'art. 117, relativamente alla fase discendente, dovrebbe escludere un'impostazione del rapporto tra fonti statali e regionali fondata su un criterio ordinatorio di tipo gerarchico o di competenza, per privilegiare quella del concorso equilibrato di competenze, attraverso l'individuazione di un metodo che assicuri il tempestivo adempimento degli obblighi comunitari senza scardinare o sovvertire il riparto costituzionale delle funzioni legislative e regolamentari<sup>106</sup>.

In realtà, ferma la correttezza sotto il profilo logico-giuridico della predetta ricostruzione, guardando alla prassi applicativa, è piuttosto emerso come il V comma dell'art. 117 Cost, più che costituire l'avvio di un nuovo ordinamento costituzionale si sia limitato ad apportare una modifica "*ad un ordinamento costituzionale che continua*".

---

<sup>106</sup> Sempre secondo tale impianto logico, risponderebbe a tale esigenza la positivizzazione nella legge n. 11/05 del criterio della "cedevolezza" quale nuovo strumento di composizione delle antinomie, legittimante una "invasione" surrettizia e suppletiva da parte del legislatore statale nelle materie di competenza regionale destinata a cedere per effetto della attivazione dei poteri legislativi regionali. Benché nella Legge n. 11/05 si qualifichi l'effetto dell'operatività del criterio della cedevolezza in termini di inefficacia della normativa statale, occorre precisare che, secondo la dottrina, l'attivazione dei poteri normativi regionali non finirebbe per incidere sulla disciplina statale in termini di abrogazione (effetto tipico dell'operatività del criterio cronologico e che presuppone un contrasto tra norme poste da fonti equiparate) né di invalidità (che presupporrebbe o un rapporto di gerarchia o di competenza tra le norme contrastanti), ma si dovrebbe più correttamente parlare di soluzione dell'efficacia della normativa statale. Per tale classificazione si rinvia a Renzo Dickmann, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la Legge n. 3/01 e legislazione di attuazione in Giurisprudenza costituzionale* n. 1/2003 p. 511 e ss.



Gli auspicati spiragli di innovatività insiti nella laconicità della disposizione costituzionale sono stati, come sarà esaminato nel prosieguo, profondamente compressi.

Il primo segnale di tale lettura minimalista si è potuto ravvisare nel fatto che, all'alba della riforma costituzionale, in assenza di una specifica disposizione transitoria sul punto ed in attesa di un intervento *ad hoc* del legislatore che desse attuazione al disposto costituzionale, (che, come si dirà, è avvenuto in maniera organica soltanto con la Legge n. 11/05 – c.d. Legge “Buttiglione”) in applicazione del principio di continuità, in un primo tempo si è individuata nella Legge n. 86/89, così come successivamente integrata e modificata dalle Leggi n. 128/98 e 422/00 oltre che dal Dlgs. n. 281/97, una disciplina di riferimento provvisoriamente utilizzabile, salva l'esigenza da più parti avvertita di adattamento della stessa al nuovo assetto e riparto di funzioni indicato dal nuovo Titolo V Cost.<sup>107</sup>

Le disposizioni di cui alla predetta legge contenevano, difatti, sia regole procedurali, sia, in particolare, la disciplina del potere sostitutivo.

Ci si è domandati, soprattutto in relazione a tale ultimo aspetto, se i principi ed i meccanismi della stessa fossero conformi al mutato quadro costituzionale ed, eventualmente, quali fossero gli accorgimenti da introdurre per renderla compatibile con lo stesso.

A risolvere tale questione è intervenuto il Consiglio di Stato con parere n. 2 del 25.02.02, reso dall'Adunanza generale, che ha integrato il dato positivo fissando e

---

<sup>107</sup> Nel momento in cui una nuova disposizione costituzionale prevede una legge, non necessariamente esige che una nuova legge sia emanata e non necessariamente resta priva di attuazione fino all'entrata in vigore di una nuova legge. Tale situazione fu affrontata dalla Corte costituzionale già nel periodo di prima attuazione del sistema regionale ordinario nei primi anni Settanta. In tale contesto ci si domandò la sorte dinanzi alla diversa distribuzione del potere normativo delle pregresse norme statali in materia regionale, ovvero se fosse necessaria una declaratoria di incostituzionalità delle stesse. La Corte con sentenza n. 13/74 enunciò il principio di continuità, escludendo la necessità di dichiarare incostituzionali le precedenti norme statali che piuttosto sarebbero restare in vigore fino alla spontanea attivazione del legislatore regionale, attivazione che avrebbe consentito a quest'ultimo di riappropriarsi delle proprie prerogative, surrettiziamente avocate dallo Stato.

chiarendo alcune indefettibili modalità procedurali ed accorgimenti nell'esercizio del potere sostitutivo per ricondurlo nell'alveo delle nuove disposizioni costituzionali.

Il primo e più rilevante problema di compatibilità riguardava la possibilità per lo Stato di apprestare interventi sostitutivi in via preventiva o suppletiva.

L'art. 9 della L. 86/89 consentiva, infatti, allo Stato di emanare nella materie regionali la legge di attuazione prima dell'intervento del legislatore regionale, distinguendo tra disposizioni di principio, non derogabili dalla legge regionale, e disposizioni di dettaglio cedevoli, destinate cioè a trovare applicazione fino all'intervento del legislatore regionale nel rispetto delle norme di principio statali.

Tale meccanismo sostitutivo necessitava evidentemente di alcuni accorgimenti che lo rendessero compatibile con il nuovo quadro costituzionale, caratterizzato dal 2001, in primo luogo, dal riconoscimento in capo al legislatore regionale di una potestà legislativa non solo concorrente ma anche residuale/esclusiva (art. 117, III e IV comma, Cost.); in secondo luogo dall'esplicita subordinazione del potere sostitutivo statale al maturarsi dell'inadempienza regionale (art. 117, V comma, Cost.).

Il supremo organo consultivo, a tale riguardo, pur affermando la perdurante necessità di riconoscere in capo allo Stato poteri sostitutivi (riconducibili agli artt. 11 e 117, I comma, Cost., *“per il generale potere-dovere dello Stato di rispettare i vincoli comunitari per i quali quest'ultimo è responsabile unitariamente”* ) e ferma la possibilità di apprestare una disciplina in maniera preventiva allo scadere del termine per adempiere gli obblighi comunitari, ha ritenuto che per applicare l'art. 9 in maniera conforme alla Costituzione, fosse necessario subordinare l'entrata in vigore delle disposizioni statali allo scadere del termine contenuto nelle direttive in difetto di attivazione del legislatore regionale.<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> Tale esigenza è espressa dal Consiglio di Stato in maniera estremamente chiara in un passaggio del parere in esame: *“ Poiché la norma costituzionale prevede il potere sostitutivo in caso di inadempienza , la norma statale, se emanata anteriormente, avrà effetto soltanto alla scadenza dell'obbligo comunitario di attuazione della direttiva nei confronti delle sole Regioni inadempienti [...]”*

In secondo luogo, il Consiglio di Stato ha sottolineato la necessità che la disciplina statale intervenuta in via suppletiva – preventiva recasse l’espressa “clausola di cedevolezza” , attestante l’idoneità della disciplina stessa a divenire inapplicabile “qualora le Regioni e le Province autonome esercitino il loro potere loro di attuazione delle direttive”

Prosegue il Consiglio di Stato rilevando come il requisito della cedevolezza sia connesso alla natura “*esclusivamente collaborativa dell’intervento dello Stato in materie di competenza regionale*”, secondo la classica modalità di impostare il rapporto tra differenti livelli istituzionali già da tempo chiarita dalla stessa Consulta con le sentenze nn. 214/85 e 192/87.

Ad agevolare il compito del Legislatore nell’individuazione di una scelta che, da un lato, si mostrasse rispettosa del nuovo assetto/riparto costituzionale delle competenze e dall’altro assicurasse e preservasse lo Stato, unico soggetto istituzionale responsabile sul piano comunitario, contro il rischio di eventuali inerzie e/o inadempimenti da parte del livello regionale nell’attuazione delle direttive comunitarie, il Consiglio di Stato pochi giorni prima del varo della L n. 39/02 (la legge comunitaria per il 2001, la prima successiva alla riforma del Titolo V), ha, dunque, sciolto con il suindicato parere alcuni nodi di quel *punctum dolens* costituito dalla possibilità di attribuire allo Stato poteri sostitutivi normativi (non solo di rango primario tramite leggi e decreti legislativi ma anche di rango secondario), potenzialmente invasivi della sfera di competenza regionale costituzionalmente riconosciuta.

Il supremo Collegio consultivo, con il predetto parere, ha chiarito i limiti che il perdurante potere dello Stato di intervenire in via suppletiva e preventiva a fronte dell’inerzia regionale nell’adeguamento dell’ordinamento alle direttive comunitarie, incontra, fissando i seguenti criteri:

- a) il principio di cedevolezza: la normativa statale di prima attuazione deve consistere in norme che rechino espressamente la clausola di cedevolezza ossia

siano idonee a divenire automaticamente inefficaci o inapplicabili nel momento di attivazione da parte del legislatore regionale nell'attuazione del diritto comunitario.

- b) Il limite temporale : poiché la norma costituzionale subordina l'esercizio del potere sostitutivo statale in caso di inadempienza (art. 117, V comma), l'efficacia e l'entrata in vigore della norma statale, intervenuta anteriormente, sarà sospensivamente condizionata al maturarsi della scadenza dell'obbligo comunitario di attuazione delle direttive e si spiegherà solamente nei confronti delle regioni inadempienti.
- c) necessità del parere della Conferenza Stato-Regioni: ove lo Stato intervenga in via sostitutiva per l'attuazione delle direttive comunitarie , è imposto l'obbligo di consultazione preventivo della conferenza permanente Stato-Regioni, ai sensi dell'art. 2, comma 3, e dell'art. 5, comma 2, del Dlgs. 28.08.97 n. 281, nel rispetto del principio costituzionale di leale collaborazione.
- d) La sostituzione in via regolamentare nel rispetto del principio di legalità: benché sia riconosciuta la possibilità per lo Stato di apprestare la sostituzione preventiva mediante lo strumento regolamentare, tale possibilità viene subordinata al fatto che le fonti statali di rango primario relative alla materia in questione abilitino il ricorso alla fonte secondaria<sup>109</sup>.

Alla luce delle novità apportate dalla novella costituzionale ed, in particolare, con riguardo all'art. 117, V comma, Cost. nella parte in cui statuisce in maniera espressa ed eleva al rango costituzionale il "protagonismo" delle regioni nella fase c.d. discendente, sia pure nel rispetto delle regole procedurali stabilite dalla legge statale, si è subito avvertita la necessità di ripensare il rapporto tra Stato e Regioni in relazione a tale prospettiva onde adeguare l'impostazione tradizionale del dato positivo al mutato

---

<sup>109</sup> *“una volta riconosciuta l'esistenza del potere sostitutivo dello Stato, per l'esercizio di esso si deve far riferimento alle disposizioni che regolano le fonti normative statali”*

assetto della distribuzione del potere normativo di rango primario ed alla implementazione delle prerogative regionali in ordine al profilo dell'integrazione comunitaria così come disegnate nel nuovo Titolo V Cost.

Tale necessità è visibile sin dai primi interventi del Legislatore statale successivi alla riforma ed, in particolare, nell'approvazione della legge comunitaria per il 2002 (L. 1 marzo 2002 n. 39) la quale, pur ponendosi in un'ottica di continuità con il passato, inaugura una nuova stagione in ordine ai meccanismi di attuazione delle direttive nelle materie attribuite alla competenza legislativa regionale, concorrente ed esclusiva, perfezionando ed adattando il meccanismo già sperimentato della sostituzione statale preventiva, sia in via legislativa che regolamentare, al mutato quadro costituzionale.

Al riguardo si ricorda che il Comitato per la legislazione, nel parere espresso il 6 febbraio 2002 sul disegno di legge comunitaria per il 2001 (A.C. 1533-b) che non conteneva la previsione espressa della natura cedevole della disciplina statale surrettiziamente emanata, aveva formulato un'osservazione volta ad evidenziare la necessità di rendere chiaramente individuabili le disposizioni dei decreti legislativi aventi carattere sostitutivo. Ciò al fine di tutelare il principio di certezza del diritto e di conoscibilità dell'ordinamento giuridico oltre, ovviamente ad preservare le autonomie locali da indebite forme di interferenza ed invasione da parte della normativa statale in materia esulanti dalla competenza legislativa esclusiva statale. Tale accorgimento, auspicato dal Comitato per la Legislazione è stato introdotto nella legge n. 14 del 2003 (legge comunitaria per il 2002), mentre non si rintraccia – a seguito dell'approvazione di un emendamento soppressivo da parte del Senato- nella legge comunitaria per il 2003 (n. 306/03).

In realtà nonostante le chiare indicazioni offerte anche dal Consiglio di Stato nel parere n. 2/02, sopra richiamato, non si è registrata fino al varo della L. n. 11/05 che, sostituendo la Legge La Pergola, ha ridefinito i meccanismi di attuazione al diritto

comunitario, da parte delle singole leggi comunitarie succedutesi dall'anno 2002 al 2005 una assoluta coerenza.

A tale riguardo si sottolineano alcuni dati comuni.

Tutte le leggi comunitarie privilegiano l'attuazione tramite il ricorso allo strumento della delega legislativa. In riferimento ai decreti legislativi da esse contemplati è previsto in tutte, con formule del medesimo tenore testuale, che, *“in relazione a quanto disposto dall'art. 117, quinto comma della Costituzione, i decreti legislativi eventualmente adottati nelle materie di competenza legislativa regionale e provinciale, entrano in vigore, per le regioni e 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 rispettiva normativa comunitaria e perdono comunque efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione di ciascuna regione e provincia autonoma”*.

Se dal punto di vista cronologico gli effetti della normativa statale sono sospensivamente condizionati alla “infruttuosa” scadenza del termine per adempiere da parte delle Regioni, secondo quanto auspicato dal Consiglio di Stato, per offrire una lettura del quinto comma dell'art. 117 Cost. coerente con il nuovo riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni e conforme ai nuovi margini di autonomia legislativa attribuiti a queste ultime, non in tutte le leggi comunitarie sono inseriti, ad ulteriore tutela delle suddette esigenze, i correttivi della espressa menzione del carattere sostitutivo e cedevole delle disposizioni contenute nell'atto normativo statale adottato in via surrettizia<sup>110</sup>.

---

<sup>110</sup> Non contemplano la clausola espressa della cedevolezza e del carattere sostitutivo della disciplina statale : la legge n. 39/2002 (Legge comunitaria 2001), la Legge n. 306 /2003 (Legge comunitaria 2004). La contemplano, invece le Leggi n. 14/2003 (Legge comunitaria 2002), la Legge n. 62/2005 (Legge comunitaria 2004),

Tale oscillazione ha creato senza dubbio incertezze in ordine alla sorte della legislazione statale adottata in via sostitutiva a fronte dell'esercizio delle competenze da parte delle Regioni.

#### ***4.3. Il rapporto tra l'art. 117, V comma, e l'art. 120, II, comma: una base costituzionale per l'uso e il possibile abuso dei poteri sostitutivi. Una riesumazione dell'interesse nazionale?***

Preliminare all'analisi della Legge n. 11/05 che, nell'attuare il V comma dell'art. 117 Cost. relativamente ai poteri regionali nella fase "discendente" ha fissato le regole procedurali per l'attuazione degli obblighi comunitari, si pone la necessità di chiarire il rapporto tra le fattispecie dei poteri sostitutivi statali che per la prima volta, con la riforma del Titolo V, fanno la comparsa nel testo costituzionale, nonché la funzione degli stessi all'interno della più generale revisione dell'impianto relativo alle prerogative regionali e al ruolo delle regioni in riferimento agli altri livelli istituzionali.

La soluzione di tale aspetto è funzionale alla corretta percezione dell'effettività dell'apporto regionale nella fase "discendente" e, più in generale, al significato e alla portata da attribuire alla legislazione statale di attuazione di tale disposto costituzionale.

E' dato domandarsi, in primo luogo, se le novità introdotte sul piano dei rapporti tra competenze regionali e diritto comunitario in riferimento alla fase "discendente" della sua attuazione interna, così come disegnati nel nuovo art. 117, 5° comma, Cost. consistano nel fatto di aver impostato "*in maniera più corretta il 'concorso' tra Stato e Regioni in un campo che, in deroga alla precedente impostazione, non assurge al rango di materia, ma rappresenta un modo diverso di esercitare le proprie competenze nel quadro di processi decisionali che fanno capo ad istituzioni sopranazionali*"<sup>111</sup>, o se,

---

<sup>111</sup> Cfr. Paolo Caretti, *Potere estero e ruolo comunitario delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione* in *Le Regioni*, a. XXXI, n. 4 Agosto 2003 pag. 570 e ss.. L'Autore ritiene che la

piuttosto, la costituzionalizzazione dei poteri sostitutivi dello Stato, non accompagnata dall'individuazione di presupposti procedurali, (attraverso, ad esempio, l'inserimento di clausole, sia pur generali, comportanti l'obbligo di impostare l'intervento surrogatorio secondo il principio della leale collaborazione), in un settore (quale è quello dell'attuazione degli obblighi comunitari) suscettibile di "interferire" costantemente nell'ambito materiale di competenza regionale, possa costituire un "grimaldello" per consolidare una prassi legislativa caratterizzata, anche grazie all'avallo della giurisprudenza costituzionale, da un progressivo diffondersi di interventi di natura surrogatoria, molto invasivi dell'autonomia regionale, in assenza di un preciso fondamento costituzionale<sup>112</sup>.

---

riconduzione a livello costituzionale di soluzioni già introdotte con legge ordinaria presenti comunque un carattere indubbiamente innovativo ed esamina a tale riguardo le disposizioni della Legge "Buttiglione" rilevando: "[...] *l'impressione è che anche sul versante dell'attuazione interna della normativa comunitaria il 'concorso' Stato-Regioni si stia avviando verso un assetto più equilibrato: la regola è, infatti, l'intervento legislativo diretto delle Regioni, là dove l'intervento legislativo statale è visto come meramente eventuale e comunque non immediatamente produttivo di effetti sulla legislazione vigente [...]*"

<sup>112</sup> Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni si è diffuso nella legislazione ordinaria fin dagli anni Settanta grazie all'avallo della Corte costituzionale (sent. 142/1972), proprio per assicurare al Governo, in nome dello Stato, unico soggetto responsabile sul piano internazionale, uno strumento che consentisse il pronto adempimento degli obblighi comunitari nell'ipotesi di inerzia delle Regioni. del resto, la sussistenza di poteri legislativi e amministrativi in capo a queste ultime non avrebbe potuto rivestire carattere assorbente e tale da esporre a pericolo un fondamentale valore unitario come la partecipazione italiana al processo di integrazione comunitaria.

Il potere sostitutivo, tuttavia, da istituto di carattere eccezionale volto ad assicurare al Governo di ovviare alle inerzie di natura amministrativa, ha visto notevolmente esteso il proprio ambito di applicazione venendo utilizzato per la salvaguardia di valori unitari ulteriori rispetto a quelli afferenti l'esigenza del rispetto degli obblighi comunitari.

Cfr. P. Caretti, G. Strozzi, *Luci ed ombre nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di adempimento degli obblighi comunitari*, in *Le Regioni*, 1988 p. 229. Le considerazioni degli Autori sono state riprese da Francesco Calandro, *Poteri sostitutivi, obblighi comunitari ed assetto delle fonti normative dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2/2004



Si pone, dunque, una difficoltà di armonizzare il riconoscimento costituzionale di strumenti suppletivi statali, pur giustificati dall'esigenza di garantire il puntuale adempimento degli obblighi comunitari, con il nuovo assetto di competenze di cui al nuovo art. 117, caratterizzato da un profondo ripensamento delle prerogative legislative regionali (sotto l'aspetto quantitativo e qualitativo), in rapporto alla produzione legislativa statale.

Se, in termini generali, si è rimarcata la necessità - quale conseguenza del forte ridimensionamento della funzione di fonte "a competenza generale" della legge statale - che quest'ultima "arresti" la soglia della propria disciplina ai principi fondamentali della materia, in relazione agli ambiti di potestà concorrente, con l'effetto di dover ritenere affette in radice da illegittimità leggi statali che si dovessero spingere a prevedere disposizioni di dettaglio, benché caducabili per effetto del successivo intervento del legislatore regionale<sup>113</sup>, tale impostazione pare subire una profonda deroga quando entra in gioco l'esigenza di adempiere gli obblighi comunitari.

In tale contesto, la necessità di preservare lo Stato da eventuali responsabilità sul piano europeo per il ritardo nella attuazione del diritto comunitario, ha indotto il Legislatore costituzionale del 2001 a "temperare" la previsione espressa dei poteri regionali nella fase discendente, con la costituzionalizzazione di poteri surrogatori statali (di tipo legislativo), offrendo così l'appiglio testuale per consolidare la prassi degli interventi anticipati e cedevoli che, già previsti in via sistematica, nella legislazione ordinaria precedente alla riforma costituzionale, avevano dato origine a quel peculiare atteggiarsi del rapporto tra legislazione statale e regionale definito in

---

<sup>113</sup> Tale impostazione, invero, benché coerente con la logica sottesa al nuovo impianto costituzionale, ha subito, in sede di prima attuazione, un primo ridimensionamento. Esigenze di certezza del diritto e di continuità dell'ordinamento giuridico hanno indotto il Legislatore del 2003 a salvare l'efficacia e la validità delle disposizioni statali già in vigore nelle materie rientranti, a seguito della riforma del Titolo V, nella potestà legislativa regionale, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia, così confermando, per lo meno in relazioni alla disciplina statale vigente, l'operatività del criterio della cedevolezza. (cfr. art. 1, comma 2à, della Legge n. 131/03).

termini di “concorrenza alternativa”, ove le temporanee invasioni da parte dello Stato con norme di dettaglio in materie di competenza ripartita sorrette dalla necessità di assicurare la pronta attuazione del diritto comunitario, giustificavano la programmatica “sospensione” dell’applicazione degli ordinari criteri di riparto di competenze previsti dal vecchio art. 117 Cost.<sup>114</sup>

La legittimazione a livello costituzionale di interventi surrogatori statali, sia pure per l’esigenza di adempiere il diritto comunitario, pare, dunque, porsi in una logica di segno diametralmente opposto rispetto al rinnovato riparto di competenze legislative, logica ispirata, in ultima battuta alla valorizzazione dell’autonomia politica delle regioni, conseguente al potenziamento della potestà normativa primaria e secondaria (sia nell’estensione degli ambiti materiali, sia nella tipologia, attraverso l’inversione dell’operare della clausola residuale e l’introduzione della categoria della potestà legislativa esclusiva).

Alla luce di tali premesse, sicuramente uno degli aspetti più problematici relativi all’esegesi interpretativa del quinto comma dell’art. 117 Cost. concerne, pertanto, l’affidamento al legislatore statale del potere di dettare norme che disciplinino l’esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza regionale.

E’ necessario sottolineare, a tale riguardo, come la Legge cost. n. 3/’01 abbia introdotto per la prima volta in maniera esplicita nel testo della Costituzione italiana un duplice riferimento ai poteri sostitutivi dello Stato finalizzati ad assicurare il pronto adempimento agli obblighi comunitari.

---

<sup>114</sup> Invero il meccanismo della sostituzione legislativa statale anticipata e cedevole, per garantire l’adempimento degli obblighi comunitari, poteva essere tollerato, nel vecchio assetto di competenze tra Stato e regioni, per il fatto che si inseriva, a livello costituzionale, in un quadro caratterizzato, almeno per le regioni a statuto ordinario, da una potestà bipartita, dove, pertanto la tutela delle istanze unitarie si confrontava con una potestà legislativa concorrente circoscritta ad un modesto novero di competenze enumerate.

Accanto al menzionato art. 117 quinto comma, troviamo anche l'art. 120, secondo comma.

Entrambe le previsioni, pur nel differente ambito di applicazione, sono accomunate dal fatto di costituire, nella logica che ha condotto al loro inserimento, una conseguenza necessaria della grandissima rilevanza attribuita dal legislatore costituzionale del 2001 ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ed agli obblighi internazionali sanciti dal primo comma dell'art. 117 Cost.

Attraverso le due disposizioni sul potere sostitutivo sono stati introdotti ed offerti strumenti giuridici per la tutela straordinaria di alcuni elementi "ordinari" e fisiologici di unificazione del sistema costituenti limiti di carattere generale fissati per entrambi i legislatori<sup>115</sup>.

Tali fattispecie di poteri sostitutivi fanno, dunque, da necessario corollario alla gamma di disposizioni costituzionali nel nuovo Titolo V che, da un lato, introducono norme relative alle relazioni dello Stato con le Regioni e l'Unione europea, dall'altro, si riferiscono al rapporto tra diritto interno e diritto comunitario.

Tornando all'analisi di tali strumenti contemplati nel nuovo Titolo V Cost., si pongono una serie di questioni concernenti, in primo luogo, l'esatta definizione dei presupposti applicativi e dei rispettivi ambiti di operatività delle due distinte fattispecie contemplate.

---

<sup>115</sup> F. Pizzetti, *L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 4/2002, p. 653 e ss.

Invero, l'espressa previsione nel testo della Costituzione di poteri sostitutivi, che pure ha sollevato notevoli preoccupazioni in dottrina, costituisce un elemento comune ad alcune Carte costituzionali di stati membri dell'Unione europea. In alcune di queste già da tempo si ammette l'eventualità di un intervento sostitutivo dell'apparato centrale nei confronti dello stato federato o della regione per la tutela di valori comuni. Si possono a tal fine citare gli artt. 72 e 37 della Costituzione tedesca, l'art. 155 della Costituzione spagnola nonché l'art. 169 della Costituzione belga. Quest'ultima tra l'altro, prevede che il potere sostitutivo sia esercitato unicamente per garantire il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, senza individuare i presupposti di esercizio.

Tale ricostruzione si pone come preliminare per comprendere l'effettiva portata dei molteplici strumenti sostitutivi, anche in via preventiva, introdotti nella Legge n. 11/2005, onde valutare sotto quale parametro costituzionale ricondurre i medesimi nonché, e ciò è fondamentale ai fini della presente indagine, se gli stessi siano incisivi a tal punto da frustrare i nuovi margini di intervento riconosciuti alle Regioni nella c.d. fase discendente, nonché – ed è questa la preoccupazione più grave- se siano in grado di alterare in maniera stabile il criterio di riparto di competenze legislative disegnato dal nuovo art. 117 Cost.

Occorre premettere che<sup>116</sup> le disposizioni costituzionali contemplanti i poteri sostitutivi statali sono destinate ad assumere una valenza cardine nel nuovo assetto dei rapporti tra potere centrale ed autonomie locali, atteggiandosi quale clausola generale di potenziale recupero di funzioni e competenze in favore dello Stato, tanto da poter essere definite alla stregua di vere e proprie “norme di chiusura” del sistema.

Proprio dalla consapevolezza che dall'operatività in concreto dell'esercizio dei poteri sostitutivi statali contemplati in Costituzione dipende “*lo spettro di autonomia costituzionalmente garantito alle regioni e agli enti locali*”, si è cercato di offrire una risposta alle numerose questioni interpretative sollevate dall'art. 117, V comma Cost. e dall'art. 120, II comma Cost. al fine di circoscrivere il più possibile i margini di applicazione e la portata di tali poteri.

L'art. 117, quinto comma, prevede l'attivazione di poteri sostitutivi secondo presupposti ed una logica differente rispetto alla fattispecie generale prevista dall'art. 120 Cost.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Cfr. Cesare Mainardis, *Il nuovo regionalismo italiano ed i poteri sostitutivi statali: una riforma con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, n. 6/01 pag. 1357 e ss. l'Autore richiama a propria volta il saggio di Cesare Pinelli, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale ed i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario* in *Foro italiano* 2001, V, p. 185 e ss.

<sup>117</sup> Potere, quest'ultimo che il Governo può esercitare per “sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e Trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero

Tale disposizione nell'affermare il potere–dovere delle Regioni e delle Province autonome di provvedere, nelle materie di propria competenza, all'attuazione ed esecuzione degli atti dell'Unione europea, prevede che l'esercizio di tale prerogativa avvenga *“nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”*

Non vi è dubbio che il riferimento previsto dall'art. 117, 5° comma, Cost. in ordine al potere sostitutivo in caso di inadempienza regionale nel dare attuazione alle normative ed ai vincoli comunitari, ponga qualche problema di armonizzazione con quanto previsto nell'art. 120 Cost. in caso di mancato rispetto della normativa comunitaria.

Invero, si tratta di due ipotesi distinte e non sovrapponibili.

Come è stato ricostruito dalla prevalente dottrina, l'art. 117, quinto comma, Cost. fonda e prospetta la possibilità di configurare la titolarità di un potere surrogatorio di carattere legislativo in capo allo Stato, finalizzato a scongiurare possibili inadempimenti di regioni e province autonome nella fase discendente, ossia di attuazione ed esecuzione degli atti normativi dell'Unione europea e ciò in parallelo con il riconoscimento costituzionale di tale potere nonché dell'incremento della gamma di materie affidate alla potestà legislativa regionale.

In realtà non può trascurarsi come già da tempo, sulla base della giurisprudenza della Corte costituzionale, (sentenze nn. 126/1996 e 425/1999) lo Stato era titolare di un simile potere.

Del tutto differente, sia pure con le precisazioni che si faranno di seguito, è il campo di operatività dell'art. 120, secondo comma, Cost. che prevede la possibilità per il Governo di *“sostituirsi a organi delle regioni, delle Città metropolitane, delle*

---

quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e, in particolare, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini degli enti territoriali”.

*Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela essenziale delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione”.*

Per quel che concerne i presupposti dell'intervento sostitutivo statale di cui all'art. 120, II comma, Cost., si può rilevare come gli stessi, benché enucleati espressamente, sembrano riproporre e rappresentare puntuali declinazioni del “vecchio” interesse nazionale e comunque rimandino ad altrettanti limiti all'autonomia regionale, già elaborati sotto la vigenza del precedente Titolo V, e, precisamente, al limite costituito dai principi generali dell'ordinamento giuridico (“*unità giuridica*”) e a quello rappresentato dalle norme fondamentali di riforma economico sociale (“*unità economica*”).

Tali considerazioni, unitamente alla generica ed ampia formulazione dell'articolo, inducono a preventivare il rischio che tramite il massiccio ricorso a tali strumenti sostitutivi si possa finire di fatto per comprimere i nuovi margini di autonomia attribuiti a regioni ed enti locali.

Il potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost., anche perché incardinato in capo al Governo, non può che fare riferimento al mancato rispetto di norme comunitarie da parte degli esecutivi regionali in quanto titolari di funzioni amministrative che siano di specifica applicazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in via diretta (regolamenti) o in via indiretta in quanto disciplinati e recepiti da eventuali disposizioni normative interne.

La dottrina ha dunque cercato di circoscrivere la portata del secondo comma dell'art. 120 ai soli interventi surrogatori di natura amministrativa, in quanto la

sussistenza di un potere sostitutivo legislativo in capo al Governo determinerebbe, tra l'altro, una compressione delle competenze normative delle regioni e quindi una limitazione della potestà attraverso la quale si esprime l'autonomia politica di queste ultime<sup>118</sup>.

Sia in considerazione del diverso tenore letterale con il quale vengono richiamate le eventuali inadempienze degli organi regionali e degli enti territoriali, sia per il differente contesto sistematico, sembra doversi escludere dall'ambito di applicazione dell'art. 120 Cost. ogni riferimento all'operato o alle inadempienze del legislatore regionale o delle Province autonome, situazioni queste ultime, rientranti invece nella differente fattispecie del quinto comma dell'art. 117 Cost.

Come si è visto uno degli argomenti più convincenti al fine di escludere la possibilità di configurare nell'art. 120 Cost. un potere sostitutivo di natura legislativa consiste nell'individuare nel quinto comma dell'art. 117 Cost. l'unica norma idonea a fondare una surrogazione di questo tipo.

Ma il *discrimen* tra le due fattispecie costituzionali di poteri sostitutivi è ancor più percepibile attraverso la verifica dei presupposti e delle modalità di esercizio del potere surrogatorio consentito dalle due differenti norme.

---

<sup>118</sup> A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, IV ed. Milano, 2002, p.111; R. Tosi, *A proposito di interesse nazionale* in *Quaderni costituzionali* n. 1/2002, p. 87; A. Corpaci, *Revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni* n. 6/2001 p. 1323. Nella stessa direzione anche C. Mainardis, in *Il nuovo regionalismo italiano...*cit. L'Autore, nell'analizzare la natura del potere di intervento statale e della correlata responsabilità che ad esso si accompagna, ritiene che le ipotesi contemplate dal 2° comma dell'art. 120 Cost., stante la genericità della formulazione, attengano ad atti di natura amministrativa privi, pertanto, di valenza politica, il cui ambito di azione andrebbe ricollegato a (e presupporrebbe) isolati e singoli episodi di inerzia regionale nel compimento di attività o nell'adozione di determinati atti, non potendosi per contro configurare una funzione statale di controllo atipico sull'intera attività regionale e dovendosi escludere che nel campo di applicazione della norma in esame rientrino interventi surrogatori statali che prescindono da un concreto e attuale inadempimento amministrativo dell'ente autonomo.

Partendo dall'analisi dell'art. 117, quinto comma, occorre premettere che detta disposizione indica come presupposto per l'esercizio del potere sostitutivo una generica "inadempienza" di regioni e Province autonome, senza specificare o indicare i soggetti istituzionali deputati all'esercizio di detto potere e omettendo altresì di fissare criteri cui la normativa di attuazione debba ispirarsi, consentendo così al Legislatore statale la massima libertà nell'individuazione delle soluzioni più congrue.

Proprio la laconicità del disposto normativo consente di ritenere che tramite l'art. 117, quinto comma, al fine di assicurare il pronto adempimento degli obblighi comunitari, si sia conferita una copertura costituzionale ai meccanismi di sostituzione legislativa in via preventiva già enucleati nell'originaria formulazione dell'art. 9 della L. n. 86/1989.

L'introduzione di tale autonoma categoria di poteri sostitutivi, dunque, legittimerebbe forme di intervento suppletivo da parte dello Stato, consistenti nell'adozione in via anticipata di norme cedevoli.<sup>119</sup>

La specialità e diversità di questa tipologia di potere sostitutivo rispetto alla disciplina generale contenuta nell'art. 120 Cost. troverebbe la sua manifestazione nell'anticipazione del momento surrogatorio il quale legittima, in virtù della sostituzione, la creazione di norme in un momento anteriore al maturarsi dell'inadempimento, anche se l'applicazione delle stesse sia sospensivamente condizionata al verificarsi del medesimo, cioè a partire dalla data di scadenza del termine ultimo stabilito per l'attuazione della normativa comunitaria.

Tale previsione offrirebbe pertanto una copertura a quegli interventi sostitutivi di "adeguamento cautelare" predisposti dallo Stato e finalizzati a supplire a successive ed

---

<sup>119</sup> In tal modo la previsione di cui all'art. 117, quinto comma, configurerebbe un'ipotesi speciale di potere sostitutivo che si collocherebbe accanto alla più generale norma disciplinante tale potere e prevista dall'art. 120 Cost.



eventuali inadempienze da parte dei legislatori regionali, sia nelle materie di competenza concorrente, sia in quelle di competenza esclusiva.

Altra fondamentale caratteristica del potere sostitutivo contemplato dall'art. 117, quinto comma, Cost. consiste nel fatto che tramite lo stesso lo Stato è abilitato a dettare una disciplina uniforme per tutte le Regioni (potenzialmente) inadempienti senza che sia previsto a livello costituzionale un obbligo di consultazione degli enti 'sostituendi'.

Manca, infatti, nella predetta disposizione il riferimento espresso, previsto invece nell'art. 120, alla necessità che il potere sostitutivo sia esercitato nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione<sup>120</sup>.

Diversamente gli obblighi procedurali imposti dall'ultimo inciso dell'art. 120 Cost. impongono la necessità di un concreto coinvolgimento della singola Regione

---

<sup>120</sup> In realtà la Corte costituzionale ha da sempre attribuito al rispetto del principio di leale collaborazione valenza di presupposto indefettibile per l'esercizio di qualsiasi tipo di potere sostitutivo.

Del resto la Consulta, già prima della modifica del Titolo V ma in costanza di una legislazione ordinaria che ha fatto da anni ricorso alla sostituzione preventiva- cautelare in via legislativa, con le note sentenze n. 126/1996 e 425/1999, pur considerando legittimo il meccanismo delineato delle norme statali sostitutive, preventive e cedevoli per assicurare il rispetto degli obblighi comunitari, ha affermato che la collaborazione, in questi casi, debba avvenire preventivamente a livello di Conferenza Stato-Regioni, quindi tra la generalità delle Regioni ed il Governo. Facendo proprio il suggerimento espresso dalla corte costituzionale, già il legislatore statale negli artt. 2, terzo comma, e 5, secondo comma, della L. 281/1997, prevedeva espressamente, nell'eventualità che lo Stato fosse dovuto intervenire in via sostitutiva per l'attuazione del diritto comunitario, l'obbligo di consultazione della Conferenza Stato-Regioni nel rispetto del principio di leale cooperazione. Come si dirà nel prosieguo, analogo meccanismo è stato riproposto altresì nella recente L. n.11/2005. In realtà tale obbligo collaborativo risulta ben diverso da quelli imposti, in attuazione dell'art. 120 Cost., dall'art. 8 della L. n. 131/2003. Nel primo caso, infatti, la Conferenza viene sentita in ordine agli schemi di Decreto Legislativo o di regolamento governativo da adottarsi per disciplinare l'attuazione di norme comunitarie concernenti materie di competenza regionale e provinciale, e cioè, prima del concreto verificarsi dell'inadempimento da parte delle singole Regioni. Tale obbligo consiste nel sentire tutte le regioni, indipendentemente dagli eventuali e futuri inadempimenti. Così al concreto verificarsi dell'inadempimento il meccanismo sostitutivo opera automaticamente, senza obbligo di coinvolgimento preventivo delle singole regioni effettivamente destinate ad essere destinatarie dell'intervento surrogatorio.

autrice della violazione, ponendo quest'ultima in condizione di poter potenzialmente partecipare all'elaborazione del provvedimento sostitutivo che la riguarda direttamente.

Del resto, la portata tendenzialmente isolata dell'intervento sostitutivo di cui all'art. 120 Cost. discende dal fatto che con lo stesso si mirano a "correggere" singoli e localizzati episodi di violazione degli obblighi comunitari, da parte delle Regioni e degli enti locali, e a porre in essere interventi "mirati" ad arginare concrete situazioni patologiche, si riflette nei presupposti e nelle modalità di esercizio dello stesso.

Innanzitutto, come appena già sottolineato, il potere sostitutivo contemplato dall'art. 120 Cost. spetta in via esclusiva al Governo.

Lo stesso è finalizzato a "correggere" gli atti, le omissioni e, più generalmente, ogni attività amministrativa delle Regioni e degli enti locali che determini il mancato rispetto delle norme comunitarie o di trattati internazionali.

In questi casi l'intervento governativo di natura amministrativa deve essere sempre successivo all'effettivo verificarsi e maturarsi dell'inadempimento da parte della singola Regione, Provincia o Comune e deve esercitarsi secondo la classica procedura caratterizzata dalla diffida ad adempiere, ossia dalla previa costituzione in mora della amministrazione locale inadempiente, e culminare nella nomina di un commissario *ad acta* nel rispetto dei principi di leale collaborazione<sup>121</sup>.

---

<sup>121</sup> Che l'ipotesi di poteri sostitutivi contemplata dal 2° comma dell'art. 120 Cost. si riferisca alla sostituzione in via amministrativa e presupponga un concreto ed attuale inadempimento regionale, è circostanza ulteriormente confermata dal fatto che la legislazione di attuazione ha riproposto il noto schema della previa diffida ad adempiere dell'ente inadempiente e, nel caso del persistere dell'inadempimento, della conseguente adozione da parte del Governo, direttamente o tramite un commissario *ad acta*, dei provvedimenti necessari. A tale riguardo si riporta testualmente l'art. 8 della Legge n. 131/03 che ha dato attuazione all'art. 120, 2° comma, Cost.: "*1. Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il*

Sempre in relazione alla delimitazione del campo di applicazione dell'art. 120, II comma, Cost. è dato domandarsi, infine, se l'inadempimento richiesto ai fini dell'attivazione dell'intervento sostitutivo statale si esaurisca in un comportamento inerte o omissivo, richiedendo necessariamente il mancato esercizio delle competenze da parte delle regioni o si spinga, piuttosto, fino a ricomprendere ipotesi in cui le competenze siano state esercitate in maniera ritenuta da parte dello Stato, tuttavia, insoddisfacente.

Accogliendo tale più ampia impostazione che sembrerebbe sottintendere un sindacato statale sul raggiungimento degli obiettivi e sulla congruità delle soluzioni apprestate tramite gli atti dell'ente, si perverrebbe alla conseguenza di collegare all'esercizio dei poteri sostitutivi una funzione di controllo, implicante altresì il potere di annullamento governativo degli atti già adottati, dal momento che non sembrerebbe

---

*Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento. 2. Qualora l'esercizio del potere sostitutivo si renda necessario al fine di porre rimedio alla violazione della normativa comunitaria, gli atti ed i provvedimenti di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro competente per materia. L'articolo 11 della legge 9 marzo 1989, n. 86, è abrogato. 3. Fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale, qualora l'esercizio dei poteri sostitutivi riguardi Comuni, Province o Città metropolitane, la nomina del commissario deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Il commissario provvede, sentito il Consiglio delle autonomie locali qualora tale organo sia stato istituito. 4. Nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame. 5. I provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite. 6. Il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112".*

ipotizzabile che un atto regionale cessi di produrre i propri effetti *ex tunc*, per il semplice sopravvenire dell'atto statale.

La tesi prospettata non pare compatibile con il tenore dell'art. 120, II comma, Cost. che non appare costituire, del resto, quel "fondamento specifico", esplicito e puntuale, del potere di annullamento statale, indicato dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 229/89, quale presupposto indispensabile di ogni potere di intervento statale suscettibile di incidere sulla sfera di autonomia costituzionale riconosciuta alle Regioni.

In secondo luogo osta all'interpretazione estensiva dell'art. 120, II comma, Cost. la soppressione, avvenuta con la Riforma del Titolo V, dei controlli statali di legittimità e di merito sull'attività amministrativa delle regioni.

Costituirebbe un evidente paradosso il fatto che, dilatando il campo di applicazione dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 120, II comma, si pretendesse di reintrodurre proprio quella funzione statale pervasiva ed incidente sull'autonomia regionale<sup>122</sup>.

Si possono trarre alcune considerazioni conclusive in ordine al rapporto tra le due disposizioni costituzionali.

La ricostruzione del contenuto normativo del nuovo II comma dell'art. 120 Cost. porta indubbiamente a privilegiare un'interpretazione che circoscrive la portata della disposizione alle ipotesi di sostituzione statale amministrativa in senso proprio, per fronteggiare attuali inerzie regionali nell'esercizio delle funzioni amministrative allocate

---

<sup>122</sup> Non sembra nemmeno configurabile, in ultima analisi, un potere di intervento statale avente la funzione di integrare e sviluppare un provvedimento regionale già posto in essere. Tale preclusione del resto è coerente con la presenza degli strumenti già apprestati dall'ordinamento costituzionale. Lo Stato, qualora reputi l'atto regionale inidoneo a perseguire gli interessi ivi contemplati, e ritenga per tale ragione il medesimo illegittimo rispetto al parametro costituito dall'art. 120, II comma, Cost., ben potrebbe sollevare conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale attivando il sindacato di quest'ultima sull'eventuale "cattivo uso del potere". Anzi tale soluzione appare, alla luce del nostro impianto costituzionale e dell'impostazione del rapporto tra gli organi costituzionali, l'unica strada percorribile per censurare nel contenuto l'esercizio di competenze regionali poste in essere mediante adozione di atti amministrativi.

alle stesse. Se questo è il nucleo essenziale del campo di applicazione della disposizione in questione e l'ancoraggio costituzionale di ogni ipotesi normativa contemplanti tali poteri, non può escludersi che possano ricondursi a tale parametro, sia pure in via residuale, anche interventi normativi in via d'urgenza nelle materie di competenza legislativa regionale, benché non sostitutivi in senso proprio.

La possibilità di ricomprendere nell'alveo del II comma dell'art. 120 anche quest'ultima tipologia di interventi di surrogazione "impropria", lascia intuire la volontà del legislatore costituzionale di introdurre una funzione statale dai contenuti più ampi rispetto al potere sostitutivo in senso stretto, limitato all'inerzia nell'esercizio delle funzioni amministrative.

Il dubbio sulla esatta portata della disposizione in commento lascia trapelare la mancanza di chiarezza della disposizione di cui non è data nemmeno intuire con chiarezza la natura (giuridica o politica) dell'intervento sostitutivo statale.

Anzi, è proprio la possibilità di ravvisare in tale disposto il titolo di legittimazione di un potere surrogatorio statale da esplicarsi attraverso atti normativi in via d'urgenza, che fa emergere, tra le più dibattute questioni interpretative poste in ordine al II comma dell'art. 120 Cost., quella concernente la possibile connotazione politica della funzione riconosciuta al potere centrale, suggerita, altresì, dal tenore testuale della disposizione in questione laddove, nell'utilizzo dell'espressione "*il Governo può sostituirsi agli organi delle regioni*", evoca l'idea di una facoltà e non di un obbligo giuridico.

Tale questione non è di rilievo marginale posto che, riconoscendo valenza politica all'attivazione dei poteri sostitutivi statali, si potrebbe in astratto pervenire ad una ricostruzione dei medesimi in modo del tutto sganciato dalla logica di una tutela dell'autonomia regionale basata su parametri di legittimità e, come tale, sindacabile ad opera del giudice costituzionale.

Invero, anche riconoscendo valenza politica alla scelta del Governo di attivare i poteri sostitutivi, potrebbe comunque conciliarsi e ritenersi compatibile con i medesimi un controllo di costituzionalità, valorizzando i profili procedurali volti ad assicurare un coinvolgimento delle regioni in sede di decisione del contenuto di tali interventi ed espressivi dell'esigenza di garantire che la surrogazione statale avvenga nel rispetto della leale collaborazione.

Ipotizzando un coinvolgimento delle regioni in sede di decisione in merito ai contenuti degli interventi sostitutivi statali, si può mantenere un sindacato da parte della Corte costituzionale limitato al controllo del rispetto dei profili procedurali, precludendo al giudice delle leggi la possibilità di esercitare un controllo indiretto sui contenuti degli atti adottati<sup>123</sup>.

---

<sup>123</sup> Una simile soluzione, implicante il riconoscimento di una valenza politica al potere sostitutivo statale, potere, al tempo stesso, concordato con le regioni e assistito da forti garanzie procedurali, concretizzerebbe un modello di regionalismo realmente cooperativo e limiterebbe l'intervento della Corte costituzionale ad un sindacato sul rispetto delle procedure e della leale collaborazione tra le parti, impedendo che lo stesso investa i contenuti del provvedimento adottato.

Per una più approfondita analisi dell'evoluzione normativa dei poteri sostitutivi si rinvia al saggio di Cesare Mainardis, *Poteri sostitutivi statali e riforma costituzionale* in *Le Regioni* n. 6 del 2001 p. 1357 e ss. L'Autore manifesta il proprio scetticismo in ordine alla formulazione del nuovo II comma dell'art. 120 Cost., rilevando come non sia facilmente percepibile la portata della disposizione la quale potrebbe prestarsi, da un lato, ad offrire copertura costituzionale ai poteri sostitutivi di natura amministrativa in senso proprio, dall'altro, ad introdurre una funzione surrogatoria più ampia, ricomprendente anche ipotesi di interventi normativi statali in via d'urgenza: “ [...] *Se, infatti le intenzioni del legislatore erano quelle di dare copertura costituzionale ai poteri sostitutivi in senso proprio, soprattutto con riferimento alle funzioni esclusive delle regioni, ebbene ciò è avvenuto con l'introduzione di una disposizione oscura, ricca di implicazioni interpretative, che potrebbero portare...a risultati ben diversi da quelli voluti. E sotto questo profilo, è davvero curioso che il legislatore costituzionale si sia lanciato nella formulazione di questo arzigogolo giuridico che è appunto il nuovo art. 120 Cost., avendo sotto gli occhi il disposto dell'art. 5 del D.lgs. n. 112/98, riferito, appunto, ai poteri sostitutivi, disciplinati per la prima volta in via generale almeno con riferimento alle funzioni amministrative regionali proprie: disposizione magari perfettibile, come tutte le cose umane, ma comunque formulata in maniera sufficientemente chiara e lineare, almeno nella sua prima parte...Se, invece, l'intenzione era quella di introdurre davvero una funzione statale dai contenuti più ampi rispetto al potere sostitutivo in senso stretto, va rimarcata*

Nel quinto comma dell'art. 117 Cost. sarebbe disciplinata un'ipotesi speciale di potere sostitutivo di carattere preventivo-cautelare, applicabile in ogni caso laddove sia necessario assicurare una pronta attuazione nell'ordinamento interno del diritto comunitario.

Si potrebbe ritenere, dunque, che l'art. 117, V comma, Cost. attraverso questa formulazione molto vaga, consenta al legislatore statale di impiegare lo sperimentato meccanismo della sostituzione preventiva attraverso la predisposizione di una normativa autoapplicativa contenente sia norme di principio sia norme di dettaglio nelle materie di competenza concorrente e nelle materie di competenza esclusiva residuale, ma solo ed esclusivamente nei casi in cui ciò sia necessario per assicurare l'attuazione del diritto comunitario<sup>124</sup>.

Conclusivamente: il quinto comma dell'art. 117 Cost. potrebbe costituire il fondamento costituzionale della sostituzione in via legislativa, legittimando l'adozione di strumenti cautelari di carattere preventivo-interinale, consentendo che vengano predisposti interventi normativi anteriormente al maturarsi dell'inadempimento e suscettibili di spiegare effetti solo al maturarsi dello stesso, impiegabili nei confronti della generalità delle Regioni.

Attraverso il quinto comma dell'art. 117 Cost. si offre una copertura alle ipotesi di sostituzione legislativa costituite da interventi surrogatori a carattere preventivo che prescindono da un inadempimento regionale e che si fondano sull'apprezzamento da

---

*comunque l'assoluta mancanza di chiarezza della disposizione da cui, come rilevato, non è dato nemmeno di intuire con certezza la natura (giuridica o politica) del potere riconosciuto allo Stato [...]*"

<sup>124</sup> Come è stato rilevato da alcuni Autori si tratta di una soluzione criticabile e scarsamente innovativa tanto più potenzialmente pericolosa per il rischio latente di compressione e lesione delle prerogative regionali quanto il diritto dell'Unione europea si occupa sempre più spesso di vasti ambiti di materie rientranti nella competenza regionale. La previsione di cui al quinto comma dell'art. 117 Cost. confermerebbe del resto, come già chiarito, il noto meccanismo della sostituzione preventiva attraverso norme statali di principio e di dettaglio, ampiamente impiegato in passato in tutte le materie di competenza regionale. Invero, dopo la Riforma del Titolo V, questo meccanismo potrebbe ritenersi ammissibile solo se impiegato in via eccezionale.

parte dello Stato della necessità di tutelare l'esigenza di assicurare il tempestivo adempimento degli obblighi comunitari<sup>125</sup>.

La funzione surrogatoria da parte dello Stato, attraverso interventi legislativi, di natura suppletiva e cedevole destinati, quindi, ad essere "rimpiazzati" da una futura legislazione regionale, è destinata ad incidere sull'autonomia regionale.

Ciò in quanto l' "invasione", sia pure surrettizia e temporanea, da parte del Legislatore statale, in materie di competenza regionale, vincola il legislatore regionale in ordine all'*an*, ossia in relazione alla valutazione di disciplinare o meno la materia, valutazione che è pur sempre espressione di quella scelta, frutto dell'autonomia politica, sottesa alla predisposizione di ogni intervento normativo.

Diametralmente opposta può, del resto, essere la reazione del legislatore regionale di fronte ad episodi di surrogazione da parte dello Stato in una competenza, quale è l'esercizio della potestà legislativa, che rappresenta la massima espressione dell'autonomia politica di un soggetto istituzionale.

Per un verso, infatti, l' "invasione" surrettizia del Legislatore statale, attraverso l'attivazione dei poteri sostitutivi riconducibili al parametro costituzionale offerto dal V comma dell'art. 117, potrebbe portare – ed è la reazione più prevedibile anche nel futuro- alla deresponsabilizzazione del legislatore regionale, inducendo quest'ultimo ad omettere di attivare le proprie competenze, nella consapevolezza che a colmare ogni rischio di horror vacui, nell'attuazione del diritto comunitario, ha pensato lo Stato.

---

<sup>125</sup> Il Legislatore nazionale, pur rinunciando alla formula degli interessi nazionali, ha pur sempre previsto, sia nel V comma dell'art. 117, sia nel II comma dell'art. 120, ipotesi che legittimano l'eventuale intervento statale e la conseguente compressione dell'autonomia regionale e che, richiamando superiori esigenze unitarie da tutelare paiono costituire concrete e puntuali applicazioni della vecchia clausola dell' "interesse nazionale". Peraltro, ad avallare una surrogazione statale in via legislativa deporrebbe altresì la formulazione dell'art. 5 Cost. da leggere in combinato disposto con le fattispecie di poteri sostitutivi espressamente menzionati nel nuovo Titolo V e che esprime, alla stregua di una valvola di chiusura del sistema, l'esigenza di preservare e tutelare l'unità dell'ordinamento.



Dall'altro, invece, si potrebbe supporre che l'esigenza di "riconquistare" settori di competenza costituzionalmente assegnati e garantiti, imponga al legislatore regionale di predisporre una normativa che altrimenti non avrebbe posto in essere<sup>126</sup>.

Un'ultima considerazione in ordine al V comma dell'art. 117. Tale disposizione, nel fissare una riserva di legge, non ha tuttavia previsto alcun principio o vincolo per il Legislatore ordinario, lasciando aperto il problema in ordine alle modalità con le quali la legge statale possa operare la disciplina del potere sostitutivo ivi previsto, lasciando all'arbitrio del legislatore la scelta tra una svariata gamma di soluzioni praticabili.

A dare attuazione a tale disposto costituzionale è intervenuta la L. n. 11/05 (c.d. "Legge Buttiglione")<sup>127</sup>.

---

<sup>126</sup> Sono indubbie la forte incidenza e la compressione dell'autonomia regionale suscettibili di derivare dalla sostituzione legislativa e amministrativa da parte dello Stato. La sostituzione legislativa desta, a mio avviso, maggiori perplessità di quella amministrativa in quanto diretta ad incidere sulla competenza normativa delle Regioni e quindi sulla potestà che, più di ogni altra, concretizza l'autonomia politica delle medesime. Di differente opinione pare Cesare Mainardis, nel saggio intitolato: *Poteri sostitutivi e riforma costituzionale*. Quest'ultimo ritiene che il maggior rischio di compressione delle prerogative regionali derivi dall'attivazione dei poteri sostitutivi in via amministrativa, dal momento che mediante questi ultimi, a differenza della surrogazione legislativa caratterizzata da norme provvisorie e cedevoli, l'"avocazione" del relativo potere da parte dello Stato, sarebbe caratterizzata dai requisiti della definitività e dal carattere irreversibile, con preclusione del recupero nell'esercizio della competenza da parte delle regioni.

<sup>127</sup> Lo schema del disegno di legge in questione, trasmesso dal Ministro Buttiglione alla Conferenza Stato-Regioni fin dal marzo del 2002, è stato peraltro oggetto di numerose discussioni nelle sedi sia della Conferenza Stato-Regioni che della Conferenza Unificata ed ha registrato prese di posizione molto nette sia da parte delle Regioni che delle altre autonomie locali.

Infine, dopo un dibattito che è durato alcuni mesi, mentre era in corso di approvazione il disegno di legge La Loggia, il Governo ha approvato, su proposta del Ministro per le politiche comunitarie, un nuovo disegno di legge di modifica della legge 9 marzo 1989 intitolato "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari".

Questo disegno di legge è stato presentato alla Camera dei Deputati il 2 settembre 2002 (Atti Camera 3123).

### ***5.3. La Legge n. 11/05 e il rischio di alterazione del riparto costituzionale delle competenze derivante dalla proliferazione della gamma dei poteri sostitutivi in via legislativa e regolamentare attribuiti allo Stato.***

La legge 4 febbraio 2005 n. 11, recante “ *Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*”, detta una nuova disciplina organica in ordine alla partecipazione del nostro Stato alla definizione e soprattutto all’attuazione del diritto comunitario.

Tale intervento riformatore è ispirato e trova fondamento in due ragioni di ordine politico-istituzionale.

In primo luogo si segnala l’esigenza di adeguare il meccanismo delineato dalla Legge La Pergola n. 86/89 al mutato contesto istituzionale conseguente alle modifiche apportate al Titolo V dalla Legge cost. n. 3/01 che, oltre ad avere notevolmente mutato il riparto di competenze legislative, ed ampliato la potestà legislativa regionale, ha costituzionalizzato i poteri regionali di partecipazione alla fase ascendente e discendente.

La legge n. 11 costituisce uno dei provvedimenti normativi attuativi del nuovo Titolo V della Costituzione, a completamento del disegno generale definito dalla legge n. 131/03 in cui, non a caso, le disposizioni ora recate dalla legge n. 11 erano state inizialmente inserite e successivamente stralciate per la specificità della materia regolata<sup>128</sup>.

---

<sup>128</sup> Invero, come sottolineato da alcuni Autori, ben più urgenti esigenze hanno suggerito la riscrittura della Legge comunitaria n. 86/89. Come anche evidenziato nella stessa relazione illustrativa, a stimolare la compiuta riformulazione della Legge “La Pergola” sono stati fattori di ordine politico-istituzionale, esulanti dalla necessità di adeguamento alle nuove prerogative regionali riconosciute dalla Riforma del Titolo V Cost. Dalla relazione sui progetti di legge di riforma della Legge n. 86/89 del Presidente della

In secondo luogo, la legge risponde all'esigenza di potenziamento degli strumenti a disposizione dei soggetti istituzionali coinvolti nel processo di integrazione

---

XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei Deputati, si è messo in luce lo "snaturamento" della legge comunitaria ascrivibile, in primo luogo, al fatto che la stessa veniva sempre più spesso utilizzata come una sorta di provvedimento omnibus, divenendo la corsia preferenziale per l'esame di materie solo incidentalmente ricollegabili all'adeguamento al diritto comunitario. In secondo luogo, si evidenziava il fatto che la stessa facesse ricorso eccessivo alla delega legislativa, a scapito del recepimento diretto, finendo per depotenziare il ruolo del Parlamento "*confinato a svolgere una funzione meramente notarile stretto tra Unione europea e Governo*". Si è complessivamente registrata la trasformazione di tale fonte da legge tradizionale a legge di organizzazione, con contenuti e formule fortemente tipizzati. Tale radicale metamorfosi nella prassi dei contenuti e della struttura della Legge comunitaria annuale è del resto il frutto dell'operare congiunto di numerosi fattori esterni (derivanti dalla evoluzione considerevole compiuta dal processo di adeguamento del diritto interno al diritto comunitario, e, più in generale, del processo di integrazione europea) e interni (connessi all'evoluzione in senso maggioritario del sistema, con il potenziamento della capacità normativa primaria e secondaria del Governo e con lo spostamento in capo a quest'ultimo del baricentro dell'asse della produzione legislativa nonché collegati alla riforma dei regolamenti parlamentari).

Ad avvalorare la tesi secondo cui la Legge n. 11/05 solo tangenzialmente sia stata giustificata dalla necessità di dare attuazione al nuovo Titolo V Cost., è la considerazione, correttamente rilevata da parte della Dottrina (G.U. Rescigno) che la Legge "La Pergola", con le successive modificazioni e grazie ad una lettura evolutiva in conformità agli orientamenti giurisprudenziali potesse già di per sé costituire, pur in assenza di un intervento legislativo ad hoc, un valido titolo di legittimazione delle prerogative regionali nella fase discendente, conformemente e compatibilmente con i margini di autonomia riconosciuti dal nuovo Titolo V.

Infine, si segnala come l'iter di approvazione della legge sia risultato piuttosto semplice, lasciando affiorare una generalizzata condivisione da parte di entrambe le Camere e di tutte le forze politiche. La Legge è stata approvata, infatti, pressoché all'unanimità. L'iter legislativo ha preso avvio presso la Camera dei Deputati e, in particolare, in seno alla XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) che ha svolto un ruolo di primo piano nella predisposizione del testo, unificando ed integrando i tre distinti progetti di legge, due di iniziativa parlamentare (Stucchi e Bova) e uno di iniziativa governativa. Inoltre, ad agevolare e velocizzare l'approvazione è risultato il fatto che sono stati approvati in Assemblea solo pochi emendamenti che peraltro hanno intaccato solo marginalmente l'impianto delineato dalla Commissione referente. In realtà la sbrigativa liquidazione del provvedimento normativo, oltre a far maliziosamente supporre un'attenta e superficiale attenzione per la materia, ha lasciato irrisolti, come si vedrà, numerosi problemi emersi in sede di applicazione, soprattutto per quel che concerne la disciplina dell'esercizio dei poteri sostitutivi da parte dello Stato. Cfr. Fabrizia Bientinesi, *L'evoluzione della legge comunitaria nella prassi applicativa e nelle riforme istituzionali*, in *Rassegna parlamentare* n. 4 del 2005 p. 849 e ss.

europea (sia nella fase ascendente che in quella discendente) sulla scia delle esperienze positive sperimentate in altri ordinamenti, provvedendo ad apprestare una disciplina in grado di inserirsi armonicamente nel processo di riforma dell'Unione europea avviato con la Dichiarazione sul futuro dell'Unione, adottata a Nizza nel 2000, e sfociato nella adozione del Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa nel 2004.

Le innovazioni apportate dalla L. n. 11/05 si incentrano, oltre che sul potenziamento della partecipazione regionale alla c.d. fase ascendente (indiretta) della formazione del diritto comunitario, sulla previsione di nuove modalità per il recepimento del diritto comunitario nella c.d. fase discendente. Preliminarmente la legge contiene all'art. 8, primo comma, la solenne affermazione del coinvolgimento di tutti i principali soggetti istituzionali nel compito di attuazione del diritto comunitario. Infatti la stessa prevede che lo Stato, le regioni e le Province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, sono tenute a dare attuazione alle direttive comunitarie.

In particolare, le novità (almeno apparentemente) più significative attengono al riconoscimento delle prerogative regionali nella fase di attuazione del diritto comunitario e alla definizione dei rapporti tra fonti statali e regionali nel recepimento della normativa comunitaria in linea con la Riforma del Titolo V della Costituzione.<sup>129</sup>

Invero, per quel che concerne i poteri regionali di attuazione delle direttive comunitarie la nuova legge sembra essersi mossa nel solco del precedente sistema già delineato dall'art. 9 della L. 86/89, chiarendo definitivamente alcuni annosi dubbi che avevano alimentato il dibattito dottrinale, soprattutto in relazione alle modalità e agli effetti della possibilità per lo Stato di disporre in via preventiva e generalizzata

---

<sup>129</sup> Altre novità sono caratterizzate dall'ampliamento del contenuto della legge comunitaria, dalla ridefinizione del recepimento delle direttive in via regolamentare e amministrativa e dalle modalità di attuazione del diritto comunitario al di fuori della legge comunitaria.

interventi normativi (legislativi e regolamentari) surrogatori per dare attuazione a direttive ricadenti in materie di competenza regionale.

La legge in esame ha offerto una soluzione alla questione più spinosa costituita dall'individuazione del momento di entrata in vigore dell'intervento surrogatorio – suppletivo statale, indicando lo stesso nel momento di scadenza del termine assegnato per l'attuazione del diritto comunitario, in difetto di un'attivazione dei legislatori regionali.

Tale opzione pare costituire, del resto, fermi i dubbi sulla compatibilità e ammissibilità rispetto al nuovo riparto costituzionale delle competenze di ipotesi di sostituzione in via legislativa da parte dello Stato, stante il rischio di larvata e sistematica alterazione e compressione delle prerogative regionali alla prima connesso, il rimedio meno “invasivo” dei poteri spettanti alle regioni.

Recependo e sviluppando quell'ambiguità di fondo del dettato costituzionale la disciplina esprime il tentativo di realizzare il difficile equilibrio tra valorizzazione dell'apporto delle regioni (ormai costituzionalizzato) nella fase discendente e salvaguardia della posizione di responsabilità dello Stato in caso di inerzia regionale, predisponendo all'uopo un complesso meccanismo di interventi sostitutivi.

Occorre prendere le mosse dall'art. 16 della L. n. 11/05, dedicato alla *“Attuazione delle direttive comunitarie da parte delle regioni e delle province autonome”*.

Viene confermata la possibilità per le regioni e province autonome<sup>130</sup>, nelle materie di propria competenza, di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie, con il solo vincolo, per le direttive ricadenti nell'ambito delle materie di legislazione concorrente, del rispetto dei principi fondamentali non derogabili dalla legge regionale

---

<sup>130</sup> Per quanto riguarda le regioni a statuto speciale l'art. 20 fa salve le norme previste nei relativi statuti e nelle connesse norme di attuazione. Peraltro, come si evince da altre disposizioni della legge n. 11 e dallo stesso dettato costituzionale la disposizione non esclude che la legge in esame si applichi anche alle regioni a statuto speciale nelle parti in cui gli statuti non disciplinino diversamente la materia.

e prevalenti sulle disposizioni regionali eventualmente già emanate, previsti dalla legge comunitaria annuale, secondo l'impianto già collaudato dalla Legge n. 86/89, come modificata dalle leggi comunitarie successive.

Fa da *pendant* a tale disposto la previsione contenuta nell'art. 9 dalla quale si evince come il contenuto proprio della legge comunitaria sia stato sensibilmente ampliato prevedendo che nell'ambito del disegno di legge comunitaria debbano essere inserite, tra le altre, le disposizioni che individuano i principi fondamentali nel rispetto dei quali le regioni e le province autonome sono chiamate ad esercitare la propria competenza normativa *“per dare attuazione o assicurare l'applicazione di atti comunitari nelle materie di competenza concorrente”*.

In sede di predisposizione del disegno di legge comunitaria sarà poi necessario coordinare tali disposizioni con quanto previsto dalla L. 131/03 e dai decreti legislativi che il Governo è chiamato ad adottare, *“meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'art. 117, terzo comma della Costituzione, attenendosi ai principi di esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità”*.

Oltre alla suddetta necessità di coordinamento con la legislazione delegata, il compito di individuare i principi fondamentali da parte delle legge comunitaria appare piuttosto complesso, dovendo enucleare ed esprimere, in simmetria con quanto avviene per la determinazione dei principi e criteri direttivi in sede di conferimento della delega legislativa al Governo, norme generali ed astratte, espressione di scelte politiche fondamentali<sup>131</sup>.

---

<sup>131</sup> Così come illustrato dalla Corte costituzionale con le sentenze nn. 177 del 1988 e n. 355 del 1993. Come evidenziato da alcuni commentatori della nuova disciplina, in virtù di tali delicate attribuzioni (determinazione dei principi fondamentali nelle materie di potestà concorrente e dei principi e criteri direttivi per la delega legislativa al Governo) il Parlamento dovrebbe tornare ad acquisire una centralità e a rappresentare un nevralgico punto di snodo per l'adeguamento del diritto interno al diritto comunitario, *“in quanto deve in un certo senso ‘coordinare’ – attraverso la legge comunitaria- l'attuazione degli atti europei da parte dell'esecutivo e da parte delle regioni, divenendo così l'organo di raccordo tra centro e*

Tornando all'analisi dell'art. 16 è, inoltre, previsto che i provvedimenti adottati dalle regioni, oltre a recare nel titolo il numero identificativo della direttiva attuata, debbano essere immediatamente trasmessi alla Presidenza del Consiglio – Dipartimento per le politiche comunitarie.

Tale disposizione che ricalca l'art. 9, comma 2-bis della legge n. 86/89 trova evidentemente la propria *ratio* nell'esigenza di agevolare il controllo statale sul rispetto del diritto comunitario da parte delle regioni e province autonome, nell'ambito del monitoraggio sullo stato di recepimento della normativa comunitaria nel nostro ordinamento.

L'ultimo comma dell'art. 16 prevede, infine, che nel caso di direttive ricadenti nell'ambito delle materie di potestà legislativa esclusiva dello stato, il Governo indichi i criteri e formuli le direttive cui si dovranno attenere le regioni *“ai fini del soddisfacimento di esigenze di carattere unitario, del perseguimento degli obiettivi della programmazione economica e del rispetto degli impegni derivanti dagli obblighi internazionali [...]”*<sup>132</sup>.

Si tratta di una norma piuttosto ambigua che, nella formulazione letterale, pone dubbi in ordine all'individuazione del campo di applicazione.

Dovendosi attribuire un significato da coordinare in maniera logica con i restanti commi dell'articolo in esame, onde evitare di considerare pleonastica detta previsione, escludendo che la stessa afferisca all'esercizio di poteri di attuazione in via legislativa da parte delle regioni alle direttive comunitarie, trattandosi di materie

---

*periferia, tra livello nazionale e sopranazionale” . Cfr. F. Bientinesi, L'evoluzione della legge comunitaria cit...*

<sup>132</sup> Detta funzione prosegue la norma, “fuori dai casi in cui sia esercitata con legge o con atto avente forza di legge o ....con i regolamenti previsti dall'art. 11, è esercitata mediante deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per le politiche comunitarie, d'intesa con i ministri competenti secondo le modalità di cui all'art. 8 della legge 15 marzo 1997 n. 59”

rientranti nella potestà esclusiva dello stato, si può ragionevolmente ipotizzare che la stessa riguardi l'attività amministrativa.

Ad avallare tale interpretazione milita, in riferimento ai differenti strumenti utilizzabili dallo Stato per indicare tali indirizzi, il richiamo, quanto alla deliberazione adottata dal Governo, all'*iter* disciplinato dall'art. 8 della L. 59/97 relativa alla "*formazione degli atti di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali, gli atti di coordinamento tecnico e le direttive per l'esercizio delle funzioni delegate*"<sup>133</sup>.

Tuttavia si pongono, da un lato, problemi di coordinamento con l'art. 118 Cost, che in virtù della proclamazione del principio di sussidiarietà verticale come criterio di allocazione delle funzioni amministrative, privilegia l'attribuzione delle medesime in capo ai Comuni, dall'altro, pur ammettendo che la norma voglia riferirsi ad attività proprie delle regioni ma interessate dalle competenze esclusive statali c.d. trasversali, emergono problemi di compatibilità con i condizionamenti procedurali imposti per tale via.

E' evidente che il macchinoso *iter* procedurale previsto dall'art. 16, comma 4, mediante rinvio all'art. 8 della L. n. 59/97, non sia più coerente con la nuova logica di riparto di funzioni amministrative previste dal nuovo Titolo V.

Fermi i predetti nodi interpretativi, sicuramente l'aspetto più interessante e delicato della disciplina posta dalla Legge n. 11/2005 concerne il potere dello Stato di

---

<sup>133</sup> La norma richiamata prevede che tali atti siano adottati "[...]previa intesa con la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, o con la singola regione interessata. Qualora nel termine di quarantacinque giorni dalla prima consultazione l'intesa non sia raggiunta, gli atti...sono adottati con deliberazione del Consiglio dei Ministri, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali da esprimere entro trenta giorni dalla richiesta. In caso di urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l'osservanza delle procedure di cui ai commi 1 e 2 . i provvedimenti in tal modo adottati sono sottoposti all'esame degli organi di cui ai commi 1 e 2 entro i successivi 15 giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto a riesaminare i provvedimenti in ordine ai quali siano stati espressi pareri negativi. Gli atti di indirizzo e coordinamento....sono trasmessi alle competenti Commissioni parlamentari.[...]"



adottare disposizioni legislative per l'adempimento degli obblighi comunitari anche nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome secondo la procedura e le condizioni di cui all'art. 11, comma 8, secondo periodo.

Come anticipato, molteplici sono gli strumenti di sostituzione normativa previsti della L. n. 11/2005.

Prima di procedere all'analisi dettagliata delle singole ipotesi pare opportuno tracciare alcuni dati comuni.

L'ampia gamma di interventi sostitutivi risponde all'esigenza di arginare qualunque rischio di inadempienza da parte dello Stato, ma soprattutto, delle Regioni e degli enti locali.

Sono numerose le prescrizioni contenute nella legge n. 11 dedicate all'individuazione delle procedure di esercizio dei poteri sostitutivi da parte dello Stato al fine di garantire e assicurare il tempestivo adempimento degli obblighi comunitari in caso di inerzia delle Regioni.

Si tratta dell'art. 16, comma 3, (sostituzione in via legislativa), dell'art. 11, comma 8, (sostituzione in via regolamentare) dell'art. 13, comma 2 (relativo agli adeguamenti tecnici).

Di fatto, nonostante la sopra evidenziata parcellizzazione delle previsioni, il meccanismo sostitutivo è il medesimo e riprende la "famosa" clausola di cedevolezza contenuta ormai espressamente nelle ultime leggi comunitarie a partire dalla prima legge comunitaria (n. 39/02 legge comunitaria per il 2001) intervenuta a seguito della riforma del Titolo V Cost.

L'adozione di atti normativi statali (di rango primario o secondario) nelle materie di competenza legislativa regionale è presidiata da una triplice ed identica garanzia:

- 1) è previsto che gli atti normativi statali si applichino esclusivamente nelle regioni e province autonome nelle quali non sia ancora in vigore una propria normativa

di attuazione a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l'attuazione della rispettiva normativa comunitaria;

- 2) è prevista la perdita di efficacia degli atti normativi statali dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione da parte di ciascuna regione e provincia autonoma;
- 3) è previsto che gli atti normativi statali debbano contenere l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute.

La disciplina, risultante dalla normativa sopra descritta, appare piuttosto farraginosa in quanto frammentata in tre distinte e non contigue disposizioni.

Stante la identità delle procedure e delle condizioni per il ricorso al potere sostitutivo sarebbe stato molto più semplice, agevole ed efficace dedicare ad esso un unico articolo, contenente la disciplina generale.<sup>134</sup>

---

<sup>134</sup> Come evidenziato da alcuni Autori, le norme in esame non sembrano coordinate con quanto previsto, sempre in tema di poteri sostitutivi, dall'art. 8 della L. n. 131 del 2003 (c.d. Legge La Loggia).

Invero, tale apparente dicotomia potrebbe superarsi considerando che le due disposizioni fanno riferimento rispettivamente all'art. 117, V comma, Cost. e all'art. 120 Cost.

Benchè l'interpretazione e l'individuazione del rispettivo campo di applicazione delle richiamate norme costituzionali non sia del tutto agevole, prevale ormai l'opinione secondo la quale l'art. 117, V comma, Cost. riguarderebbe i poteri sostitutivi di natura legislativa che presuppongono l'inadempimento regionale, mentre l'art. 120, II comma, disciplinerebbe i poteri sostitutivi di natura amministrativa, che non presuppongono l'inadempimento delle regioni e che vedono come esclusivo titolare il Governo. Tale ricostruzione nel rapporto tra disposizioni costituzionali in tema di poteri sostitutivi parrebbe ulteriormente avallata da chi, sulla scorta delle giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 43, 69, 74, 112, 173 del 2004), ricostruisce tale rapporto in termini di sostituzione ordinaria e straordinaria. Secondo tale prospettiva si ritiene che mentre la sostituzione ordinaria possa avvenire in via legislativa, quella straordinaria (art. 120, II comma, Cost.) sia suscettibile di essere attivata come estrema ratio, a fronte di emergenze istituzionali di particolare gravità, configurandosi come norma di chiusura volta ad arginare da parte del Governo eventuali violazioni delle Regioni della normativa comunitaria nell'esercizio di funzioni amministrative.

Sulla scorta di tale distinzione si potrebbe ipotizzare che la legge n. 11/05 disciplini esclusivamente l'esercizio dei poteri sostitutivi mediante atti di natura legislativa mentre, d'altro canto, la legge n. 131/03 sarebbe dedicata ai poteri sostitutivi in via amministrativa.

Lo scopo sotteso alla nuova disciplina è evidentemente quello di garantire sia il rispetto del riparto delle competenze legislative delineato dal nuovo art. 117 Cost. , sia di positivizzare le competenze in materia di attuazione degli obblighi comunitari attribuite alle regioni dal quinto comma dell'art. 117 medesimo, sia, contestualmente, di assicurare allo Stato – attraverso l'esercizio del potere sostitutivo previsto nel medesimo comma, uno strumento per evitare l'insorgere di una responsabilità nei confronti dell'Unione europea a seguito dell'eventuale mancata attuazione delle direttive da parte delle regioni e conseguentemente del verificarsi dei ritardi tali da esporre l'Italia a procedure di infrazione.

Le ipotesi di sostituzione da parte dello Stato sopra descritte sono precipuamente finalizzate a dare attuazione all'art. 117, quinto comma Cost.

Passando all'analisi delle singole fattispecie di poteri sostitutivi statali contemplati dalla L. n. 11/05 si rammenta in primo luogo, seguendo un ordine logico (e non, invece, l'ordine previsto nella legge n.11/05), l'ipotesi che potremmo definire "ordinaria" , in quanto senza dubbio più conforme, rispetto alle altre che verranno

---

Si potrebbe inoltre ritenere che la legge n. 11/05 rechi la disciplina di carattere generale circa l'esercizio dei poteri sostitutivi, limitatamente al settore degli inadempimenti comunitari, mentre la legge n. 131/03 si configurerebbe come norma di chiusura, attivabile quando manchi una qualsiasi disciplina della materia.

Sul tema dei poteri sostitutivi e sul rapporto tra le disposizioni costituzionali alla luce della riforma del Titolo V, si rinvia a G.U. Rescigno, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni 2002*, Pag. 729 e ss.; A. Anzon, *I poteri delle regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino 2003, pag. 149 e ss.; E. Gianfrancesco, *Il potere sostitutivo* in *La repubblica delle autonomie* pag. 239 e ss. G. Marazzita, *I poteri sostitutivi tra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

passate in rassegna, al dettato costituzionale (ovvero al V comma dell'art. 117 Cost), prevista dall'art. 16, 3° comma<sup>135</sup>.

In virtù di tale disposizione, che, quanto alle modalità, fa riferimento all'art. 11 prevedente la sostituzione dello Stato tramite regolamenti governativi, si attribuisce allo Stato, secondo il noto meccanismo già inaugurato dalla L. n. 86/89 e successivamente “messo a punto” e perfezionato dalle successive leggi comunitarie annuali, la possibilità – *tramite atti normativi di rango primario* – di procedere in via suppletiva all'attuazione degli atti normativi comunitari in materie di competenza regionale .

Tale potere sostitutivo può essere esercitato in via preventiva con i correttivi della subordinazione dell'entrata in vigore dell'atto normativo statale all'infruttuoso decorso del termine per l'adempimento per inerzia dei legislatori regionali e della previsione espressa della natura sostitutiva e del carattere cedevole della disciplina adottata in via surrettizia.

Passando all'analisi delle ipotesi di strumenti sostitutivi che potremmo definire “atipici” si ricorda la fattispecie contemplata dall'art. 10<sup>136</sup> che introduce un sistema di

---

<sup>135</sup> Il terzo comma dell'art. 16 testualmente recita: “ai fini di cui all'art. 117, V comma, della Costituzione, le disposizioni legislative adottate dallo Stato per l'adempimento degli obblighi comunitari nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle Province autonome, si applicano, per le regioni e le Province autonome, alle condizioni e secondo la procedura di cui all'art. 11, comma 8°, secondo periodo”.

<sup>136</sup> L'art. 10, rubricato “Misure urgenti per l'adeguamento agli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario” testualmente recita: 1. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche comunitarie può proporre al Consiglio dei Ministri l'adozione dei provvedimenti, anche urgenti, necessari a fronte di atti normativi e di sentenze degli organi giurisdizionali delle Comunità europee e dell'Unione europea che comportano obblighi statali di adeguamento solo qualora la scadenza risulti anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge comunitaria relativa all'anno in corso. 2. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per i rapporti con il Parlamento assume le iniziative necessarie per favorire un tempestivo esame parlamentare dei provvedimenti di cui al comma 1. 3. Nei casi di cui al comma 1, qualora gli obblighi di adeguamento ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario riguardino materie di competenza legislativa o amministrativa delle regioni e delle province autonome, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche comunitarie informa gli enti interessati assegnando un termine per provvedere e, ove necessario, chiede che la questione venga

adeguamento agli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario ulteriore e straordinario rispetto al meccanismo ordinario della legge comunitaria annuale. Il primo di tali interventi trova la propria ratio nell'esigenza di recepire gli obblighi per i quali il termine ultimo per uniformarsi da parte dello Stato spiri entro un arco di tempo anteriore all'entrata in vigore della legge comunitaria.

Il terzo comma disciplina, inoltre, il caso in cui la situazione di urgenza si verifichi in relazione agli obblighi di adeguamento rientranti in materie di competenza legislativa o amministrativa delle Regioni o delle Province autonome.

In questo caso lo Stato assegna agli enti interessati un termine per provvedere anche mediante, ove necessario, coinvolgimento della Conferenza permanente, prevedendo, in difetto di autonoma attivazione dei primi, la possibilità di proporre le opportune iniziative ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 117, quinto comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

L'esplicito riferimento all'art. 120 Cost. dà conto della vastità e potenzialità di margini applicativi che si aprono per tale disposto costituzionale.

---

sottoposta all'esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per concordare le iniziative da assumere. In caso di mancato tempestivo adeguamento da parte dei suddetti enti, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche comunitarie propone al Consiglio dei Ministri le opportune iniziative ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui agli articoli 117, quinto comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, secondo quanto previsto dagli articoli 11, comma 8, 13, comma 2, e 16, comma 3, della presente legge e dalle altre disposizioni legislative in materia. 4. I decreti legislativi di attuazione di normative comunitarie o di modifica di disposizioni attuative delle medesime, la cui delega è contenuta in leggi diverse dalla legge comunitaria annuale, sono adottati nel rispetto dei principi e criteri direttivi generali previsti dalla stessa legge per l'anno di riferimento, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro con competenza istituzionale prevalente per la materia, di concerto con i Ministri degli affari esteri, della giustizia, dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati. 5. La disposizione di cui al comma 4 si applica, altresì, all'emanazione di testi unici per il riordino e l'armonizzazione di normative di settore nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province autonome.

La pronta attuazione degli obblighi comunitari è assicurata in questi casi eccezionali, richiedenti interventi urgenti, dallo strumento sostitutivo disciplinato dall'art. 120, che costituisce pertanto un rimedio aggiuntivo rispetto al potere sostitutivo di cui all'art. 117, V comma, Cost., atteggiandosi alla stregua di una norma di chiusura.

E' dato domandarsi se in tal caso il richiamo dell'art. 120 Cost. possa giustificare l'adozione di interventi in via sostitutiva di natura normativa per arginare situazioni che richiedono in via urgente l'attivazione di poteri surrogatori dello Stato. Alcuni autori<sup>137</sup> nel rispondere affermativamente a tale interrogativo, ritengono che lo strumento impiegabile dal Governo per assicurare, in via sostitutiva, un pronto adeguamento legislativo, anteriormente alla data di entrata in vigore della successiva legge annuale comunitaria, possa essere il decreto legge. Solo in tal modo si giustificerebbe il duplice richiamo da parte del legislatore agli artt. 117, quinto comma, e 120, secondo comma, Cost.

Del resto, circoscrivendo l'utilizzo degli strumenti urgenti adottabili dal Governo ex art. 120 Cost. alla fattispecie normativa del decreto legge, si eviterebbe di evitare sovrapposizione tra l'ambito di applicazione dei due disposti costituzionali e di ritenere che l'art. 120 costituisca un inutile doppione dell'art. 117, quinto comma<sup>138</sup>.

Il richiamo all'art. 120 Cost. comporta che i poteri sostitutivi di cui all'art. 10 della L. 11/05, si atteggiino alla stregua di una sorta di "congegno di chiusura" attivabile come *extrema ratio* a fronte di situazione non risolvibili mediante il ricorso a strumenti ordinari di normazione, consentendo e legittimando l'impiego di interventi legislativi di portata eccezionale, quale la decretazione d'urgenza, per arginare il pericolo di

---

<sup>137</sup> F. Calandro, *Poteri sostitutivi, obblighi comunitari ed assetto delle fonti normative dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione* in *Rivista italiana di Diritto pubblico comunitario*, 2004 pp. 435 e ss.

<sup>138</sup> Si potrebbero, tramite la predetta ricostruzione del rapporto tra norme, confutare alcune tesi dottrinali secondo le quali vi sarebbe sovrapposizione nell'ambito applicativo delle due tipologie di interventi sostitutivi. Cfr. T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*; C. Pinelli, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento comunitario*, in *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro it.*, 2001, V, p. 198.

compromissione di un valore unitario derivante dal rispetto da parte dello Stato degli obblighi comunitari<sup>139</sup>.

Infine, si rammenta l'ultima (benché la principale e più importante nell'impianto legislativo in esame) ipotesi attributiva di poteri sostitutivi, ovvero quella relativa alla sostituzione in via regolamentare.

La Legge n. 11/2005 incrementa la possibilità di procedere all'attuazione della normativa comunitaria in via regolamentare, al fine di accelerare e semplificare la fase "discendente" per fronteggiare con puntualità gli obblighi comunitari.

All'art. 11<sup>140</sup>, nelle materie non coperte da riserva assoluta di legge è prevista per lo Stato la possibilità di recepire ex art. 117, quinto comma, in via regolamentare e

---

<sup>139</sup> Tali interventi sembrano compatibili con la logica dell'art. 120 Cost. che disciplina uno strumento eccezionale e puntuale operante, cioè su atti e omissioni in situazione patologica, nell'eventualità del pregiudizio e pericolo e non come strumento general – preventivo. Anche in tal caso le disposizioni attuate in via sostitutiva sarebbero dotate di carattere cedevole dinnanzi al successivo esercizio da parte delle regioni dei propri poteri normativi. Cfr. G. Gazzetta, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in *Le istituzioni del federalismo* n. 6/2001, p. 1136.

<sup>140</sup> Attuazione in via regolamentare e amministrativa

Art. 11. 1. Nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione, già disciplinate con legge, ma non coperte da riserva assoluta di legge, le direttive possono essere attuate mediante regolamento se così dispone la legge comunitaria. Il Governo presenta alle Camere, in allegato al disegno di legge comunitaria, un elenco delle direttive per l'attuazione delle quali chiede l'autorizzazione di cui all'art. 9, comma

1,

lett.d).

2. I regolamenti di cui al comma 1 sono adottati ai sensi dell'articolo 17, commi 1 e 2 della legge 23 agosto 1988 n. 400 e successive modificazioni, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro con competenza istituzionale prevalente per la materia, di concerto con gli altri Ministri interessati. Sugli schemi di regolamento è acquisito il parere del Consiglio di Stato, che deve esprimersi entro quarantacinque giorni dalla richiesta. Sugli schemi di regolamento è altresì acquisito, se così dispone la legge comunitaria, il parere dei competenti organi parlamentari, ai quali gli schemi di regolamento sono trasmessi con apposite relazioni cui è allegato il parere del Consiglio di Stato e che si esprimono entro quaranta giorni dall'assegnazione. Decorsi i predetti termini, i regolamenti sono emanati anche in mancanza di detti pareri.

3. I regolamenti di cui al comma 1 si conformano alle seguenti norme generali, nel rispetto dei principi e delle disposizioni contenuti nelle direttive da attuare:a) individuazione della responsabilità e delle funzioni attuative delle amministrazioni, nel rispetto del principio di sussidiarietà;b) esercizio dei

amministrativa le direttive rientranti nella competenza legislativa regionale, dettando una disciplina del tutto simile a quella prevista per la sostituzione in via legislativa.

Il Governo potrà dettare in via preventiva cautelare in via regolamentare una disciplina sostitutiva, destinata a spiegare effetti solo al maturarsi e al concretizzarsi dell'inadempimento regionale nonché provvisoria e cedevole, ossia destinata ad essere

---

controlli da parte degli organismi già operanti nel settore e secondo modalità che assicurino efficacia, efficienza, sicurezza e celerità; c) esercizio delle opzioni previste dalle direttive in conformità alle peculiarità socio-economiche nazionali e locali e alla normativa di settore; d) fissazione di termini e procedure, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 20, comma 5, della legge 15 marzo 1997 n. 59 e successive modificazioni.

4. I regolamenti di cui al comma 1 tengono conto anche delle eventuali modificazioni della disciplina comunitaria intervenute sino al momento della loro adozione. 5. Nelle materie di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, non disciplinate dalla legge o da regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, commi 1 e 2, della legge 23 agosto 1988 n. 400 e successive modificazioni, e non coperte da riserva di legge, le direttive possono essere attuate con regolamento ministeriale o interministeriale, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400/1988 o con atto amministrativo generale da parte del Ministro con competenza prevalente per la materia, di concerto con gli altri Ministri interessati. Con le medesime modalità sono attuate le successive modifiche e integrazioni delle direttive.

6. In ogni caso, qualora le direttive consentano scelte in ordine alle modalità della loro attuazione, la legge comunitaria o altra legge dello Stato detta i principi e criteri direttivi. Con legge sono dettate, inoltre, le disposizioni necessarie per introdurre sanzioni penali o amministrative o individuare le autorità pubbliche cui affidare le funzioni amministrative inerenti all'applicazione della nuova disciplina.

7. La legge comunitaria provvede in ogni caso, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lett. c), ove l'attuazione delle direttive comporti: a) l'istituzione di nuovi organi o strutture amministrative; b) la previsione di nuove spese o minori entrate. 8. In relazione a quanto disposto dall'art. 117, quinto comma, della Costituzione, 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



posta nel nulla al momento dell'attivazione dei poteri normativi da parte delle singole Regioni competenti per materia.<sup>141</sup>

Complessivamente la previsione espressa della sostituzione cautelare e cedevole in via regolamentare contenuta nell'art. 11 della L. 11/2005 pur ponendosi in continuità con la impostazione legislativa previgente nel pregresso quadro costituzionale di riferimento, costituisce un elemento di chiarezza che, tra l'altro, positivizza il suggerimento espresso dal Consiglio di Stato nel parere n. 2/2002 che, al fine di evitare ogni dubbio all'interprete in un contesto di moltiplicazione di fonti abilitate ad intervenire nella fase discendente, aveva auspicato che a seguito della Riforma del Titolo V ed in ossequio a quanto già anticipato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 425/1999 venisse fatto espresso richiamo dal legislatore al carattere cedevole della fonte secondaria statale.

Come anticipato, in riferimento all'esercizio dei poteri sostitutivi in via regolamentare da parte dello Stato ai sensi dell'art. 11, 8 comma, della L. 11/05, sorgono, tuttavia, problemi di coordinamento tra la precisione di cui all'art. 117, V comma Cost. e il sesto comma del medesimo articolo che, come è noto attribuisce allo Stato la potestà regolamentare nelle sole materie di legislazione esclusiva.

L'unica strada percorribile per tentare di conciliare tale contrasto e ritenere ammissibile una sostituzione in via regolamentare da parte dello Stato per attuare direttive ricadenti in ambiti di competenza concorrente andrebbe ravvisata nel combinato disposto di cui all'art. 117, commi I e V, Cost.

E' proprio l'esigenza di garantire il rispetto degli obblighi comunitari, che giustifica la stessa previsione costituzionale dei poteri sostitutivi statali anche tramite

---

<sup>141</sup> Il ricorso all'attivazione dei poteri sostitutivi in via regolamentare da parte del Governo costituisce una deroga al principio della titolarità esclusiva della potestà regolamentare sancito dal sesto comma dell'art. 117 Cost che comporta l'imputazione in via esclusiva ad un solo livello istituzionale, per ogni ambito materiale di normazione, della funzione normativa secondaria. Cfr. N. Lupo, *La potestà regolamentare regionale (art. 117, sesto comma)*, in *La Repubblica delle autonomie*, p. 107.

regolamenti, tollerando (*rectius*: facendo apparire come doverosa) una temporanea e surrettizia invasione di campo da parte delle fonti secondarie in ambito regionale.

Tale esigenza può, dunque, ragionevolmente essere invocata al fine di legittimare una deroga costituzionalmente prevista e consentita.<sup>142</sup>

Volendo trarre un bilancio in ordine alla efficacia della L. n. 11/05 per verificare se la stessa rappresenti un intervento normativo in grado di rispondere effettivamente alle esigenze emerse, si può osservare come la medesima, pur avendo introdotto innovazioni che vanno in parte ad attuare il nuovo Titolo V (disciplina dei poteri sostitutivi) ed, in parte, ad integrare e colmare le lacune create dalla riforma costituzionale (attuazione in via regolamentare e rapporto tra legge statale e regionale nella fase discendente) lasci trasparire quell'ambiguità di fondo connessa all'esigenza di coordinare l'accresciuto margine di prerogative legislative regionali con la necessità per lo Stato di garantire la tempestiva attuazione della normativa comunitaria.

Tale difficile equilibrio è senza dubbio sbilanciato verso la seconda esigenza al punto tale da dare origine ad un piuttosto macchinoso e articolato reticolo di poteri sostitutivi attraverso i quali lo Stato, sia pure con i labili correttivi indicati (clausola di cedevolezza e esplicita menzione della natura sostitutiva) può, anche mediante il ricorso alla potestà regolamentare, ed esulando così dai limiti costituzionali di cui al VI comma dell'art. 117 Cost. "incunarsi" nell'ambito materiale attribuito alla potestà legislativa regionale.

Il rischio latente di una larvata compressione delle prerogative regionali e che troverebbe il proprio titolo abilitante nel V comma dell'art. 117 Cost. è riconducibile, da un lato, alla fluidità dell'operare del criterio della cedevolezza che rende difficoltosa

---

<sup>142</sup> "In poche parole, la possibilità che regolamenti statali intervengano temporaneamente a disciplinare materie di competenza regionale rappresenta, sì, una deroga all'art. 117, VI comma, Cost. ma una deroga che riposa sul I e sul V comma dell'art. 117" cfr. FABRIZIA BIENTINESI, *L'evoluzione della legge comunitaria nella prassi applicativa e nelle riforme istituzionali* in *Rassegna parlamentare* n. 4/05, pag. 900 e ss.

l'individuazione della barriera oltre la quale una fonte è abilitata ad arrestarsi, o meglio, ad arretrare per lasciare il posto a quella competente, dall'altro alla anticipazione a alla portata generale del momento sostitutivo, a prescindere del maturarsi del singolo ed isolato inadempimento regionale, fenomeno tale da indurre *naturaliter* una deresponsabilizzazione da parte dei legislatori regionali<sup>143</sup>.

A tale riguardo si segnala che, se il meccanismo della sostituzione preventiva dello Stato è sorretto dall'intento, di primario rilievo costituzionale, di garantire l'efficacia e la tempestività dell'intervento attuativo della normativa comunitaria anche nel caso di inerzia del legislatore regionale, esso tuttavia finisce per togliere fondamento alla pretesa "obbligatorietà" dell'esercizio della funzione legislativa regionale, provocando una forte attenuazione, nella prassi, del principio di assoluta eguaglianza ed equiparazione delle prerogative regionali rispetto a quelle statali, differenziando, in ultima battuta, le attribuzioni legislative di tali enti<sup>144</sup>.

Come anticipato, i timori del rischio di compressione delle prerogative regionali relativamente alla fase discendente, derivante dalla positivizzazione in via generalizzata del carattere anticipato dell'intervento surrogatorio statale, trovano una piena conferma nella Legge comunitaria per il 2006, nel testo approvato in via definitiva dalla Camera dei Deputati il 17 gennaio 2007 in corso di pubblicazione.

---

<sup>143</sup> Oltre alle rilevate carenze e censure, più in generale si evidenzia come le modifiche introdotte non sembrino idonee a rendere la legge comunitaria un mezzo più snello e rapido, né a limitare l'eccessivo accentramento dei poteri normativi in capo all'esecutivo. Mentre sotto quest'ultimo aspetto, si segnala il mantenimento della delega come principale strumento di recepimento delle direttive a scapito dell'attuazione diretta, d'altro canto l'ampliamento del contenuto necessario della legge potrebbe prefigurare un appesantimento del provvedimento, circostanza, quest'ultima che potrebbe indurre a individuare, quale "via di fuga" l'implementazione del ricorso all'attuazione in via regolamentare.

<sup>144</sup> Tale riserva benché formulata da autorevole dottrina in relazione alla prassi legislativa posta in essere nella vigenza del vecchio Titolo V, mantiene perdurante attualità alla luce della logica continuista affiorante dai meccanismi introdotti dalla Legge n. 11/05, nonostante il notevolmente mutato quadro costituzionale di riferimento. Cfr. Roberto Bin, *La legge regionale in Saggi e materiali di diritto regionale* a cura di A. Barbera e L. Califano, 1997, p. 122 e ss.

Il ruolo di protagonista nell'attuazione delle direttive comunitarie è affidato al Governo al quale viene all'uopo conferita la delega legislativa per il recepimento delle direttive contenute negli allegati A e B . Ma non solo. Torna in auge, dopo anni di scomparsa, il ricorso all'attuazione delle direttive in via regolamentare, strumento non più utilizzato, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V Cost., dalle prime leggi comunitarie varate, per il timore di incorrere in profili di incostituzionalità derivanti dalla notevole compressione dei margini di autonomia regolamentare statale così come delineati dal sesto comma dell'art. 117, oltre che connessi alla costituzionalizzazione della partecipazione regionale alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario.

Si pensi, a tale riguardo, che nelle leggi comunitarie successive alla riforma, in particolare a partire dalla legge n. 39/2002, non è stata più utilizzata tale modalità di recepimento, proprio per i problemi applicativi suscitati in relazione all'art. 117, VI comma, che limita alle materie di potestà legislativa statale esclusiva l'ambito di intervento dei regolamenti.

Il ricorso all'attuazione attraverso lo strumento regolamentare si riaffaccia invero, alquanto timidamente (con 2 sole direttive da recepire in via regolamentare), nella Legge comunitaria per il 2005, varata a ridosso delle modifiche apportate dalla Legge n. 11/05<sup>145</sup>.

---

<sup>145</sup> A tale proposito si segnala come la Legge 18 aprile 2005 n. 62 ("Legge comunitaria 2004"), quasi incurante delle novità apportate dalla L. n. 11/05, presenti la "classica" previsione della natura cedevole e sostitutiva dei decreti legislativi adottati dal Governo in attuazione della delega conferita dalla stessa legge comunitaria, secondo il tradizionale schema presente nelle leggi comunitarie successive alla riforma del Titolo V Cost. al comma 6 dell'art. 1 si prevede: *"In relazione a quanto disposto dall'art. 117, quinto comma, della Costituzione, i decreti legislativi eventualmente adottati nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle provincia autonome di Trento e Bolzano entrano in vigore , per le regioni...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...nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e, nelle materie di competenza*

In tale contesto si segnala l'art. 6 della Legge comunitaria 2006 che prevede l'autorizzazione per il Governo a dare attuazione alle direttive comprese nell'allegato C con uno o più regolamenti di delegificazione.

Viene introdotta, inoltre, una nuova ipotesi di recepimento delle direttive in via regolamentare prevista dall'art. 1, comma 6°, con cui si autorizza il Governo, entro tre anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi originari di attuazione delle direttive, a recepire con regolamento emanato ai sensi dell'art. 17, comma 1, della L. n. 400/88, eventuali ulteriori disposizioni di attuazione delle direttive inizialmente notificate, adottate dalla Commissione europea. Con tale strumento, pertanto, si consente al Governo, in un lasso di tempo piuttosto lungo, di tornare a "ritoccare" con lo strumento regolamentare i propri decreti legislativi inizialmente adottati e senza l'indicazione di alcun criterio orientatore.

Come evidenziato nella relazione della XIV Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea), relatore Ottone, presentata alla Presidenza il 19 luglio 2006, in riferimento al Disegno di Legge comunitaria per il 2006 n. 1042 A-C, presentato il 9 giugno 2006, la peculiarità del ricorso allo strumento regolamentare nell'ipotesi sopra segnalata, si dovrebbe rintracciare nella necessità di rispondere all'esigenza di tener conto delle eventuali disposizioni di attuazione di specifiche direttive, con la peculiarità tuttavia che tale previsione fornirebbe una risposta maggiormente completa rispetto allo strumento dei decreti correttivi, in quanto generalizza la possibilità di "ritoccare" i decreti originari, *"svincolandola da riferimenti specifici a singole direttive"*.

A questo punto è dato domandarsi cosa resti dei margini di autonomia riservati alle regioni e se le formule di rinvio alle disposizioni di cui alla L. n. 11/05 inserite nella Legge comunitaria (*"In relazione a quanto disposto dall'art. 117, quinto comma, della*

---

*concorrente, dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione dello Stato. A tal fine i decreti legislativi recano l'esplicita indicazione della natura sostitutiva e cedevole delle disposizioni in essi contenute"*

*Costituzione e dall'art. 16, comma 3, della Legge 4 febbraio 2005 n. 11, si applicano le disposizioni di cui all'art. 11, comma 8, della medesima Legge n. 11 del 020"5, oppure "[...] secondo quanto disposto dagli artt. 9 e 11 della Legge 4 febbraio 2005 n.11") siano idonee a preservare ed affermare le prerogative riconosciute a livello costituzionale in capo alle regioni o finiscano piuttosto per risolversi in mere "clausole di stile", destinate a lasciare le stesse "lettera morta"<sup>146</sup>.*

A far propendere per tale ultima interpretazione milita, in primo luogo, la considerazione che nella Legge comunitaria 2006 l'attuazione della totalità delle direttive (sia quelle contenute negli allegati A e B sia quella inserita nell'allegato C) è affidata al Governo, vuoi tramite delega vuoi previa autorizzazione per il recepimento in via regolamentare. In secondo luogo, si segnala come la delega, lungi nell'esaurirsi in quella contenuta nell'art. 1 della Legge in esame si articoli su tre principali canali.

---

<sup>146</sup> Nella relazione della XIV Commissione permanente al Disegno di Legge n. 1042-A Camera dei Deputati, invero, si enfatizza il richiamo, contenuto nel comma 7° dell'art. 1, alle disposizioni di cui alla L. n. 11/05, come a voler significare la piena armonia dell'emananda normativa con il potenziato assetto delle prerogative regionali nella fase discendente: *" Il comma 7 dell'art. 1 richiama l'applicazione della consueta clausola di cedevolezza attraverso il rinvio alle disposizioni contenute nell'art. 11, comma 8, della legge n. 11 del 2005, da applicare in relazione a quanto previsto dagli art. 117, quinto comma, della Costituzione e 16, comma 3, della citata legge n. 11. Tale disposizione prevede, infatti, un intervento suppletivo anticipato e cedevole da parte dello Stato in caso di inadempienza delle Regioni nell'attuazione delle direttive, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione dello Stato".* E' evidente il carattere pleonastico di tali osservazioni. Pare, piuttosto, che l'impostazione delle nuove leggi comunitarie per essere conforme al nuovo assetto costituzionale delle competenze regionali quale risulta dal combinato disposto dei commi, 1, 3, 4, 5 e 6 dell'art. 117 Cost. avrebbe dovuto essere completamente "ribaltata", partendo dall'affermazione in via sistematica delle prerogative delle regioni e salva la previsione, ma in via eccezionale e non sistematica, dei poteri sostitutivi in caso di inerzia del legislatore regionale, salva la previsione in termini eccezionali ed in via residuale dei poteri sostitutivi statali in caso di inerzia del legislatore regionale. Nulla di tutto questo pare emergere nell'appena varata legge comunitaria, dove è confermato l'impianto precedente. Anzi, paradossalmente, l'asettico richiamo alla Legge. N. 11/05, in difetto di una menzione espressa del carattere necessariamente cedevole e sostitutivo dei decreti legislativi affidati al Governo, sembra ulteriormente diluire ed appannare la necessità di salvaguardia delle prerogative regionali.

Accanto a quella “tradizionale”, già esaminata, relativa all’attuazione delle direttive contenute negli allegati A e B, si rinviene all’art. 3 una delega al Governo “*per la disciplina sanzionatoria di violazione di disposizioni comunitarie*”, mentre all’art. 5 è conferita al Governo una delega per il riordino normativo delle materie interessate dalle direttive mediante testi unici per il coordinamento delle disposizioni dettate in attuazione delle deleghe conferite per il recepimento delle direttive con le altre norme legislative vigenti negli stessi settori normativi.

E’ evidente come i poteri normativi conferiti al Governo, in via legislativa e regolamentare, così come configurati nella Legge comunitaria 2006, paiano non limitarsi a “fronteggiare” o “tamponare”, situazioni emergenziali per garantire il pronto adattamento ai vincoli derivanti dell’ordinamento comunitario, supplendo in via temporanea all’eventuale inerzia dei legislatori regionali, ma si estendano alla sistemazione organica e definitiva dei vari ambiti disciplinari, toccati dalle direttive.<sup>147</sup>

L’unico richiamo all’esercizio delle competenze normative regionali per dare attuazione e assicurare l’applicazione degli atti comunitari, è contenuto nel capo II, art. 8 della Legge comunitaria per il 2006.

Si segnala, a tale riguardo, come per la prima volta, in attuazione a quanto contemplato nella Legge n. 11/05, siano individuati nella Legge comunitaria i principi fondamentali della legislazione concorrente per le materie “tutela e sicurezza del

---

<sup>147</sup> Del resto anche la preannunciata abbreviazione dei termini per la delega, effettivamente ridotti in via generalizzata a 12 mesi (ed a 6 mesi per le direttive il cui termine di recepimento sia già scaduto ovvero scada nei sei mesi successivi all’entrata in vigore della legge), presentata nella relazione illustrativa al DDL come una delle principali novità della legge comunitaria 2006, è destinata ad essere frustrata dalla previsione della possibilità di varare decreti correttivi ed integrativi nell’ulteriore arco temporale di 18 mesi, oltre che dall’autorizzazione all’approvazione di regolamenti “correttivi-integrativi” nel termine di tre anni dallo scadere della delega iniziale. Ancor più deludente, sotto il profilo della scarsa attenzione alle prerogative riconosciute in capo alle regioni in relazione alla fase discendente del diritto comunitario, risulta il Disegno di Legge comunitaria per il 2007, approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 25 gennaio 2007, ove è del tutto assente qualunque riferimento – richiamo alla Legge 11/05, e dove non vi è menzione alcuna all’intervento dei legislatori regionali in vista dell’attuazione del diritto comunitario.

lavoro” e “tutela della salute”, evidentemente interessati da alcune delle direttive da attuare.

### ***6.3. La dubbia legittimità della sostituzione statale tramite lo strumento regolamentare***

Sicuramente uno degli aspetti più delicati emersi dall’analisi della L. 11/05 attiene alla possibilità che il potere sostitutivo, anche dopo la riforma del Titolo V Cost., venga esercitato dalla Stato tramite ricorso alla potestà regolamentare, anziché mediante atti fonte primari.

Si rammenta a tale proposito che la L. n. 86/89 all’art. 4, fondando un meccanismo strutturato sulla falsariga della delegificazione, contemplava la possibilità che la legge comunitaria annuale affidasse l’attuazione delle direttive, nelle materie già disciplinate con legge, ma non riservate alla legge, alla fonte regolamentare<sup>148</sup>.

L’art. 9 della L. n. 86/89, al quarto comma, parificava i regolamenti governativi alla legge statale per quanto riguardava la loro applicazione in via interinale/surrogatoria rispetto gli atti normativi regionali ancora mancanti, cosicché, nella prassi, e con l’avallo della Consulta (sentenza n. 425/99), in molteplici casi, l’attuazione delle direttive, anche rientranti in materie di competenza regionale, si è avuta mediante regolamenti governativi adottati in via sostitutiva.

---

<sup>148</sup> La legge 86/89 riservava, tuttavia, alla legge comunitaria la disciplina, con esclusione del ricorso alla fonte regolamentare, qualora le direttive contenessero la possibilità per gli Stati di compiere scelte piuttosto delicate e di forte discrezionalità politica sia “in ordine alle modalità della loro attuazione” ovvero nei casi in cui “si renda necessario introdurre sanzioni penali o amministrative o individuare le autorità pubbliche cui affidare le funzioni amministrative inerenti all’applicazione della nuova disciplina” Inoltre era possibile dare attuazione alle direttive ma solo tramite decreti delegati (e pertanto solo mediante atti aventi forza di legge) quando le stesse comportassero: a) l’istituzione di nuovi organi o strutture amministrative; b) la previsione di nuove spese o di nuove entrate.



Tornando alla riforma del Titolo V Cost., si rileva come l'art. 117, V comma, se da un lato dà fondamento costituzionale al potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle regioni che non abbiano dato attuazione agli atti dell'Unione europea, omette, tuttavia, di specificare che l'esercizio di tale potere debba avvenire con legge, così parendo risolvere positivamente a favore della prassi e della posizione assunta a tale riguardo dalla Consulta, la questione maggiormente dibattuta concernente la legittimità dell'esercizio del potere sostitutivo in via regolamentare.

Infatti, secondo la ricostruzione offerta da parte della Dottrina nonché seguendo l'impianto argomentativo reso dal Consiglio di Stato nel parere n.2/2002, dal silenzio del legislatore costituzionale in ordine alla fonte abilitata all'esercizio del potere sostitutivo, discenderebbe la conseguente applicazione, salvo il limite della riserva di legge, del generale principio di legalità in base al quale la fonte primaria ben può demandare la concreta disciplina di uno specifico oggetto al regolamento.

Inoltre, si evidenzia come le regioni, alla luce dei margini di potestà regolamentare riconosciuti dall'art. 117, VI comma, Cost. potrebbero procedere esse stesse all'attuazione delle direttive comunitarie in via regolamentare, privilegiando la fonte secondaria in quanto più celere (anche alla luce dell'attrazione di tale potere normativo tra le prerogative delle Giunte a seguito della riforma costituzionale operata con legge n. 1 del 1999, salvo differente opzione degli Statuti), quanto ad *iter* formativo, oltre che quale fonte dotata di un maggior tecnicismo<sup>149</sup>.

---

<sup>149</sup> Alla luce del VI comma dell'art. 117 Cost. “ la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salvo delega alle Regioni”, mentre spetta alle Regioni “in ogni altra materia”. Come è stato rilevato dalla dottrina, a stabilire i rapporti tra legge e regolamento, sia a livello statale che a livello regionale, operano congiuntamente la riserva di legge e il principio di legalità . In tal modo, salva la previsione della riserva di legge, assoluta o relativa, il regolamento (statale, nelle materie di potestà legislativa esclusiva statale, regionale, nelle materie rientranti nella potestà regionale concorrente o residuale ) è ammissibile se una legge statale o regionale, a seconda della materia interessata, lo autorizzi. Il necessario corollario di tale impostazione sta nel fatto che se una direttiva riguardi un oggetto per il quale non vi è riserva di legge, rientrante nelle materie di competenza delle regioni, la legge regionale ben potrebbe attribuire alla fonte regolamentare l'attuazione della direttiva. Cfr. Giuseppe Ugo

Del resto, lo stesso legislatore del 2005, nel dare attuazione al V comma dell'art. 117 Cost., all'art. 16 non ha specificato il tipo di atto normativo tramite il quale le regioni possono dare attuazione al diritto comunitario, così implicitamente affermando la piena libertà delle stesse in ordine all'individuazione degli strumenti ritenuti più consoni e adatti al recepimento delle direttive rientranti nell'ambito di competenza materiale (concorrente o residuale – esclusiva) regionale.

Da tali premesse discende la possibilità, anche alla luce del nuovo Titolo V Cost. per lo Stato (così cessando ogni ragione di dubbio in ordine alla costituzionalità della prassi invalsa), di sostituirsi alla regione inadempiente nell'attuazione delle direttive con regolamento statale, salva la possibilità per la regione, nel momento in cui, benché tardivamente, attui i propri poteri nella fase discendente, di sostituire la propria disciplina a quella statale, e ciò sia direttamente tramite legge, o, se questa lo prevede, tramite regolamento<sup>150</sup>.

Per quanto sopra, fino all'entrata in vigore della legge n. 11/05 che ha costituito il primo intervento normativo organico in attuazione dell'art. 117, V comma Cost. per la disciplina uniforme delle modalità procedurali previste per la partecipazione delle regioni alla fase discendente, si è ritenuto di individuare nel meccanismo di cui alla L. n. 86/89 il referente legislativo disciplinante le norme di procedura alle quali le regioni avrebbero dovuto attenersi e le modalità degli interventi sostitutivi dello Stato.

In tale disciplina, dunque, (e nelle leggi comunitarie annuali successive), interpretata in modo conforme alla costituzione, si sarebbe rintracciato all'alba della

---

Rescigno, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato* in *Le Regioni* a. XXX, n. 4, agosto 2002.

<sup>150</sup> In linea di principio non è vietato, dunque, dalla Costituzione che in materie non coperte da riserva di legge, la attuazione provvisoria delle direttive comunitarie con norme cedevoli, surrettiziamente pervasive degli ambiti di competenza regionale venga apprestata mediante regolamento, purché previamente e debitamente (ossia con la puntuale individuazione dell'oggetto) autorizzato dalla legge statale (comunitaria annuale).

riforma costituzionale il fondamento imprescindibile per l'esercizio del potere sostitutivo statale.

A confermare il predetto assunto è intervenuto, come già ricordato, il Consiglio di Stato con parere reso dall'Adunanza generale il 25 febbraio 2002 n. 2, con riferimento ad uno schema di regolamento statale adottato ai sensi dell'art. 3 L. 19 febbraio 1992 n. 142 (legge comunitaria 1991).

Il Supremo Collegio ha affrontato la questione riguardante la sussistenza di una potestà regolamentare spettante in via surrogatoria allo Stato in caso di mancata attuazione di direttive comunitarie in materie di legislazione concorrente alla luce della Riforma del Titolo V Cost.

Il Consiglio di Stato ha, dunque, confermato la linea interpretativa offerta dalla giurisprudenza costituzionale antecedente alla riforma operata con legge cost. n. 3/01, esprimendo una continuità di indirizzo, anche alla luce delle nuove previsioni costituzionali ed, in particolare, alla luce dell'art. 117, V comma Cost.<sup>151</sup>

La questione sottoposta al vaglio del Consiglio di Stato era tanto più delicata in quanto posta in assenza delle norme legislative statali di attuazione dell'art. 117, V comma, Cost. e risolta alla luce dei meccanismi già messi a punto dall'art. 9 della L. n. 86/89, che consentiva l'intervento sostitutivo dello Stato con legge o con regolamento.

L'Adunanza generale, pur riconoscendo che all'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie attribuite alle regioni o alle province autonome in via

---

<sup>151</sup> Le amministrazioni proponenti lo schema di regolamento avevano prospettato la questione del permanere del potere dello stato di emanare disposizioni regolamentari per l'attuazione delle direttive comunitarie anche in materie di legislazione concorrente, qualora le regioni non avessero provveduto, precisando che le disposizioni statali sarebbero state in ogni caso cedevoli di fronte all'attivazione del potere normativo regionale.

Ad avviso delle amministrazioni proponenti il predetto schema, l'assetto dei rapporti tra Stato, regioni e province autonome anche dopo l'entrata in vigore della Legge cost. n. 3/01 avrebbe dovuto continuare ad essere quello delineato nelle linee generali nelle sentenze nn. 126/96 e 425/99 della Corte cost. e ciò sulla scorta della premessa della responsabilità esclusiva dello Stato quale contraente dei Trattati, in ordine all'adempimento degli obblighi comunitari.

esclusiva o concorrente sono competenti queste ultime, ha altresì precisato che “*ove la regione non abbia provveduto*”, al fine di rispettare i vincoli comunitari, “*sussiste il potere-dovere dello Stato*” di attuare attraverso proprie fonti normative tali direttive.

Tale potere da ricondursi nell’ambito dei poteri sostitutivi statali richiamati dall’art. 117, V comma, Cost., andrebbe letto ed interpretato in combinato disposto con gli artt. 11 e 117, primo comma Cost. che esprimerebbero un generale potere dovere dello Stato di rispettare i vincoli comunitari per i quali lo stesso è unico responsabile.

Sulla scorta di tale premessa il Consiglio di Stato ha stabilito e ricostruito, alla luce degli orientamenti della Consulta, una serie di parametri imposti al regolamento statale affinché lo stesso sia conforme al nuovo dettato costituzionale.

In primo luogo, le norme anche secondarie poste dallo Stato in via sostitutiva avrebbero dovuto ritenersi applicabili solamente con effetto dalla scadenza dell’obbligo comunitario di attuazione delle direttive ed esclusivamente nell’ambito dei territori delle regioni e delle province autonome che non abbiano provveduto.

Inoltre, tali norme di rango secondario avrebbero dovuto ritenersi cedevoli, divenendo inapplicabili, qualora le regioni o le province autonome esercitando i propri poteri nella fase discendente, avessero dato spontaneamente attuazione alla direttiva nel territorio di riferimento.

Per sgombrare il campo da ogni equivoco il Consiglio di Stato ha suggerito quale accorgimento della tecnica di normazione, che nell’atto normativo statale di attuazione sia introdotta una clausola espressa di cedevolezza<sup>152</sup>.

In ogni caso, ove lo Stato dovesse intervenire in via sostitutiva, si è ritenuto che debba essere sentita la Conferenza Stato-regioni ai sensi dell’art. 2, comma 3 e 5, comma 2 del D.lgs. 28.08.97 n. 281, nel rispetto del principio di leale collaborazione.

Se da un lato, il parere del Consiglio di Stato anticipa, facendo propri gli spunti già offerti dalla giurisprudenza costituzionale nelle sentenze richiamate, gli elementi ed

---

<sup>152</sup> in tal senso si rimanda all’art. 1, comma 5, della L. n. 39/02 – legge comunitaria 2001.

i presupposti che, come sopra visto, sono stati adottati dalla legge n. 11/05 di attuazione dell'art. 117, V comma, Cost. ai fini dell'esercizio di un potere sostitutivo rispettoso del nuovo assetto di competenze attribuite alle regioni, la questione ancor più interessante affrontata dal Supremo Collegio concerne, in particolare, l'individuazione dei limiti dell'intervento sostitutivo attuato in via regolamentare.

Anche in riferimento a tale aspetto il Consiglio di Stato è partito da alcune premesse già poste in nuce nella sentenza n. 425/99 la quale ha chiarito come anche nell'adozione della normativa di attuazione comunitaria il regolamento statale, al di là dei casi di riserva di legge previsti in Costituzione, incontri il limite del principio di legalità che, a prescindere dal riparto di competenze, domina i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome<sup>153</sup>.

In particolare, il regolamento che ambisca a imporsi quale fonte suppletiva e sostitutiva direttamente alle regioni dovrebbe necessariamente potersi basare su un fondamento legislativo "*che vincoli e diriga le scelte del Governo*" (cfr. sentenza Corte costituzionale n. 150/82). Tale fondamento ben potrebbe rintracciarsi nelle stesse direttive comunitarie indicate dalla legge che autorizza il Governo alla attuazione in via regolamentare.

Il rispetto del principio di legalità si evinceva del resto dalla stessa Legge n. 86/89 in virtù del rinvio operato dall'art. 9 all'art. 4, comma 1 della stessa, per il quale l'attuazione regolamentare era possibile nelle materie non coperte da riserva di legge.

Tale disposizione, inoltre, prevedeva che fosse esclusivamente la legge competente a dettare le necessarie disposizioni quando fosse occorso effettuare scelte non riconducibili alla stessa attuazione della direttiva, o quando bisognasse individuare le autorità pubbliche cui affidare le funzioni amministrative spettanti in via generale agli organi esistenti.

---

<sup>153</sup> Si rinvia a tale riguardo alle sentenze nn. 169/99, 250/96 e 278/93 della Corte costituzionale.

Tornando ai limiti enucleati dal Consiglio di Stato, sotto il profilo del rispetto del principio di legalità, anche nei rapporti tra Stato-regioni e province autonome, l'attuazione regolamentare è stata ritenuta ammissibile, in quanto il regolamento non vincoli le regioni al di là di quanto già non discenda dagli obblighi comunitari e se i poteri che prevede si inseriscano nell'ambito di attribuzioni già affidate e rientranti nella competenza generale delle autorità considerate.

L'utilizzo dello strumento regolamentare statale in via suppletiva, sostitutiva e cedevole è stato ribadito, come visto, ed, anzi potenziato, dalla L. n. 11/05, come sopra analizzato che all'art. 11 ha disciplinato l'attuazione in via regolamentare da parte del Governo.

Anzi, desta stupore il fatto che nel corpo della legge l'introduzione dei correttivi all'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato (clausola espressa della cedevolezza e della natura sostitutiva dell'atto statale, subordinazione dell'effetti alla infruttuosa scadenza del termine fissato per l'adempimento per inerzia delle regioni ) posti a presidio della salvaguardia delle prerogative regionali, sia stata formulata per esteso solamente nell'ambito dell'art. 11 dedicato all'attuazione in via regolamentare, mentre l'art. 16, comma 3°, contemplante l'ipotesi di poteri sostitutivi in via legislativa non contiene l'enucleazione di tali correttivi, limitandosi ad effettuare un rinvio all'art. 11.

Più in generale, nella Legge "Buttiglione" viene confermata la possibilità per lo Stato di dare attuazione alla normativa comunitaria tramite regolamenti governativi sia nelle materie di competenza esclusiva statale, sia, in via sostitutiva, in materie di competenza concorrente e residuale regionale.

Stante il carattere sistematico del meccanismo introdotto dall'art. 11 della L. 11/05, tale consentire una assimilazione dello stesso al fenomeno della delegificazione, è dato domandarsi se dall'impiego del medesimo possa derivare un potenziale e serio rischio di alterazione del riparto costituzionale delle competenze, soprattutto in considerazione della nuova previsione di cui al VI comma dell'art. 117 Cost. che

circoscrive la potestà regolamentare dello Stato alla disciplina di materie rientranti nell'ambito della potestà legislativa esclusiva statale, ferma, anche in questa ipotesi, la delegabilità in favore delle regioni.

Il rischio è tanto più evidente laddove lo Stato, nel procedere all'attuazione degli obblighi comunitari tramite regolamento, non si limiti a ciò ma avanzi la pretesa di andare ad incidere su disposizioni legislative regionali preesistenti.

Per risolvere tale *impasse* potrebbero richiamarsi le argomentazioni offerte dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 376 del 2002, con la quale il Giudice delle Leggi ha affrontato, benché in riferimento alla questione degli strumenti normativi in tema di semplificazione amministrativa, la spinosa questione della incompatibilità della delegificazione statale in materie già dotate di una disciplina di rango primario regionale, sulla scorta del rilievo che, ammettendo tale strumento normativo, si finirebbe per alterare il rapporto costituzionalmente dovuto tra fonti statali e regionali: “[...] Se, come sostiene la ricorrente....., ciò significasse che la legge attribuisce ai regolamenti di delegificazione l’efficacia di sostituire la preesistente disciplina delle leggi regionali ...causandone l’abrogazione, sarebbe giocoforza concludere che la disposizione impugnata altera il rapporto costituzionalmente dovuto tra fonti statali e fonti regionali [...]. La delegificazione è solo lo strumento adottato dal legislatore statale...nell’ambito di ciò che era già disciplinato dalle leggi statali precedentemente in vigore [...] la delegificazione riguarda dunque e può riguardare – oltre a disposizioni di leggi statali regolanti oggetti attribuiti a qualsiasi titolo alla competenza dello Stato – solo disposizioni di leggi statali che, nelle materie regionali, già avessero carattere di norme di dettaglio cedevoli la cui efficacia si esplicava nell’assenza di legislazione regionale. La delegificazione, anzi, è in grado di introdurre, da questo punto di vista, un elemento di chiarezza: mentre in presenza di norme tutte legislative, nel cui ambito non si faceva alcuna distinzione, poteva sussistere il dubbio circa la loro natura di principio o di dettaglio, vincolante o cedevole, in presenza,

*invece, di norme regolamentari non può sussistere dubbio alcuno sull'assenza di ogni loro carattere di norme di principio, come tali vincolanti per le regioni e dunque sulla loro inidoneità a prevalere sulle disposizioni di leggi regionali. quanto alle leggi regionali preesistenti, su di esse non può spiegare alcun effetto abrogativo l'entrata in vigore delle nuove norme regolamentari. Esse potrebbero ritenersi abrogate solo dall'entrata in vigore di nuove norme legislative statali di principio con le quali risultino incompatibili [...] Conclusivamente: fermo restando il consueto rapporto fra legislazione regionale e principi fondamentali desumibili dalle leggi statali, l'emanazione dei regolamenti statali di delegificazione, riguardanti eventualmente ambiti materiali di competenza regionale, non ha alcun effetto abrogativo né invalidante sulle leggi regionali in vigore ...né produce effetti di vincolo per i legislatori regionali. Le norme regolamentari vanno semplicemente a sostituire, in parte qua, le norme legislative statali di dettaglio che già risultassero applicabili, a titolo suppletivo e cedevole, in assenza di corrispondente disciplina regionale. [...]"*

La Corte sembra, dunque, conciliare l'esigenza del rispetto del nuovo riparto costituzionale delle competenze con il principio di continuità, secondo il quale il passaggio di una materia dalla competenza statale a quella regionale non è suscettibile di determinare l'automatica illegittimità della disciplina statale non più abilitata alla luce del nuovo riassetto di funzioni tra livelli istituzionali, quanto piuttosto, per esigenze di continuità nel trapasso dal vecchio al nuovo quadro costituzionale di riferimento, la graduale "caducazione" in virtù dell'operare della clausola di cedevolezza, della disciplina statale, di qualunque rango- ordinario e secondario- non più competente, via via che si determina la spontanea attivazione dei legislatori regionali.

Applicando tali principi all'ipotesi di attuazione di direttive comunitarie, si dovrà ritenere che la rivendicazione delle competenze regionali e provinciali debba avvenire non attraverso la contestazione nel giudizio costituzionale della normativa



statale ma attraverso l'esercizio concreto da parte delle Regioni e delle Province autonome delle proprie competenze in applicazione del principio di "continuità"<sup>154</sup>.

### **7.3. La cedevolezza come nuovo criterio di risoluzione delle antinomie normative.**

Come sopra rilevato emerge, nell'ambito del contemperamento tra esigenza di garantire alle Regioni l'esercizio dei propri poteri di attuazione della normativa comunitaria, quale funzione costituzionalmente assegnata dal nuovo art. 117, V comma

---

<sup>154</sup> Al di fuori delle ipotesi di attivazione dei poteri sostitutivi da parte dello Stato, determinata dal protrarsi dell'inerzia del legislatore regionale a fronte della necessità di dare tempestiva attuazione al diritto comunitario, la Corte costituzionale ha chiarito come alla luce del nuovo impianto costituzionale sia preclusa al Governo la possibilità di procedere autonomamente all'attuazione delle direttive ricadenti in ambiti materiali di competenza regionale. Con la sentenza n. 371/01 la Consulta ha accolto, sulla scorta del predetto *iter* argomentativo, un conflitto di attribuzione sollevato dalla Provincia autonoma di Trento avverso lo Stato per aver, con decreto ministeriale, provveduto ad attribuire al Ministero delle politiche agricole e forestali il potere di fissare modalità di attuazione al regolamento CE n. 2815/98 relativo alle norme commerciali dell'olio d'oliva nonché disciplinato i relativi controlli. Si riporta a tale proposito il punto n. 2.3. dei "considerato in diritto": *"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. l'art. 1, comma 3, del regolamento impugnato assegna stabilmente la competenza relativa 'ai controlli previsti dal regolamento CE n. 2815/98 della Commissione del 22.12.98' al Ministero delle Politiche agricole e forestali, ed aggiunge che " con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sono stabilite le modalità di attuazione del presente comma" si tratta, in altri termini, di una stabile alterazione dell'assetto delle competenze delineato dallo statuto speciale e dalle norme di attuazione statutaria, inconciliabile, in particolare, con il citato art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992, a norma del quale, nelle materie di competenza propria delle Province autonome, la legge e, a fortiori, una fonte secondaria, 'non può attribuire a gli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo Statuto speciale e le relative norme di attuazione'. Tanto più che 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 delle competenze attribuite alle regioni o alle province autonome. Per le ragioni su esposte il provvedimento impugnato si appalesa lesivo delle attribuzioni costituzionali della ricorrente"*.

Cost., e necessità dello Stato di intervenire in via sostitutiva preventiva, predisponendo strumenti normativi idonei a sopperire l'eventuale inerzia regionale, la definitiva messa a punto del criterio di composizione-ordinazione del rapporto tra fonti, determinato dalla "cedevolezza".

Occorre ricordare, peraltro, che già prima della riforma del Titolo V, proprio nell'ambito del processo di attuazione delle norme comunitarie, che costituisce il "versante" che più direttamente si riflette ed incide sull'autonomia legislativa, nella prassi normativa è da sempre invalso il meccanismo di corredare le leggi "cornice" con norme di dettaglio o autoapplicative in grado di abrogare le norme regionali preesistenti e, viceversa, destinate a cedere di fronte alle successive norme regionali.

Tale prassi si è rapidamente diffusa, anche grazie all'avallo del Giudice costituzionale, al di là dell'ambito relativo all'esigenza di garantire la tempestiva attuazione degli obblighi comunitari, finendo per improntare in via generale i rapporti tra legislazione statale e regionale.

Invero, in caso di conflitto la cedevolezza è da sempre stata utilizzata in via generale anche a prescindere dalla esigenza di dare attuazione al diritto comunitario, rappresentando una soluzione applicabile caso per caso e giustificata dal fatto che la sopravvivenza della normazione statale nell'attesa di quella regionale scongiurasse il pericolo di lacune normative nel sistema.

Tramite la disapplicazione si escludeva la possibilità di dover ricorrere ad una pronuncia di illegittimità della norma statale vigente sulla scorta di un parametro costituzionale adottato successivamente alla sua entrata in vigore e si concludeva *"per un suo arretramento rispetto alla nuova produzione normativa fondata sull'attuale parametro costituzionale"*.<sup>155</sup>

---

<sup>155</sup> Alfonso Maria Cecere, *La "cedevolezza" da eccezione a regola* in *Quaderni costituzionali* 2003. La cedevolezza, che ha costituito nel passato una soluzione adottata in via sistematica, era fondata sulla concezione della legislazione statale e regionale nelle materie di potestà concorrente in termini di un "corpo unico" (sentenze n. 389/91 e 40/72 Corte cost.) ed è stata assunta per risolvere il problema relativo

Attualmente il ricorso allo strumento della cedevolezza nell'ambito della sistemazione organica tra ambiti di intervento del legislatore statale e regionale, ha assunto, in correlazione con il nuovo assetto tra fonti del diritto che scaturisce dalla Riforma del Titolo V, una peculiare connotazione, essendo utilizzato in termini generali quale criterio per superare i problemi - soprattutto di carattere transitorio - legati all'avvicendamento tra pregresso e attuale ordine nei rapporti tra la potestà normativa (legislativa e regolamentare) regionale e statale<sup>156</sup>.

---

alla successione nel tempo delle leggi statali ponenti i principi fondamentali della materia e quello legato agli effetti della stessa sulla disciplina regionale pregressa recante norme di dettaglio. Eloquente è in tale direzione la sentenza n. 214/85 della Corte costituzionale, nella parte in cui afferma: “ *La legge dello Stato non deve necessariamente essere limitata a disposizioni di principio, essendo invece consentito l’inserimento anche di norme puntuali di dettaglio, le quali sono efficaci soltanto per il tempo il cui la regione non abbia provveduto ad adeguare la normativa di sua competenza ai nuovi principi dettati dal Parlamento*”. Tale tecnica legislativa che trovava la propria legittimazione nell’esigenza di garantire la coerenza ed efficienza del sistema, secondo la ricostruzione offerta dalla dottrina, da un lato, avrebbe semplificato il sistema, facendo sì che il rapporto potesse correre tra entità omogenee (norme statali e regionali di dettaglio) dando altresì luogo al fenomeno della doppia sostituzione in virtù del quale la legge avrebbe comportato l’abrogazione delle norme regionali contrastanti, mentre la successiva legge regionale avrebbe derogato alla legge statale. Per converso, tale doppio ordine di regole appariva complicare i rapporti tra fonte statale e regionale, rendendo più confuso e caotico il quadro normativo. Tale complicazione avrebbe dovuto ravvisarsi nell’incertezza nel ravvisare e distinguere, al di là dell’eventuale auto-qualificazione, la disciplina di principio (inderogabile), rispetto a quella di dettaglio (caducabile), oltre che nella necessità di sottoporre a sindacato di costituzionalità – per provocarne l’invalidazione- una nuova disciplina regionale contrastante con i principi della legge statale. Per ulteriori approfondimenti in ordine alla ricostruzione, nel pregresso quadro costituzionale di riferimento, del rapporto tra fonti statali e regionali si rinvia a Roberto Bin, *La legge regionale in Saggi e materiali di diritto regionale*, a cura di Augusto Barbera e Licia Califano, p. 122 e ss. Ad avviso dell’Autore, ad agevolare il compito di rintracciare il *discrimen* tra norme di principio e norme di dettaglio, benché a scapito della garanzia di politicità delle scelte attuative del legislatore ordinario, avrebbe potuto essere la tendenza ad adottare le norme di dettaglio in via regolamentare. Invero, tale soluzione potrebbe essere efficace solamente a patto che sia rigorosamente rispettato il principio di legalità, potendo, in caso contrario, solamente aprire il varco ad una “giungla normativa”, dove si assisterebbe all’accavallarsi incontrollato di fonti statali e regionali di grado diverso nella medesima materia, con la conseguenza di dover assommare al criterio della competenza quello gerarchico.

<sup>156</sup> La Corte costituzionale, sebbene non subito investita della soluzione di antinomie normative scaturite dal nuovo assetto di riparto di competenze, in più di una occasione ha affrontato il problema chiarendo

Il ricorso alla cedevolezza come criterio transitorio di risoluzione di antinomie nel passaggio dal vecchio al nuovo riparto costituzionale delle competenze è stato accolto nella Legge “La Loggia” (all’art. 5) ove il carattere cedevole viene riconosciuto tanto alle norme legislative che a quelle regolamentari, fugando ogni dubbio circa la

---

come il ricorso alla cedevolezza come criterio di risoluzione delle antinomie determinate dall’impatto del nuovo assetto fosse indispensabile al fine di assicurare la necessaria continuità all’ordinamento giuridico, non potendo l’ingresso del nuovo Titolo V Cost., determinare automaticamente l’illegittimità di disposizioni legislative entrate in vigore in pendenza del precedente sistema.

La Consulta nella sentenza n. 422/02 ha affermato che la permanente vigenza delle norme statali “al di là del momento dell’entrata in vigore” della riforma del Titolo V costituisca “*conseguenza della necessaria continuità dell’ordinamento giuridico*”; ancora, nella successiva sentenza n. 507/02, con riferimento alla validità degli atti ministeriali, ha affermato che la legge costituzionale n. 3/01: “*non ha la capacità di rendere invalidi atti posti in essere*” in virtù del prevedente riparto di competenze. Conseguenza di tale premessa è che in linea di principio debba ritenersi salva la legittimità costituzionale della produzione normativa entrata in vigore prima della novella costituzionale, benché con essa confliggente.

Ecco allora che la Corte ritiene che la categoria delle norme cedevoli costituisca un modo di risoluzione dei conflitti rispettoso dei principi di continuità dell’ordinamento. Qualificare una norma come cedevole comporta come conseguenza il ricorso alla sua disapplicazione ed alla corrispondente applicazione della norma successiva quando il criterio gerarchico non può essere ragionevolmente applicato.

Invero, come rilevato da parte della dottrina, il ricorso alla cedevolezza non pare appieno rispettoso del nuovo riparto di competenze. In primo luogo tale nuovo criterio di risoluzione delle antinomie, benché condivisibile per il primo periodo di transizione, con riferimento alle materie di competenza concorrente, mal si raccorda con la competenza residuale delle regioni. “*tuttavia la lentezza più o meno generalizzata e, in alcuni casi, l’immobilismo delle Regioni sia sul fronte statutario sia su quello legislativo rischiano di favorire un abuso nella produzione di norme cedevoli da parte dello Stato anche all’indomani dell’entrata in vigore del nuovo Titolo V, giustificata dalla necessità di garantire continuità all’ordinamento e di scongiurare pericolosi vuoti normativi.*” (cfr. Alfonso Maria Cecere, *La “cedevolezza” da eccezione a regola* cit.)

In secondo luogo, si pone in luce il limite “territoriale” e casistico di tale criterio, emergente laddove si presti mente al fatto che la disapplicazione, riguardando il singolo caso concreto ed investendo di conseguenza l’attività o del soggetto agente (pubblica amministrazione o autorità giudiziaria) comporta la sopravvivenza della norma cedevole, ossia la sua non abrogazione, e pertanto la possibilità, quanto meno potenziale, di applicarla in futuro tutte quelle volte in cui non ricorrono gli estremi per ricondurre il caso concreto alla fattispecie prevista dalla norma in precedenza favorita e quindi applicata in luogo di quella cedevole. Tale evenienza si verifica ogni volta che la norma cedevole, avendo vigenza su tutto il territorio nazionale, sia destinata a “cedere” ed essere disapplicata solamente nell’ambito territoriale in cui trova applicazione la norma regionale o locale che, intervenendo sulla materia de qua, presenti un contenuto contrastante.

possibilità per le regioni di esercitare la loro potestà regolamentare su materie di competenza regionale già regolate da fonti secondarie statali.

Alla luce del nuovo quadro costituzionale di riparto delle competenze, la cedevolezza, se ha potuto giustificare il graduale passaggio della normativa statale anteriore alla novella costituzionale, in realtà non potrebbe, invece essere utilizzata quale criterio per avallare il perpetuarsi della prassi invalsa nella vigenza del pregresso Titolo V, volta a tollerare nuovi interventi del Legislatore statale che si dovessero spingere a dettare una disciplina di dettaglio, oltre a quella di principio, nelle materie di potestà ripartita, destinata ad essere caducata a seguito dell'intervento del legislatore regionale, stante il rischio di alterazione del riparto costituzionale delle competenze, connesso alla sistematica ingerenza da parte dello Stato in materie regionali.

Discorso a parte merita, tuttavia, la questione concernente l'attuazione regionale del diritto comunitario da sempre accompagnata dal meccanismo della cedevolezza degli interventi surrogatori e anticipati da parte dello Stato. In realtà come è emerso nella prassi e nell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale il ricorso al criterio della cedevolezza non è stato utilizzato solamente in via temporanea per garantire la continuità dell'ordinamento giuridico nel momento della transizione dal vecchio al nuovo assetto di competenze, ma è divenuto un ulteriore criterio assunto stabilmente per disciplinare la composizione del conflitto tra fonti interne ogniqualvolta le stesse si rapportino ad atti normativi provenienti dall'U.E. e richiedenti attuazione da parte del legislatore nazionale (statale o regionale).

Quella delle norme statali cedevoli è dunque una categoria – quanto al profilo concernente l'attuazione del diritto comunitario- destinata a trovare in via sistematica collocazione anche nell'attuale assetto del sistema delle fonti, benché la legge statale abbia visto attenuato il proprio ruolo di fonte a competenza generale, divenendo fonte a competenza di attribuzione e se si presti mente al fatto che il limite delle materie, in

forza dell'inversione dell'operatività della clausola residuale, ora a favore delle regioni, è applicabile alla potestà legislativa statale<sup>157</sup>.

In virtù dell'operare della clausola di cedevolezza la normativa sopravvenuta posta in essere dalla regione non determinerebbe alcuna abrogazione ma piuttosto si dovrebbe parlare di soluzione dell'efficacia della normativa statale in virtù di una clausola espressa di cedevolezza incorporata in tale normativa, per effetto delle indicazioni di cui all'art. 117, Cost. in combinato disposto con l'art. 11.<sup>158</sup>

L'applicazione del criterio della cedevolezza, attenendo al rapporto tra fonti interne (regionali / statali) nella loro "proiezione esterna", connessa all'obbligo assunto dallo Stato di garantire sempre e comunque il puntuale adempimento degli obblighi comunitari, non produce dunque né gli effetti tipici dell'operatività del criterio gerarchico o di quello competenza (invalidità e conseguente annullamento dell'atto normativo posto dalla fonte gerarchicamente sottordinata o incompetente) né quelli tipici del criterio cronologico (abrogazione della norma antecedente posta da fonte equiordinata). Essa produce, come anche chiarito dall'art. 11 della L. n. 11/05, la "elisione" dell'efficacia della fonte statale intervenuta in via surrettizia al posto di quella regionale.

In tale contesto, pertanto, non assume alcun rilievo il rapporto gerarchico tra fonti. Si pensi a tale riguardo alla gamma di atti normativi di vario rango (primario e secondario) o addirittura amministrativi, che lo Stato è abilitato ad adottare in via sostitutiva secondo le previsioni di cui alla Legge n. 11/05, precedentemente passati in rassegna, e alla corrispondente libertà per le Regioni di individuare, fermo l'ovvio

---

<sup>157</sup> In questo senso pare essersi orientata la Corte costituzionale nella sentenza n. 282/02 affermando che circa la verifica del rispetto dei limiti della competenza regionale l'analisi deve partire "non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto piuttosto dall'indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale"

<sup>158</sup> Tale espressione è di Renzo Dickmann, *Sussidiarietà e potere sostitutivo, Osservazioni in occasione di una recente pronuncia del Consiglio di Stato. (adunanza generale n. 2 del 2002)* in *Foro amministrativo Consiglio di Stato*, 2002

rispetto del principio di legalità, l'atto normativo più consono (legislativo o regolamentare) per garantire l'attuazione del diritto comunitario.

Si crea pertanto un "inedito" rapporto tra fonti che si potrebbe definire di "competenza concorrente alternativa"<sup>159</sup>, ove la primaria esigenza di garantire a tutti i costi l'attuazione tempestiva del diritto comunitario (art. 11 e art. 117, I e V comma, Cost.) fa sì che l'apporto a tal uopo offerto dai legislatori statale e regionali si atteggi, per usare una metafora, alla guisa di quello esistente tra vasi comunicanti, ove l'invasione surrettizia della disciplina statale negli ambiti materiali di competenza regionale è cagionata dalla mancata tempestiva attivazione dei legislatori regionali, mentre a ripristinare l'equilibrio dei flussi di normazione è il criterio del riparto materiale di competenze costituzionalmente assegnate.

Infatti, l'attivazione da parte delle regioni dei poteri costituzionalmente riconosciuti in riferimento alla fase discendente del diritto comunitario comporta automaticamente l' "arretramento" della soglia della legislazione statale surrettiziamente intervenuta.

Non vi è dunque bisogno di ricorrere ad una pronuncia giurisprudenziale per provocare la "soluzione dell'efficacia" della fonte statale posta in via suppletiva, dovendosi lo spazio normativo ripristinarsi *naturaliter*.

La mancata previsione della invalidità come conseguenza dell'evenienza di un concorso tra fonti statali e regionali in materia di competenza regionale nell'attuazione del diritto comunitario, trova giustificazione nel fatto che l'esigenza di assicurare il pronto e tempestivo adempimento degli obblighi comunitari rappresenta un

---

<sup>159</sup> Ove con l'espressione "concorrente" non si allude evidentemente alla tradizionale possibilità per le Regioni di intervenire a disciplinare una materia nel rispetto di principi fondamentali posti dal legislatore statale, quanto piuttosto al fatto che Stato e regioni sono entrambi abilitati ad intervenire nella disciplina della materia. E' ovvio che nelle materie di legislazione concorrente secondo il riparto di cui al III comma dell'art. 117 Cost. lo Stato è abilitato comunque a porre i principi fondamentali destinati a prevalere sulla successiva legislazione regionale con gli stessi confliggenti.

comportamento costituzionalmente dovuto (e di pari peso rispetto all'esigenza concorrente di garantire il rispetto del riparto materiale di competenze costituzionalmente assegnate) la cui violazione è suscettibile di esporre in via esclusiva lo Stato a forme di responsabilità sul piano sovranazionale<sup>160</sup>.

---

<sup>160</sup> Del resto, ad avallare la surrettizia invasione da parte del legislatore statale in materie di competenza regionale, per l'esigenza superiore di preservare lo Stato da forme di responsabilità di fronte alla Comunità, è stata la stessa Corte costituzionale. Nella nota sentenza n. 126/96 la Consulta, individuando nel criterio della cedevolezza, all'epoca di creazione "pretoria", l'unico escamotage atto a ripristinare l'assetto costituzionale delle competenze in caso di surrettizia invasione da parte dello Stato al fine di garantire l'attuazione tempestiva degli obblighi comunitari, ha ricostruito la problematica dei poteri sostitutivi nel seguente modo, al punto n. 5 dei "Considerato in diritto": *"Che la normativa statale non tanto interferisca con l'esercizio delle competenze costituzionalmente assegnate alle Province ricorrenti, ma addirittura ne sottragga loro una porzione non è ..dubitabile. Ma 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 competenza 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....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 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 ad 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: rapporti e limiti nei quali lo Stato è abilitato all'uso di tutti gli strumenti consentitigli...per far valere gli interessi unitari di cui esso è portatore. Sono espressione di tali principi tanto gli art. 6 del D.P.R. n. 616/77 e 9 della L. 86/89 [...]. b) Tuttavia, poiché dell'attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento interno, di fronte alla Comunità europea ...è responsabile integralmente e unitariamente lo Stato (ex plurimis sentenze nn. 382 del 1993 e 632 del 1988), a questo, ferma restando...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 ad 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 avocazione di competenza 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 e nell'esecuzione delle norme comunitarie da parte delle Regioni e delle Province autonome... 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 testimonianza non solo delle previsioni legislative...ma anche delle numerose decisioni di questa Corte, nelle quali si è variamente confrontata l'esigenza di garanzia del principio autonomistico e del suo temperamento con la necessaria dotazione in capo allo Stato di poteri congrui, anche in via d'urgenza, rispetto alle sue responsabilità comunitarie....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 [...]*". La Corte ha ribadito tali considerazioni nella sentenza n. 425/99, in particolare al punto n. 5.3. dei "considerato in diritto": *"passando ora alla considerazione del regolamento nella parte in cui contiene norme riguardanti materia nella quale esiste competenza regionale e provinciale, viene in rilievo il quadro costituzionale nel quale si collocano i rapporti tra lo Stato e le regioni e le Province autonome, nell'attuazione di direttive comunitarie. Tale quadro è definito dalle due proposizioni seguenti: l'esistenza di una normativa comunitaria comportando 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 che 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. 126/1996). 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 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 (art. 9, comma 4). 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*

### ***8.3. L'attuazione del diritto comunitario nelle più recenti soluzioni dei legislatori regionali***

E' interessante segnalare come alcune regioni<sup>161</sup>, e, principalmente, quelle a statuto speciale, peraltro in tempi recentissimi, a seguito della riforma del Titolo V Cost., abbiano iniziato a dotarsi di strumenti analoghi alla legge comunitaria, ed abbiano riproposto su scala regionale tale meccanismo, disciplinando direttamente nello Statuto o in apposite leggi regionali le procedure per l'attuazione del diritto comunitario e ciò per dare sistematicità e programmaticità alla attuazione dei poteri relativi alla fase ascendente anche in considerazione del ruolo sempre più pervasivo del diritto comunitario, suscettibile di incidere nei "meandri" materiali delle competenze regionali.

Il ricorso a tale strumento dovrebbe evitare la parcellizzazione degli interventi normativi, dovrebbe consentire una costante, sistematica e completa opera di adeguamento regionale alla legislazione comunitaria.

---

*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. A quanto precede occorre aggiungere che l'esecuzione comunitaria non è un passe – partout che consente allo Stato di vincolare le autonomie regionali e provinciali senza rispettare i principi della propria attività normativa. Anche nell'adozione della normativa di attuazione comunitaria, il regolamento statale – al di là dei casi di riserva di legge previsti dalla Costituzione – incontra il limite del principio di legalità [...]. In sintesi, quanto precede può riassumersi nelle seguenti proposizioni: sotto il profilo del rispetto delle competenze regionali e provinciali l'attuazione regolamentare di direttive comunitarie è ammissibile in quanto le norme statali sono cedevoli di fronte a diverse scelte normative regionali o provinciali nei limiti in cui esse siano costituzionalmente e statutariamente ammissibili [...]"*

<sup>161</sup> Tra le regioni che sono intervenute a disciplinare con legge ordinaria o direttamente con gli Statuti le procedure per la partecipazione alla fase discendente si ricordano l'Emilia-Romagna, il Lazio ed il Piemonte.

Per una ricostruzione delle normative regionali in materia si rinvia a Quaderno n. 3 degli Appunti del Comitato per la legislazione, a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati, 15 luglio 2005.

Risale al maggio 2005 il varo della prima legge comunitaria regionale. Si tratta della Legge n. 11 del 6 maggio 2005 della regione Friuli Venezia Giulia recante “Disposizioni per l’adempimento degli obblighi della Regione Friuli Venezia Giulia derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee. Attuazione delle direttive 2001/42/CE, 2003/4/CE e 2003/78/CE (Legge comunitaria 2004)”.

Tale legge è stata adottata nell’ambito dei meccanismi già individuati dalla Legge 10/2004<sup>162</sup> della Regione Friuli che aveva disciplinato le regole di procedura per

---

<sup>162</sup> Molto articolata ed interessante risulta la Legge regionale del Friuli Venezia Giulia n. 10 del 2 aprile 2004 recante “*Disposizioni sulla partecipazione della Regione Friuli Venezia Giulia ai processi normativi dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*”.

Si riporta il contenuto della stessa in quanto, per la struttura e gli strumenti contemplati pare anticipare e aver ispirato la formulazione della Legge Buttiglione. Art. 1 “Finalità”: “1. La Regione Friuli Venezia Giulia, in conformità ai principi di cui all’art. 117 della Costituzione e nell’ambito delle proprie competenze, concorre direttamente alla formazione degli atti comunitari e garantisce l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea sulla base dei principi di sussidiarietà, di proporzionalità, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica. 2. Nell’ambito dei fini di cui al comma 1, la presente legge definisce le procedure finalizzate alla tempestiva attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di competenza legislativa della Regione” . L’art. 3) intitolato “Legge comunitaria regionale” ripropone il modello descritto a livello statale dalla Legge La Pergola: “1. La Regione, nelle materie di propria competenza, dà immediata attuazione alle direttive comunitarie. 2. Entro il 31 marzo di ogni anno, la Giunta regionale, previa verifica dello stato di conformità dell’ordinamento regionale all’ordinamento comunitario, presenta al Consiglio regionale un disegno di legge regionale recante “Disposizioni per l’adempimento degli obblighi della Regione Friuli Venezia Giulia derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee”; tale titolo è completato dall’indicazione “Legge comunitaria” seguita dall’anno di riferimento. 3. Nell’ambito della relazione al disegno di legge di cui al comma 2, la Giunta regionale: a) riferisce sullo stato di conformità dell’ordinamento regionale al diritto comunitario e sullo stato delle eventuali procedure di infrazione a carico dello Stato in conseguenza di inadempimenti della Regione; b) fornisce l’elenco delle direttive da attuare in via regolamentare o amministrativa.”; Art. 4 “*Contenuti della legge comunitaria regionale*”: “1. 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 legge; d) disposizioni ricognitive delle direttive da attuare in via

---

amministrativa. 2. Alla legge comunitaria regionale sono allegati: a) l'elenco delle direttive delle quali si dispone l'attuazione per rinvio, in quanto aventi contenuto incondizionato e sufficientemente specifico, e delle direttive che non necessitano di provvedimento di attuazione in quanto l'ordinamento interno risulta già conforme a esse; b) l'elenco delle direttive attuate in via regolamentare; c) l'elenco delle direttive attuate in via amministrativa. 4. Il regolamento interno del Consiglio regionale definisce i tempi, le modalità di esame e di votazione della legge comunitaria regionale. Art. 5) *“Attuazione in via regolamentare”*: “1. La legge comunitaria regionale può autorizzare l'attuazione delle direttive mediante regolamenti di esecuzione e attuazione, nonché mediante regolamenti di delegificazione, nelle materie non coperte da riserva assoluta di legge. 2. I regolamenti di cui al comma 1 si conformano alle seguenti norme generali nel rispetto dei principi e delle disposizioni contenuti nelle direttive da attuare: a) individuazione della responsabilità e delle funzioni attuative delle amministrazioni nel rispetto del principio di sussidiarietà; b) esercizio dei controlli secondo modalità che assicurino efficacia, efficienza, sicurezza e celerità; c) fissazione di termini e procedure nel rispetto dei principi di semplificazione di cui all'art. 20 della L. 59/97 e successive modifiche. 3. Le disposizioni della legge comunitaria regionale che autorizzano l'emaneazione di regolamenti di delegificazione determinano le norme generali o i criteri che devono presiedere all'esercizio del potere regolamentare e dispongono l'abrogazione delle disposizioni legislative vigenti, con effetto dall'entrata in vigore dei regolamenti e in essi espressamente indicate. Tali regolamenti sono adottati previo parere vincolante della competente Commissione consiliare, la quale esprime il parere entro sessanta giorni dalla data di ricezione della relativa richiesta. Decorso tale termine si prescinde dal parere. 4. La legge comunitaria regionale detta le disposizioni relative qualora le direttive consentano scelte in ordine alle modalità della loro attuazione o si renda necessario introdurre sanzioni amministrative o individuare le autorità pubbliche cui affidare le funzioni amministrative inerenti all'applicazione della nuova disciplina, o qualora l'attuazione delle direttive comporti l'istituzione di nuovi organi amministrativi o la previsione di nuove spese o di minori entrate.” Art. 6) *“Adeguamenti tecnici in via amministrativa”* 1. Alle norme comunitarie non autonomamente applicabili, che modificano modalità esecutive e caratteristiche di ordine tecnico di direttive già recepite nell'ordinamento regionale, è data attuazione in via amministrativa con decreto del Presidente della Regione previa deliberazione della Giunta regionale”. Art. 7) *“Relazione al Consiglio regionale”*: “1. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge comunitaria regionale annuale l'Assessore regionale per le relazioni internazionali e per le autonomie locali, previa deliberazione della Giunta regionale, presenta alla competente Commissione consiliare una relazione sullo stato di attuazione della legge medesima”. Art. 8) *“Misure urgenti”*:  
1. A fronte di atti normativi comunitari o sentenze degli organi giurisdizionali delle Comunità europee, comunicate dal Governo alla Regione, che comportano obblighi regionali di adempimento all'ordinamento comunitario ed abbiano scadenza anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge comunitaria regionale relativa all'anno in corso, la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale il relativo disegno di legge indicando nella relazione la data entro la quale il provvedimento deve essere approvato.

1 bis. Nel caso in cui in sede amministrativa è riconosciuto l'obbligo di disapplicare norme interne in contrasto con la normativa comunitaria, la Giunta regionale emana indirizzi al fine dell'omogeneità

garantire la partecipazione della regione ai processi normativi dell'UE e l'esecuzione degli obblighi comunitari.

E' interessante notare come la prima legge comunitaria regionale si segnali per i seguenti aspetti:

- 1) dà attuazione a direttive già attuate da leggi comunitarie statali, rendendo operante la clausola di cedevolezza di queste ultime a fronte della sopravvenuta attivazione da parte del legislatore regionale;
- 2) la legge comunitaria regionale attua direttamente la normativa comunitaria senza autorizzare la Giunta ad intervenire con regolamenti, nonostante la Legge 10/04 contempra tale possibilità;
- 3) apporta alcune modifiche alla legge 10/04 che dovrebbe porsi quale fonte sulla produzione.

Si richiama inoltre la Legge Regionale della Valle D'Aosta n. 8 del 16 marzo 2006 che nell'enucleare all'art. 1) le proprie finalità (tra cui quelle di dettare disposizioni in materia di relazioni internazionali e con l'Unione europea della Regione e di disciplinare le attività di rilievo internazionale ed europeo della Regione), prevede alla lettera c) la disciplina delle “ *modalità di partecipazione della Regione ai processi normativi dell'Unione europea e di adempimento degli obblighi derivanti*

---

dell'attività amministrativa regionale e presenta tempestivamente al Consiglio regionale un disegno di legge, con il quale sono modificate o abrogate le disposizioni di legge regionale incompatibili con le norme comunitarie, indicando eventualmente nella relazione la data entro la quale il provvedimento deve essere approvato”. Art. 9) “*Indicazione degli atti comunitari attuati*”:

1. Tutti i provvedimenti adottati dalla Regione per dare attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di propria competenza legislativa recano nel titolo il numero identificativo della direttiva attuata.
2. Le sentenze della Corte di giustizia che comportino obbligo di adeguamento per la Regione sono indicate nell'ambito delle disposizioni che modificano la normativa vigente in conformità a esse”. Art. 10) “*Modifica, deroga, sospensione o abrogazione della legge*”

1. Le disposizioni della presente legge possono essere modificate, derogate, sospese o abrogate da successive leggi solo attraverso l'esplicita indicazione delle disposizioni da modificare, derogare, sospendere o abrogare”.

*dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea". Sotto tale profilo il legislatore regionale ha introdotto un meccanismo che ricalca quello statale, contemplando all'art. 9 la "Legge comunitaria regionale": "1. La Regione, nelle materie di sua competenza, dà tempestiva attuazione agli atti normativi comunitari e alle sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee. 2. Entro il 31 marzo di ogni anno, la Giunta regionale, previa verifica dello stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto comunitario, presenta al Consiglio regionale un disegno di legge recante " disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee"; il titolo è completato dal numero identificativo delle direttive recepite e dall'indicazione "Legge comunitaria regionale" , seguita dall'anno di riferimento. 3. Nella relazione sul disegno di legge di cui al comma 2, la Giunta regionale a) riferisce in merito allo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto comunitario e alle eventuali procedure di infrazione a carico dello Stato in conseguenza di inadempimenti della Regione; b) fornisce l'elenco degli atti normativi comunitari da applicarsi o eseguirsi in via amministrativa" . Tale legge si dichiara espressamente approvata in "relazione al combinato disposto degli articoli 117, commi 3, 5, 9, della Costituzione e 10 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), e nel rispetto degli indirizzi di politica estera dello Stato e delle leggi 5 giugno 2003 n. 131(Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3) e 4 febbraio 2005 n. 11 (norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari)".*

Il meccanismo della legge comunitaria regionale è stato introdotto altresì dallo Statuto del Lazio approvato l'11 novembre 2004. L'art. 11 intitolato "Adeguamento all'ordinamento comunitario" testualmente recita: "1. La Regione adegua il proprio ordinamento a quello comunitario. 2. Assicura l'attuazione della normativa

*comunitaria nelle materie di propria competenza, di norma attraverso un'apposita legge regionale comunitari, nel rispetto della Costituzione e delle procedure stabilite dalla legge dello Stato . 3. La legge regionale comunitaria, d'iniziativa della Giunta regionale, è approvata annualmente dal Consiglio nell'ambito di una sessione dei lavori a ciò espressamente riservata. 4. Con la legge regionale comunitaria si provvede a dare diretta attuazione alla normativa comunitaria ovvero si dispone che vi provveda la Giunta con regolamento. La legge regionale comunitaria dispone comunque in via diretta qualora l'adempimento degli obblighi comunitari comporti nuove spese o minori entrate o l'istituzione di nuovi organi amministrativi".* E' interessante notare come lo Statuto contempra espressamente l'eventualità che l'attuazione della normativa comunitaria avvenga mediante regolamento regionale. Tuttavia in tale evenienza, in ossequio al principio di legalità, valevole anche nell'ambito del rapporto tra fonti regionali, è necessario che sia la stessa legge comunitaria regionale ad autorizzare l'attuazione in via regolamentare degli obblighi comunitari.

### ***Osservazioni conclusive***

Dopo aver analizzato il “caso italiano”, volendo ampliare l'orizzonte della riflessione all'architettura istituzionale dell'Unione, si può tentare di azzardare una risposta agli interrogativi posti in premessa circa la sussistenza di un percorso parallelo e complementare, se non addirittura causale e reciproco, tra quello che si viene chiamato “*fait régional*” - ossia le riforme istituzionali volte ad accelerare i processi di regionalizzazione in vista di una “dispersione” territoriale delle competenze e dei poteri decisionali – e l'influenza derivante dall'integrazione europea. In altre parole: può sostenersi che la crescita dell'autonomia regionale vada di pari passo con il consolidamento del potere sovrastatale europeo a detrimento del potere degli Stati nazionali e che il trasferimento di poteri e competenze degli Stati alle regioni

corrisponda ad un trasferimento di poteri e competenze dei governi nazionali a Bruxelles?

In realtà come è emerso dal peculiare sviluppo dell'ordinamento interno, sembra ancora lontana la realizzazione del modello dell'Europa delle regioni, fondato su un rapporto triangolare U.E., Stati e regioni. Né può dirsi avvenuta l'assimilazione del ruolo delle regioni al concetto della *multi-level governance*, per indebolire il peso politico degli Stati membri.<sup>163</sup>

All'esito dell'analisi del tema della partecipazione e del ruolo delle regioni nel processo di integrazione europea possono fissarsi alcuni dati che danno conto di come ad oggi il processo di emersione e di coinvolgimento di tali realtà substatali all'interno dell'Unione europea non sia pervenuto ad un traguardo definitivo e sia ancora in evoluzione, ciò sia in riferimento alle dinamiche comunitarie sia in relazione a quelle interne<sup>164</sup>.

---

<sup>163</sup> Le regioni non riescono ad influire efficacemente nei processi decisionali comunitari. Il Comitato delle Regioni resta un'istanza consultiva e composita. Alle regioni spetta una funzione di esecuzione delle politiche comunitarie ma non compiti strategici per la loro attuazione, mentre gli Stati continuano a controllare i fondi strutturali e gli altri flussi di risorse

<sup>164</sup> Accogliendo il suggerimento di alcuni Autori che hanno evidenziato come il limite degli studi dedicati all'analisi delle relazioni tra Regioni e Unione europea risieda nel fatto che l'angolo prospettico privilegiato è quello delle regioni in una prospettiva *bottom-up*, non essendo, per contro, adeguatamente valorizzato il punto di vista dell'Unione, delle sue tendenze e delle tecniche utilizzabili per la soddisfazione compiuta di tale integrazione, si è tentato, come preannunciato in premessa, di evitare di impostare l'analisi esclusivamente prescegliendo quale angolo visuale il punto di vista delle regioni, tanto nella fase ascendente che in quella discendente nel processo decisionale, per il modo in cui le stesse sono chiamate a rapportarsi sia con lo Stato che con l'Unione alla luce del quadro costituzionale e dei Trattati.

Ciò nonostante non può certo negarsi che la parte preponderante del lavoro sia concentrata sull'analisi delle nuove competenze in materia comunitaria assegnate alle regioni, in un quadro costituzionale non privo di contraddizioni, ma senza tuttavia trascurare il fatto che dalla prevalenza e dall'imposizione del diritto comunitario sul diritto interno il riparto interno delle competenze possa finire per subire una ridefinizione ed un assestamento. Per le considerazioni in ordine all'approccio da privilegiare su tale tema di indagine si rinvia ad Antonio Ruggeri, *Unione europea e regioni nella prospettiva del riordino istituzionale e della integrazione delle competenze*, in *Rassegna parlamentare* 2005. L'Autore,



Pare necessario, dunque, alla luce dell'attuale assetto dei rapporti istituzionali dell'Unione europea e dell'evoluzione dell'ordinamento costituzionale interno, evidenziare lo "stato dell'arte" ed enucleare le tendenze di fondo emerse dall'analisi degli strumenti volti a legittimare un apporto regionale nella fasi "ascendente" e "discendente" del diritto comunitario.

Prendendo quale angolo prospettico quello dell'Unione, non vi è dubbio che, nonostante l'auspicata tendenza ad un maggior coinvolgimento delle realtà substatuali di governo all'intero dei processi decisionali comunitari, il processo sia ancora agli albori, non essendosi ad oggi attribuita la soggettività comunitaria alle regioni, né essendosi fatto delle stesse un polo istituzionale, capace di essere adeguatamente rappresentato e/o di interloquire con gli Organi comunitari.

La principale responsabile della mancata emersione delle istanze regionalistiche e della mancata attribuzione alle entità substatuali della soggettività comunitaria è la tuttora persistente "asimmetria" tra gli Stati la quale crea notevoli squilibri e contraddizioni.

Il fattore responsabile della mancata creazione del modello dell'Europa delle regioni è costituito dalla più volte evidenziata assenza di un'unità concettuale di regione dovuta all'eterogeneità delle strutture territoriali e amministrative degli Stati membri. Questo ostacolo comprime gli slanci di politica regionale dell'U.E. e frena l'ambizione e l'iniziativa delle regioni più forti.

Il più evidente paradosso è già ravvisabile nel fatto che mentre entità comparativamente piccole ma aventi la veste di Stati costituiscono dirette articolazioni

---

nell'offrire una recensione ad una raccolta di contributi dedicata al tema in questione e curata da L. Chieffi, *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003, evidenzia come occorrerebbe abbandonare un approccio "statocentrico" posto che "il vero terreno sul quale si decide la partita è ....ormai fuori dei confini nazionali". La costituzione del resto deve fare i conti con un diritto comunitario provvisto di forza "paracostituzionale" e che trova il limite nei principi basilari dell'ordinamento costituzionale interno.

dell'Unione, rivestendo il ruolo di protagoniste nel processo decisionale comunitario, per converso entità in termini economici e demografici più rilevanti hanno natura di mere articolazioni interne (Lander, Regioni, Comunità autonome) *“con la conseguenza di quasi ‘scompare’ nella dimensione dell’Unione”*<sup>165</sup>.

Attualmente la situazione dell'Unione sembra, dunque, ancora notevolmente sbilanciata in favore degli Stati membri. Ad avvalorare l'assunto del perdurante protagonismo della dimensione statale nell'ambito delle dinamiche europee, è la considerazione che, ponendo lo sguardo sui baricentri istituzionali dell'Unione, i massimi organi di indirizzo politico sono interstatali (Consiglio dei Ministri) o comunque di derivazione statale (Commissione), mentre per le più importanti decisioni vale ancora il criterio, sia pure in fase recessiva, dell'unanimità con conseguente attribuzione di un enorme peso politico agli Stati minori.

---

<sup>165</sup> Cfr. Giandomenico Falcon, *La “cittadinanza europea” delle Regioni* in *Le Regioni* n. 2/2001 p. 327 e ss. L'Autore, nell'evidenziare come il polo dell'Unione sia tuttora incentrato sui singoli Stati con mortificazione delle istanze provenienti dalle entità substatali di governo, rileva le peculiarità della forma di governo dell'Unione europea ove nemmeno la posizione degli Stati membri, a differenza di strutture di tipo federale, appare del tutto lineare. In alcuni casi, come nel procedimento di infrazione, gli Stati appaiono quali soggetti di diritto internazionale, in altri, quando, ad esempio, risultano destinatari di direttive e decisioni, paiono assumere una veste interna. Forti rimangono ad oggi le differenze tra le articolazioni territoriali all'interno degli Stati membri. Accanto ai tradizionali Stati federali, altri hanno sperimentato tipi diversi di autonomia regionale, dal decentramento alla federalizzazione. Udo Bullmann ha evidenziato il difficile cammino verso la creazione del modello dell'Europa delle Regioni, ponendo altresì in rilievo il rischio di disgregazione che paradossalmente potrebbe discendere dall'eccessiva valorizzazione della dimensione regionale nell'architettura istituzionale europea: “ I modelli di governo regionale variano enormemente nelle loro capacità economiche e sociali, nelle loro strutture istituzionali e nelle domande sociali e culturali che articolano. La regionalizzazione ha preso corsi molto asimmetrici in Europa. Anche l'impatto dei fondi strutturali dipende dalla forza dei governi regionali e delle loro diverse strategie e capacità. Un'identità regionale può essere sovrastimata per il successo. Regioni artificiali come il Rodano-Alpi possono avere successo; regioni con una tradizione, come le italiane meridionali, sono meno capaci di stabilire identità politiche e di sviluppare proprie strategie. Regioni forti possono influenzare i loro stati nazione e possono avere successo a Bruxelles. Regioni deboli hanno bisogno del loro Stato- nazione.

Stenta, pertanto, a decollare, nonostante il convergente impulso degli Stati che hanno avviato ingenti processi di regionalizzazione, la creazione di un nuovo “ordine europeo”, tuttora in fase di edificazione, imperniato in misura apprezzabile sul dominio culturale delle tradizioni costituzionali comuni, e che riflette sulle dinamiche del diritto interno il peso di un nuovo modo di creare e disciplinare interessi dislocati su differenti livelli istituzionali.

La piena valorizzazione delle regioni quale livello istituzionale dotato di soggettività comunitaria e la creazione del modello dell’Europa delle Regioni<sup>166</sup>, quale obiettivo strategico delle Istituzioni comunitarie, postula dunque la necessità di ripensare profondamente il ruolo di tali entità substatali all’interno dell’Unione e le prerogative loro attribuite. In una prospettiva *de jure condendo*, oltre al riconoscimento in capo alle Regioni dell’accesso diretto alla giurisdizione comunitaria per denunciare eventuali violazioni delle rispettive sfere di competenza, le maggiori proposte di modifica sono state elaborate e formulate il relazione al Comitato delle Regioni, che presenta, tuttora, come esaminato, evidenti carenze nella composizione, nel funzionamento e nelle competenze, tali da compromettere l’effettività e l’efficacia

---

<sup>166</sup> Il modello dell’Europa delle Regioni viene inteso secondo differenti accezioni. Si passa da un’interpretazione più radicale ed utopistica secondo la quale l’obiettivo finale del processo di integrazione dovrebbe essere costituito dalle sole Regioni che, sciogliendo ogni residuo legame con gli Stati di rispettiva appartenenza, si dovrebbero fondere dando vita ad una confederazione, ad una più moderata il cui obiettivo è la creazione di un’Europa a tre livelli, ove le regioni, anziché sostituirsi agli Stati membri dovrebbero aggiungersi quale terzo livello istituzionale. Tra i primi sostenitori del modello dell’Europa delle Regioni nella prima accezione si può ricordare Denis de Rougemont che nelle proprie elaborazioni risalenti agli anni Settanta, illustrava un programma di una federazione europea di enti di livello intermedio che avrebbero potuto conciliare, nella sua versione, i diritti di libertà con le esigenze della società industriale. Secondo tale teoria l’Europa delle Regioni avrebbe potuto essere una federazione di “unità partecipative” multifunzionali. L’Autore giudicava gli Stati nazionali troppo piccoli per le esigenze economiche e militari ma troppo grandi per garantire i diritti di partecipazione dei cittadini, sostenendo che l’Europa non si sarebbe potuta costituire in un ordinamento federale se non dividendo gli stati grandi, smembrando cioè il loro territorio e disarticolando la loro sovranità. In altre parole: per fare l’Europa si sarebbe dovuto distruggere lo Stato nazione. Tralasciando tali spunti più utopistici, emerge come la creazione di tale modello fosse un’esigenza elaborata e avvertita da tempo.

dell'apporto offerto dall'organo e da offrire un *flatus* troppo tenue alle istanze delle entità substatali di governo.

In riferimento a tale organo, dal punto di vista strutturale, si auspica l'introduzione di alcuni correttivi volti ad accrescere, tramite il medesimo, la rappresentatività delle Regioni. Essi sono ravvisati nella opportunità di escludere i rappresentanti degli enti territoriali minori che, sottraendo seggi alle regioni, precludono attualmente a queste ultime di avere una diretta e piena proiezione nell'organo. In secondo luogo pare necessario, perché i membri del Comitato siano reale ed autentica espressione delle regioni di appartenenza e siano istituzionalmente collegati alle medesime, superare la regola della libertà del mandato e sostituirla con quella della soggezione dei rappresentanti al potere di direttiva dei rappresentati.

Quanto alle funzioni, si passa da una proposta che si pone in maggior continuità con l'attuale natura consultiva dell'organo, volta a conferire maggior vincolatività e forza ai pareri, prevedendo un onere di motivazione in caso di scostamento dai medesimi, a quella, più radicale, di trasformare l'organo collegiale in un'autentica Camera regionale dotata di poteri di codecisione e di veto, rispetto alle altre Istituzioni comunitarie, nonché della prerogativa dell'accesso diretto alla Corte di giustizia per impugnare gli atti comunitari che ledano le proprie competenze<sup>167</sup>.

---

<sup>167</sup> Le principali ragioni che ostano alla creazione del modello dell'Europa delle regioni, anche nella sua versione più temperata, sono costituite, in primo luogo, dalla eterogeneità delle soluzioni costituzionali adottate dagli stati membri in ordine alle modalità di articolazione e distribuzione interna delle competenze. L'istituzionalizzazione del livello di governo regionale (benché fortemente potenziata) non è comune a tutti gli Stati aderenti all'Unione. In secondo luogo, non potrà trascurarsi il perdurante rilievo della sovranità statale che fa degli Stati membri i "signori dei trattati". Tale prerogativa è ulteriormente rimarcata in Italia dalla riforma del Titolo V che fa della materia "politica estera" un appannaggio esclusivo dello Stato, unico responsabile, del resto, sul piano sopranazionale. Da ultimo si rileva, e ciò rappresenta una ragione esulante dalle motivazioni di ordine politico-istituzionale – come il mantenimento del livello statale sia visto come garanzia della conservazione dell'identità culturale delle rispettive popolazioni.

Del resto, l'apertura a sedi di rappresentanza delle autonomie è irrinunciabile per un ordinamento europeo che si ispiri al più largo decentramento interno.

Tale impulso potrà derivare oltre che, sul versante degli organi, tramite la valorizzazione ed il potenziamento del Comitato delle regioni, sul versante dei procedimenti, prendendo atto della necessità di dar luogo alla tessitura di un'adeguata trama di raccordi volti ad assicurare l'integrazione di competenze tra organi ed enti. <sup>168</sup>

Si tratta di un'esigenza che corre di pari passo con l'incremento dei settori di intervento dell'Unione che sempre più spesso si sovrappongono ed invadono il terreno attribuito nell'articolazione costituzionale interna delle competenze alle realtà substatuali.

L'Europa, benché con tutti gli ostacoli <sup>169</sup>di ordine politico-istituzionale sopra evidenziati, offre senza dubbio un impulso, benché indiretto, ai processi di regionalizzazione all'interno degli Stati membri e comunque fa trasparire una tendenza, ancora in fieri, volta a rafforzare la posizione delle entità substatuali nelle dinamiche istituzionali comunitarie, per allargare e rafforzare la base democratica dei propri processi decisionali e rendere più efficaci le politiche dell'Unione che da sempre hanno

---

<sup>168</sup> Sotto il primo profilo potrebbe aspirarsi all'inserimento del Comitato delle regioni nei procedimenti di creazione e formazione del diritto comunitario.

Ferma l'attuale configurazione monocamerale del Parlamento europeo (che dovrebbe essere in maniera ancor più incisiva nei processi decisionali per superare lo storico deficit di democrazia che grava sull'originario impianto istituzionale dell'Unione), potrebbe valorizzarsi il ruolo del Comitato delle Regioni, fino a farne una camera di rappresentanza territoriale che oggi manca nell'ordinamento comunitario, rendendola una sede obbligata per l'assunzione delle decisioni.

Perché ciò si realizzi occorre superare quella tradizionale ricostruzione desunta dal modello costituzionale ispirata alla logica di una rigida separazione delle competenze, per aderire alla logica della reciproca integrazione.

<sup>169</sup> Il modello dell'Europa delle Regioni potrà essere preso in considerazione solo nel momento in cui il livello regionale sarà presente in tutti i paesi aderenti all'Unione. In mancanza di tale denominatore comune la pretesa di far corrispondere ad esso il terzo livello dell'edificio europeo appare totalmente impraticabile

trovato nella dimensione regionale (sia pure concepita, inizialmente, in termini geografici) un referente ottimale per la realizzazione dei propri obiettivi strategici.

Non c'è dubbio, del resto, che le dinamiche relative all'assetto istituzionale dell'Unione e l'ampliamento dei settori di intervento di quest'ultima finiscano di fatto per influenzare i processi volti all'implementazione del peso assunto dalle realtà substatali nel processo di integrazione comunitaria.

Nell'ambito dei lavori della Convenzione sul futuro dell'Unione sia la Commissione, sia il Parlamento europeo sia il Comitato delle Regioni hanno affrontato la questione relativa all'individuazione degli strumenti per valorizzare, nell'ambito dell'assetto istituzionale dell'Unione e nei processi decisionali comunitari, il ruolo e l'apporto delle entità substatali di governo presenti all'interno dei singoli Stati membri. Senza dubbio una significativa tappa di questo percorso va ravvisata nel tentativo di superare l'originaria impostazione del principio di sussidiarietà, limitata nel tenore della iniziale formulazione, in via esclusiva ai rapporti tra Comunità e Stati membri, conferendo a tale principio, nel testo del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, una differente valenza sostanziale volta a riconoscere e comprendere l'apporto ed il ruolo delle entità substatali di governo.

In tal modo, le regioni potrebbero trovare un appiglio testuale da invocare, sia pure per il tramite dei governi nazionali, nell'eventualità di un indebito sconfinamento da parte dell'Unione negli ambiti di competenza delle prime e tale da legittimare un vero e proprio interesse a ricorrere per censurare possibili violazioni del principio da parte degli atti comunitari.

Ferma l'incertezza connessa a tali prospettive e determinata dalla non prevedibile sorte in merito all'entrata in vigore della Costituzione europea, va tuttavia sottolineato come, stante la perdurante validità del principio dell'indifferenza dell'ordinamento comunitario all'articolazione interna delle competenze – nel senso che lo stesso non può disporre in ordine all'attribuzione /allocazione delle funzioni tra i

livelli istituzionali presenti negli Stati membri, unitamente all'assenza di una situazione uniforme e omogenea all'interno di questi ultimi in ordine alla valorizzazione della dimensione sub-statale, l'Unione, pur lasciando affiorare una propensione alla valorizzazione delle regioni quali nuovi poli, non solo di rilevanza geografica, dell'azione europea, abbia sempre mantenuto un atteggiamento di *self-restraint*.

Nello stesso Libro Bianco sulla *Governance* europea, approvato dalla Commissione il 27.07.2001, l'obbligo di coinvolgere adeguatamente le realtà locali è stato concepito come obiettivo da porre in via esclusiva in capo agli Stati membri, come si evince da un significativo passaggio: “[...] *La responsabilità principale di far partecipare alla politica dell'Unione il livello regionale e locale spetta e deve continuare a spettare ai governi nazionali [...]*” .

Tale situazione comporta pertanto che l'individuazione degli strumenti che consentano alle regioni di partecipare alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario, resti in maniera preponderante affidata al diritto costituzionale interno degli Stati membri.

In relazione al “caso” italiano, paradossalmente è emerso come le scelte effettuate dal legislatore costituzionale ed in via ordinaria siano caratterizzate da un'ambiguità di fondo che tradisce l'intento dello Stato, per arginare la dirompente crescita delle competenze comunitarie, con contestuale larvata erosione di quelle interne, di preservare la propria sovranità, individuando strumenti volti a ribadire e rafforzare la stessa sul versante interno con compressione e “schiacciamento” delle funzioni riservate alle regioni. Tali scelte paiono risentire tuttora di quell'errata premessa – affiorante già nell'impostazione seguita dalla Corte costituzionale nella sentenza 142/72 – determinata dal confondere il ruolo dello Stato, quale soggetto di diritto internazionale, del quale le regioni costituiscono un'articolazione interna, con la posizione dello Stato quale livello istituzionale che, anche in virtù di quanto definito dal nuovo art. 114 Cost., si affianca agli altri livelli istituzionali con pari dignità

(regioni ed enti locali). Tale erronea premessa porta tuttora ad arginare il rischio di esporre lo Stato ad eventuale responsabilità sul piano comunitario per inadempimento degli obblighi assunti, accentrando di fatto la competenza ad attuare gli stessi in capo al medesimo, in deroga al riparto di competenze costituzionalmente assegnato.

La reazione dello Stato all'incalzare del processo di integrazione europea si traduce dunque nel riaccentramento delle competenze sul fronte interno tramite l'avocazione di funzioni e di poteri decisionali.

Tale tendenza che, come si è visto, trapela dalla inadeguatezza degli strumenti individuati dalla legislazione di attuazione del dettato costituzionale al fine di consentire la partecipazione regionale relativamente alle fasi ascendente e discendente del diritto comunitario, viene a livello sistematico, giustificata enfatizzando, da un lato, la necessità di assicurare presso le istituzioni europee un'unitaria rappresentazione degli interessi nazionali, dall'altro, paventando i rischi connessi all'esposizione dello stato a forme di responsabilità esclusiva sul piano sopranazionale.

Spostando dunque lo sguardo sull'impianto costituzionale interno, onde verificare se e quale spazio sia attribuito alle entità substatali nel processo di integrazione europea, si è preliminarmente evidenziata una grossa lacuna – già sintomo di una refrattarietà ad un'apertura incondizionata nei confronti delle istituzioni comunitarie e al passaggio ad una piena integrazione - imputabile alla assenza, salvo il riferimento contenuto nel primo comma dell'art. 117 Cost., di una specifica "clausola europea" volta a porre i principi ed il procedimento in relazione al processo di integrazione comunitaria<sup>170</sup>.

---

<sup>170</sup> Come evidenziato, alcuni degli Stati membri ed, in particolare, la Germania e l'Austria, a seguito della ratifica del Trattato di Maastricht, comportante la proclamazione di principi difficilmente sintonizzabili con le Costituzioni nazionali, hanno provveduto ad introdurre specifiche norme costituzionali per delineare le condizioni sostanziali e procedurali per la partecipazione alla integrazione comunitaria. A tale proposito si ricorda il nuovo art. 23 della Legge fondamentale tedesca che, da un lato, esige il rispetto da parte delle istituzioni europee del principio democratico, dello Stato di diritto, della sussidiarietà e dei diritti fondamentali, dall'altro prevede il necessario coinvolgimento, nella materia dei competenza dei



Come è noto, l'unico "appiglio" costituzionale è tuttora rappresentato dall'art. 11 dal quale, attraverso una lettura evolutiva della giurisprudenza sono state estrapolate, non senza notevoli forzature, le coordinate sostanziali e procedurali del cammino comunitario.

Si rammenta che nella prassi giurisprudenziale (sentenza n. 14/64 Corte cost. ) e istituzionale l'art. 11 è stato, da un lato, interpretato come norma procedurale che ha consentito di ratificare i Trattati tramite legge ordinaria, dall'altro ( sentenze n. 98/65, 183/73, 170/84, 232/89, 1146/88 Corte cost.), con l'elaborazione della teoria dei controlimiti, è stato utilizzato come ancoraggio per preservare quel nucleo di principi e diritti fondamentali che costituiscono l'essenza della Costituzione italiana da ogni erosione suscettibile di derivare dall'appartenenza all'Unione europea ed idoneo a legittimare l'intervento della Corte a presidio di tali diritti e principi in caso di lesione procurata dalle istituzioni comunitarie.

---

Lander, del Bundestrat, al fine di ampliare la base democratica dell'assunzione di decisioni a livello comunitario, richiedendo che la legge di ratifica del trattato debba obbligatoriamente ottenere l'assenso preventivo della Camera espressiva delle istanze dei Lander. Mentre in Germania si è seguito un approccio di tipo emendativo con la riformulazione dell'art. 23 (c.d. Europa Artikel) del Grundgesetz, prevedente, tra l'altro, il necessario raggiungimento della maggioranza dei 2/3 di entrambe le Camere per approvare le modifiche del Trattato capaci di incidere sulla Costituzione, in Francia è stato introdotto in Costituzione il nuovo Titolo XV dedicato alla partecipazione della Repubblica all'Unione europea e contemplante un controllo preventivo del Conseil Constitutionnel volto a verificare l'eventuale incompatibilità del Trattato con la Costituzione, controllo tale da subordinare, in caso affermativo, l'autorizzazione alla ratifica alla revisione costituzionale. Dall'analisi delle discipline vigenti nei vari ordinamenti degli Stati membri, le "clausole europee" risultano fondamentalmente polarizzate in tre distinti modelli. Alcuni ordinamenti prevedono un'apertura incondizionata rispetto al sistema comunitario, facendo propria la visione monistica dei rapporti tra sistemi (Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo). Una seconda tipologia (riscontrabile negli ordinamenti costituzionali di Germania, Finlandia e Svezia) prevede limiti all'integrazione comunitaria mediante la costituzionalizzazione dei controlimiti e la previsione di "clausole di omogeneità" esterna, mediante le quali si richiede che i principi comunitari siano conformi e compatibili con i principi costituzionali interni e siano destinati a cedere rispetto ai medesimi, in caso di conflitto. Infine, in alcuni ordinamenti (Francia, Danimarca e Irlanda) è previsto il ricorso eventuale al referendum popolare qualora la ratifica dei Trattati comporti e richieda la revisione della Costituzione.

La lettura evolutiva dell'art. 11 ha tuttavia trascurato, del tutto, la problematica concernente l'apporto delle regioni nel processo di integrazione europea<sup>171</sup>.

Ad avviso di parte della dottrina<sup>172</sup>, tale lacuna potrebbe allo stato essere colmata attraverso il richiamo alla previsione di cui all'art. 11 della Legge cost. n. 3/01. Tale disposizione consente ai regolamenti parlamentari di disciplinare la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni ai lavori della Commissione parlamentare per gli affari regionali, a pieno titolo e con diritto di voto, ponendo così le regioni in grado di essere coinvolte nei lavori parlamentari per l'approvazione di leggi statali che le concernono.

Interpretando estensivamente tale norma, stante l'adattamento al diritto comunitario attraverso legge ordinaria, si dovrebbe assicurare la partecipazione regionale anche nei lavori parlamentari aventi ad oggetto la ratifica dei trattati europei e delle loro modificazioni e integrazioni.

Si tratterebbe comunque di offrire un timido surrogato per inaugurare una base di legittimazione regionale al procedimento di ratifica dei trattati europei, non

---

<sup>171</sup> Da parte della dottrina sono state evidenziate le aberranti conseguenze della mancata costituzionalizzazione del processo di integrazione europea e della "iperdilatazione" dell'art. 11 Cost., costituite dalla crisi della rigidità della Costituzione e dal conseguente ridimensionamento della superiorità della stessa nonché dal superamento del concetto di limitazione di sovranità ammissibile secondo la logica dell'art. 11 in ipotesi specifiche ed eccezionali. A tale riguardo si rileva come il processo di integrazione europea postuli un massiccio e stabile trasferimento di competenze che esula evidentemente dal concetto di limitazione di sovranità sotteso all'art. 11. cfr. Tommaso Edoardo Frosini, *Alcune osservazioni sull'Europa nella Costituzione italiana e la modifica dell'art. 11 Cost.*, in *Diritto Pubblico comparato europeo* n. 3/2003 p. 1532 e ss.

<sup>172</sup> Si rinvia a M. Cartabia, *La revisione dell'art. 11 della Costituzione: una giusta esigenza, un discutibile rimedio*, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo* 2003 p. 1522 e ss. L'Autrice commenta il contenuto del d.d.l. n. 2218 volto a riformare l'art. 11 della Costituzione al fine di sopperire al proverbiale deficit democratico delle istituzioni europee, tramite il rafforzamento, da un lato, delle maggioranze parlamentari nell'approvazione delle leggi di ratifica dei trattati, dall'altro, nell'introduzione della partecipazione popolare tramite referendum al fine di ampliare la base del consenso a fronte di scelte volte a rafforzare e approfondire il vincolo europeo. Si segnala come tale d.d.l. non prevedesse, a differenza dell'art. 23 della Legge fondamentale tedesca, alcuna forma di coinvolgimento delle regioni. Tale progetto di riforma è tuttavia rimasto privo di esito.

comparabile al peso politico che le stesse regioni potrebbero far sentire qualora esistesse una vera e propria seconda camera di rappresentanza delle medesime.

Oltre alla citata assenza della “clausola europea”, non hanno sortito un significativo incremento della partecipazione regionale al processo di integrazione europea le innovazioni introdotte con la riforma del Titolo V Cost.

In riferimento al primo comma dell’art. 117 Cost. si è preliminarmente osservato come, nonostante alcuni isolati slanci entusiastici di parte della Dottrina, la prescrizione in esso contenuta sia proiettata esclusivamente in una logica interna, limitandosi a regolare il rapporto tra i differenti livelli ordinamentali (Stato e Regioni), senza pretese, dunque, di scardinare il tradizionale rapporto tra fonti, né tantomeno di introdurre un nuovo parametro di legittimità costituzionale, alla stregua del quale sindacare la validità delle fonti interne.

Del resto, non sembrano, ad oggi, avere avuto successo i tentativi di ancorare alla nuova prescrizione il superamento della logica dualista ed il passaggio a quella monista richiedente l’ovvio presupposto dell’abbandono del “baluardo” dei c.d. “controlimiti”.

Eppure si è evidenziata, in linea teorica, l’importanza di effettuare un pieno bilanciamento tra i diversi principi, per ritenerli non gerarchicamente ordinati all’interno di un ordinamento complessivamente unitario, sulla scorta della considerazione che il diritto comunitario copre con la propria disciplina molti tra gli ambiti materiali rimessi alla potestà legislativa delle regioni .

Senza dubbio la più rilevante novità nell’impianto del Titolo quinto, relativa alla partecipazione delle regioni al procedimento di integrazione europea, è contenuta nel quinto comma dell’art. 117 Cost.

Viene costituzionalizzata la partecipazione regionale alle fasi “ascendente” e “discendente” del diritto comunitario.

La maggior ampiezza delle competenze legislative regionali dopo la riforma costituzionale avrebbe dovuto postulare l'esigenza di un profondo ripensamento delle soluzioni adottate sotto il precedente quadro di riferimento.

Nel sistema precedente, infatti, il riconoscimento dei poteri regionali di partecipazione alla fase discendente del diritto comunitario risultava circoscritto dalla stessa limitatezza delle competenze regionali e dalla loro continua interazione con le competenze statali in ciascuna materia. Mentre, infatti, la potestà legislativa regionale delle regioni ordinarie era soltanto di tipo concorrente (o ripartita) e per materie enumerate, per l'esercizio delle funzioni amministrative vigeva il principio del parallelismo rispetto alla potestà legislativa.

Stante l'esiguità dei margini di intervento del legislatore regionale non era stata parallelamente avvertita l'esigenza di assicurare un incisivo apporto delle entità substatali alla fase ascendente.

Una volta che le competenze regionali sono state non solo estese, quanto ad ambiti materiali di intervento, ma anche rafforzate quanto a spessore, con l'introduzione della potestà residuale o esclusiva, non enumerata, ma generale, si è posto il problema di come preservare tali nuovi margini di autonomia, garantendo nel contempo condizioni uniformi di attuazione.

L'intervento del legislatore statale, nell'attuare a tal fine i precetti costituzionali, avrebbe dovuto porre regole di procedura che, nel disciplinare i poteri regionali nella fase ascendente e discendente del diritto comunitario, tenessero in considerazione, in un'ottica di più ampio respiro, il globale assetto dei rapporti tra i differenti livelli istituzionali, esplicantesi nella ridefinizione del ruolo attribuito a Stato, Regioni e enti locali, nell'inversione del criterio di enumerazione nonché nella previsione di una competenza regionale residuale e tendenzialmente generale in rilevanti settori dell'economia, così come, ancora, nel disallineamento tra potestà legislativa, regolamentare e amministrativa, nel tramonto del parallelismo, ed, infine, nel

rafforzamento dell'autonomia derivante dalla soppressione dei controlli preventivi statali sugli atti legislativi e amministrativi regionali.

L'individuazione degli strumenti da parte del Legislatore avrebbe dunque dovuto coordinarsi ed armonizzarsi con il nuovo assetto istituzionale e non focalizzarsi – come è avvenuto – isolatamente sul riconoscimento costituzionale delle prerogative regionali nella fase ascendente e discendente del diritto comunitario.

La pur pregevole affermazione costituzionale delle prerogative regionali nel versante ascendente e discendente del diritto comunitario, sancita dal quinto comma dell'art. 117 Cost. è stata difatti, senza dubbio, sottoposta ad una attuazione “minimalista” da parte della legislazione ordinaria, ciò anche in considerazione della contestuale proclamazione costituzionale dei poteri sostitutivi dello Stato per fronteggiare eventuali inadempienze regionali e giustificati dalla perdurante esclusiva responsabilità del medesimo sul piano comunitario.

Non pare d'altra parte giusto addossare in via esclusiva al Legislatore ordinario ogni doglianza circa la logica eccessivamente riduttiva e continuista dello sviluppo offerto nel dato normativo ai nuovi precetti costituzionali in ordine alla partecipazione regionale al processo di integrazione comunitaria.

In fondo, l'attuazione legislativa risente, in un certo senso, dell'ambivalenza sottesa alle nuove disposizioni costituzionali e di quei “contrappesi” introdotti per salvaguardare l'esigenza di coordinamento tra i differenti livelli istituzionali. L'appunto critico che potrebbe muoversi al Legislatore è quello di aver valorizzato oltremisura tali “clausole generali”, facendo delle medesime gli assi portanti del nuovo impianto normativo, con il discutibile effetto di far passare nelle retrovie il riconoscimento dei poteri regionali soprattutto nella fase discendente del diritto comunitario, e finendo per investire, in ultima battuta, il Giudice costituzionale del difficile compito, di notevole pregnanza politica, di individuare l'esatta portata e l'ambito di operatività delle prime.

L'impianto normativo di attuazione delle nuove disposizioni costituzionali pare non porre adeguatamente l'accento sulla volontà di valorizzare, nel più ampio e complessivo ripensamento dell'assetto di competenze, il ruolo delle regioni, restando ancorato alla pregressa impostazione.

Peraltro, come visto, la previsione dei poteri sostitutivi si articola in due distinte disposizioni costituzionali (art. 117, V comma, e art. 120, II comma).

Il fatto che il legislatore costituzionale del 2001 abbia deciso di frazionare e scindere le previsioni costituzionali in tema di poteri sostitutivi in due differenti disposizioni, tra l'altro di difficile coordinamento ed armonizzazione quanto ai presupposti, alla natura del potere contemplato e ai rispettivi ambiti di applicazione, potrebbe essere indizio dell'assenza di un disegno coerente di riforma dello stato regionale che ripensi efficacemente il ruolo complessivo dei differenti livelli istituzionali nel rapporto con lo Stato centrale.

Se l'intenzione dichiarata da parte del Legislatore costituzionale era, dunque, costituita dalla volontà di valorizzare in maniera determinante le autonomie locali, gli strumenti per perseguire tale risultato avrebbero essere dovuti orientati a ridurre quegli aspetti di incertezza suscettibili di aprire il varco ad episodi di inevitabile conflittualità nei rapporti tra centro e periferia.

In particolare, si sarebbero dovuti definire in termini più circostanziati e privi di ambiguità ed ambivalenza alcuni poteri (quali gli interventi sostitutivi) onde evitare che gli stessi si trasformassero in clausole generali o in "valvole di chiusura" o *relais* del sistema, riproducendo le problematiche connesse all'invocazione del limite, ormai depennato sulla carta dell'interesse nazionale, e legittimando sistematiche "intrusioni" dello Stato, con inevitabile stravolgimento della *ratio* di valorizzazione dell'autonomia politica regionale sottesa al nuovo impianto costituzionale.

E' proprio sfruttando i margini "fluttuanti" di tali clausole presenti all'interno del nuovo Titolo V della Costituzione, che il Legislatore in sede di attuazione delle

nuove prerogative regionali in ordine ai poteri riconosciuti nella fase ascendente e discendente del diritto comunitario, ha individuato soluzioni di compromesso, contraddistinte, sia pure nel contesto di una indiscussa valorizzazione dei margini di autonomia delle regioni, da una notevole affermazione dei poteri statali.

Complessivamente, con riferimento alla partecipazione delle Regioni e delle altre autonomie territoriali ai processi decisionali comunitari che investano materie di competenza regionale deludenti sono i margini di intervento riconosciuti dalla Legge n. 11/05 (c.d. “Legge Buttiglione”).

La disciplina apprestata da tale legge non pare essere riuscita a forgiare strumenti adeguati al nuovo “status” e alle vaste competenze assegnate dal nuovo Titolo V Cost. alla dimensione regionale.

Per quel che concerne la fase ascendente la legge, infatti, predispone momenti di coinvolgimento delle regioni che lungi dall’integrare una vera e propria diretta partecipazione in senso pieno, secondo quanto parrebbe prescritto dall’art. 117, V comma, Cost., rappresentano il timido e incerto tentativo di aprire spiragli di “concertazione non paritaria” tra Stato e Regioni, secondo un modo di concepire i rapporti tra i differenti livelli istituzionali tipico del precedente quadro costituzionale di riferimento.

Tali soluzioni costituiscono un surrogato, evidentemente frutto di un compromesso politico-istituzionale, che non riesce a divincolarsi dal retaggio di quell’impostazione tradizionale che tende ad accentrare in capo allo Stato ogni deliberazione in ordine alla formazione della posizione italiana da far valere in maniera unitaria presso le istituzioni comunitarie, rifuggendo da ogni apertura verso altre dimensioni territoriali che possano scardinare, compromettere e/o farsi portatori di esigenze parcellizzate, o offrire una visione parziale.

Parimenti deludente, sul versante dell’individuazione degli strumenti di partecipazione regionale alla fase ascendente “diretta”, risulta l’attuazione legislativa

del quinto comma dell'art. 117 Cost., offerta dalla Legge n. 131/03 (c.d. Legge "La Loggia").

La disciplina contenuta in tale intervento normativo (art. 5) è stata concepita come attuazione costituzionale differita, perché a sua volta bisognosa di attuazione – anzi, di etero-attuazione – nella misura in cui rinvia, per un verso alle determinazioni della Conferenza Stato-Regioni, e per altro verso, all'evoluzione che subirà il processo di integrazione europea.

L'effettività della partecipazione stenterà ad affermarsi fintantoché non si addivenga ai relativi accordi e contestualmente fino a che non verrà elaborato ed identificato in sede comunitaria un sicuro ed inequivoco parametro di legittimità comunitaria che sia posto a garanzia delle autonomie locali.

In relazione alla fase discendente, l'ampiezza dei poteri riconosciuti alle regioni dal nuovo quadro costituzionale in ordine al recepimento del diritto comunitario paiono assai indeboliti dall'esteso potere sostitutivo che la legge n. 11/05 assegna al legislatore statale con norme che, oltre a permettergli di recuperare ampie competenze sul piano legislativo, legittimano altresì un intervento "anticipato e cedevole" di natura regolamentare che, già di dubbia costituzionalità anteriormente nel precedente assetto di competenze, appare ora, a maggior ragione, in stridente contrasto e comunque di difficile conciliazione con agli altri principi costituzionali (primo fra tutti con la previsione di cui all'art. 117, VI comma)<sup>173</sup>.

Come sottolineato da alcuni Autori il Legislatore, pur essendo mosso dall'intento di adeguare la disciplina della legge comunitaria annuale al mutato quadro costituzionale, parrebbe paradossalmente aver rivolto lo sguardo troppo al passato.

---

<sup>173</sup> Tali soluzioni appaiono in stridente contrasto anche con rigorose prese di posizione da parte della Corte costituzionale per la quale "alla fonte secondaria statale è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale" (sentenza n. 303/03).



L'attuale assetto della legislazione ordinaria ed il complesso normativo scaturenti dal combinato disposto degli strumenti attuativi contenuti nelle Leggi n. 131/03 e 11/05 testé richiamate, non sembrano, dunque, aver tenuto conto, in maniera adeguata, del profondamente mutato "sistema" delle autonomie scaturente dalla riforma del Titolo V della Costituzione, nei profili evidenziati, e risultano largamente insufficienti a garantire il pieno sviluppo del medesimo, essendo in grado di offrire soltanto una attuazione "scollata" rispetto ai fili conduttori dell'impianto del Titolo V complessivamente considerato.

Come sopra accennato, tra le più vistose incongruenze ravvisabili nella "Legge Buttiglione", emerge la stabilizzazione e l'implementazione, relativamente all'attuazione del diritto comunitario, degli strumenti di sostituzione preventiva sul piano legislativo da parte dello Stato in danno delle regioni, soprattutto il ricorso a regolamenti statali, in piena distonia con la nuova ripartizione della potestà regolamentare riservata dal VI comma dell'art. 117 Cost. allo Stato solamente nelle materie di propria competenza esclusiva, ferma, anche in queste ipotesi, la delegabilità alle regioni.

La positivizzazione di un intervento sostitutivo statale anticipato rispetto al maturarsi dell'inadempimento del legislatore regionale nel legittimare una surrogazione sistematica del legislatore statale negli ambiti materiali di competenza regionale, implica il rischio di una deresponsabilizzazione delle regioni e profila il rischio di una sostanziale alterazione del riparto di funzioni costituzionalmente assegnato<sup>174</sup>.

---

<sup>174</sup> E' sintomatico del rischio di deresponsabilizzazione dei legislatori regionali il fatto che solamente in alcune regioni e, principalmente, in quelle a statuto speciale, sia stato, peraltro in tempi recentissimi, introdotto un meccanismo di attuazione agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'U.E. analogo a quello della legge comunitaria annuale, che, evitando la parcellizzazione degli interventi normativi, dovrebbe consentire una costante, sistematica e completa opera di adeguamento regionale alla legislazione comunitaria. Si richiama a tale riguardo la Legge Regionale della Valle D'Aosta n. 8 del 16 marzo 2006 che nell'enucleare all'art. 1) le proprie finalità (tra cui quelle di dettare disposizioni in materia di relazioni internazionali e con l'Unione europea della Regione e di disciplinare le attività di

---

rilievo internazionale ed europeo della Regione), prevede alla lettera c) la disciplina delle “modalità di partecipazione della Regione ai processi normativi dell’Unione europea e di adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea”. Sotto tale profilo il legislatore regionale ha introdotto un meccanismo che ricalca quello statale, contemplando all’art. 9 la “Legge comunitaria regionale”: “1. La Regione, nelle materie di sua competenza, dà tempestiva attuazione agli atti normativi comunitari e alle sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee. 2. Entro il 31 marzo di ogni anno, la Giunta regionale, previa verifica dello stato di conformità dell’ordinamento regionale al diritto comunitario, presenta al Consiglio regionale un disegno di legge recante “disposizioni per l’adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d’Aosta derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee”; il titolo è completato dal numero identificativo delle direttive recepite e dall’indicazione “Legge comunitaria regionale”, seguita dall’anno di riferimento. 3. Nella relazione sul disegno di legge di cui al comma 2, la Giunta regionale a) riferisce in merito allo stato di conformità dell’ordinamento regionale al diritto comunitario e alle eventuali procedure di infrazione a carico dello Stato in conseguenza di inadempimenti della Regione; b) fornisce l’elenco degli atti normativi comunitari da applicarsi o eseguirsi in via amministrativa”. Tale legge si dichiara espressamente approvata in “relazione al combinato disposto degli articoli 117, commi 3, 5, 9, della Costituzione e 10 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), e nel rispetto degli indirizzi di politica estera dello Stato e delle leggi 5 giugno 2003 n. 131 (Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3) e 4 febbraio 2005 n. 11 (norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari)”. Il meccanismo della legge comunitaria regionale è stato introdotto altresì dallo Statuto del Lazio approvato l’11 novembre 2004. L’art. 11 intitolato “Adeguamento all’ordinamento comunitario” testualmente recita: “1. La Regione adegua il proprio ordinamento a quello comunitario. 2. Assicura l’attuazione della normativa comunitaria nelle materie di propria competenza, di norma attraverso un’apposita legge regionale comunitaria, nel rispetto della Costituzione e delle procedure stabilite dalla legge dello Stato. 3. La legge regionale comunitaria, d’iniziativa della Giunta regionale, è approvata annualmente dal Consiglio nell’ambito di una sessione dei lavori a ciò espressamente riservata. 4. Con la legge regionale comunitaria si provvede a dare diretta attuazione alla normativa comunitaria ovvero si dispone che vi provveda la Giunta con regolamento. La legge regionale comunitaria dispone comunque in via diretta qualora l’adempimento degli obblighi comunitari comporti nuove spese o minori entrate o l’istituzione di nuovi organi amministrativi”. È interessante notare come lo Statuto contempli espressamente l’eventualità che l’attuazione della normativa comunitaria avvenga mediante regolamento regionale. Tuttavia in tale evenienza, in ossequio al principio di legalità, valevole anche nell’ambito del rapporto tra fonti regionali, è necessario che sia la stessa legge comunitaria regionale ad autorizzare l’attuazione in via regolamentare degli obblighi comunitari.

Molto più articolata ed interessante risulta, infine, la Legge regionale del Friuli Venezia Giulia n. 10 del 2 aprile 2004 recante “Disposizioni sulla partecipazione della Regione Friuli Venezia Giulia ai processi normativi dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari” il contenuto,

Né paiono ovviare a tale inconveniente i correttivi della subordinazione dell'entrata in vigore della fonte statale alla scadenza del termine per l'adempimento, ove sussista una inerzia regionale, e della clausola espressa del carattere sostitutivo e della cedevolezza.

Anzi, l'emersione e l'individuazione, nell'ambito della composizione del conflitto tra fonti, determinato dalla possibilità di concorrente (nel senso di concomitante) intervento di normativa statale e regionale, della cedevolezza come stabile e generale criterio di risoluzione di antinomie, non è un segnale positivo e conferma l'ambiguità e le debolezze del sistema che si sta progressivamente delineando in seguito alla modifica del Titolo V.

Se la cedevolezza si sostanzia nella disapplicazione o, meglio nella "soluzione" di efficacia, (così come chiarito dall'art. 16 della L. 11/05 e come risulta dalla interpretazione della Dottrina) della norma statale a fronte della produzione normativa successiva (legislativa o regolamentare ) regionale, il sistematico ricorso a tale criterio potrebbe mettere in difficoltà il principio della certezza del diritto come inteso nel nostro ordinamento nazionale ed aprire nuovi spazi ad un diritto sempre più giurisprudenziale proprio dei sistemi di *Common law*, dando vita ad un modello ibrido e disordinato delle fonti, non più ordinate in via esclusiva secondo i tradizionali criteri della gerarchia e della competenza.

Conclusivamente, volendo tirare le fila di questa analisi e dare una risposta agli interrogativi posti nelle premesse dell'indagine, non potrà sottacersi l'impossibilità allo stato di rintracciare una soluzione definitiva che fornisca punti fermi.

Lo stato di avanzamento del processo di integrazione europea tiene conto ed è conseguenza della circolarità nelle reciproche interferenze sugli assetti istituzionali

---

per la struttura e gli strumenti contemplati pare anticipare e aver ispirato la formulazione della Legge Buttiglione.

dell'ambito interno e di quello comunitario nonché delle modalità di raccordo tra i livelli di governo substatali, statali e dell'Unione.

La proclamata esigenza a livello comunitario di valorizzare l'apporto delle regioni nel processo di integrazione europea non ha tuttavia trovato, nelle soluzioni normative interne, una adeguata risposta, lasciando trapelare a volte ed in maniera paradossale, una tendenza di segno diametralmente opposto.

Come è emerso nel corso della presente indagine, l'atteggiamento dello Stato ostativo ad una eccessiva apertura al processo di integrazione europea si è risolto, sul piano interno, a detrimento delle prerogative regionali pur affermate sulla carta, attraverso l'introduzione di strumenti sia sul versante ascendente che su quello discendente volti a rendere piuttosto macchinosa e comunque "filtrata" l'emersione delle istanze regionali e ad "ingabbiare" in un complesso iter procedimentale le competenze delle stesse scapito della effettività della partecipazione al processo decisionale comunitario .

Tale atteggiamento trova la propria *ratio* nella presa d'atto della forte incidenza che i vincoli comunitari rivestono sia in relazione al sistema interno delle fonti sia nell'atteggiarsi concreto e normativo dei rapporti tra Stato e livelli territoriali sub-statali, ed, in particolare, le Regioni e, pertanto nella necessità di arginare il processo di europeizzazione delle competenze.

E' evidente come ogni mutamento nella struttura, nell'ordinamento e nelle modalità di funzionamento dell'Unione sia suscettibile di provocare effetti e suscitare reazioni molto rilevanti nell'ambito dell'ordinamento interno tale da indurre lo stesso ad apportare modifiche anche molto rilevanti al dettato costituzionale.

Così come può accadere che siano le modifiche apportate al sistema costituzionale interno e legate specificatamente a dinamiche interne al sistema politico-istituzionale a determinare anche sui rapporti con l'Unione effetti tali da modificare regole, prassi e comportamenti.

Alla luce delle reciproche interferenze, pare necessario che il legislatore interno, pur nella presa d'atto della forte influenza sul versante interno delle dinamiche di integrazione comunitaria e del fatto che la tendenza dell'Unione è quella di arrivare alla creazione di un modello federale con forte ridimensionamento della sovranità degli Stati, reagisca a tale processo non attraverso la mortificazione e compressione delle prerogative riconosciute alle regioni e alle entità substatali di governo, quanto piuttosto valorizzando le medesime.

Solamente la convergenza degli intenti tra Unione europea e realtà nazionale in vista della emersione della dimensione substatale nel processo di integrazione europea potrà conferire maggiore democraticità ai processi decisionali assunti in sede sovranazionale, rafforzando, contestualmente il peso politico e l'individualità della dimensione statale che potrà contrastare - proprio garantendo il "flatus" regionale - la paventata ingerenza da parte delle istituzioni comunitari.

## **RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

ANZON ADELE, I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale, Torino, 2003

ANZON ADELE, I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale . Il nuovo regime ed il modello costituzionale a confronto. Torino 2002 p. 223 e ss.

BARBERA AUGUSTO, Chi è il custode dell'interesse nazionale? In Quaderni costituzionali 2001 p. 345 – Scompare l'interesse nazionale? Nel "Forum" di Quaderni costituzionali

BARBERA AUGUSTO e BASSANINI FRANCO, I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali: commentario al decreto n. 616 di attuazione della Legge 382, 1978, Bologna, Il Mulino.

BARBERA AUGUSTO, Regioni e interesse nazionale, 1973, Giuffrè.

BARBERA AUGUSTO, (a cura di ) Saggi e materiali di diritto regionale, 1997, Maggioli.

BARTOLE S., BIN ROBERTO, FALCON GIANDOMENICO, TOSI ROSANNA. ( a cura di ), Diritto regionale, dopo le riforme, Bologna, 2003

BERTI GIORGIO, Governo tra Unione europea e autonomie territoriali in Le Regioni n.1/2002 , p. 9 e ss.

BERTI GIORGIO, Regionalismo europeo nella prospettiva del Trattato di Maastricht, in Le Regioni n. 5 /1992, p. 1203 e ss.

BIENTINESI FABRIZIA, L'evoluzione della legge comunitaria nella prassi applicativa e nelle riforme istituzionali in Rassegna parlamentare n. 5/05 p. 850 e ss.

BIFULCO RAFFAELE, Forme di Stato composto e partecipazione dei livelli regionali alla formazione della volontà statale sulle questioni comunitarie in Il Diritto dell'Unione Europea 1997 n1-2 p. 101 e ss.

BILANCIA PAOLA, Obblighi internazionali e vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo disegno di legge dl Governo in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

CACIAGLI MARIO Regioni d'Europa, devoluzioni, regionalismi, integrazione europea. Il Mulino 2003

CALIANDRO FRANCESCO, Poteri sostitutivi, obblighi comunitari ed assetto delle fonti normative dopo la riforma del Titolo V della Costituzione in Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario 2004 p. 435 e ss

CALIFANO LICIA, Stato, Regioni e diritto comunitario nella Legge n. 11/05 in Quaderni Costituzionali 2006

CALIFANO LICIA, Regioni e diritto comunitario in Studi Urbinati 2004-2005 Serie A-n.56,1

CALIFANO LICIA (a cura di ), Saggi e materiali di diritto regionale, Maggioli, 1997

CANNIZZARO ENZO, La riforma "federalista" della Costituzione e gli obblighi internazionali in Rivista di diritto internazionale n. 4/2001 p. 933 e ss.

CANNIZZARO ENZO, Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e regioni in Le istituzioni del Federalismo n. 1/2002 p. 26 e ss.

CARETTI PAOLO, Potere estero e ruolo "comunitario" delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione in Le Regioni n. 4/03 pag. 556 e ss

CARETTI PAOLO, Rapporti tra Stato e Regioni: funzioni di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo

CARETTI PAOLO, Principio di sussidiarietà e funzione legislativa, in Quaderni regionali 2002, p. 451 e ss.

CANCILLA FRANCESCO ANTONINO, Il Comitato delle Regioni della Comunità Europea: competenze e prospettive di evoluzione, in Nuove Autonomie n. 3/2003 p. 389 e ss.

CARETTI PAOLO, Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale, in Le Regioni nn. 3-4 / 2000 p. 547 e ss.

CARTABIA MARTA, La revisione dell'art. 11 della Costituzione: una giusta esigenza, un discutibile rimedio. In Diritto pubblico comparato ed europeo, n. 3/2003 p. 1522 e ss.

CARTABIA MARTA, Le Regioni italiane e l'Europa in M. Cartaria, J.H.H. Weiler, L'Italia e l'Europa. Profili istituzionali e costituzionali, Bologna, 2000

CARTABIA MARTA, Principi inviolabili e integrazione europea, Milano, Giuffrè 1995.

CECERE ALFONSO MARIA, La cedevolezza da regola a eccezione in Quaderni costituzionali 2002 p. 631 e ss.

CELOTTO ALFONSO, Le "modalità" di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi in Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario 1999, p. 1478 e ss.

CHIEFFI LORENZO, (a cura di), Regioni e dinamiche di integrazione europea, Torino 2003

CHITI MARIO P., Regioni e Unione Europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale, in Le Regioni n. 6/02 p. 1401 e ss.

CHITI MARIO P., Regionalismo interno e regionalismo comunitario: due modelli da ricomporre in Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario n. 1/1992 p. 33 e ss.

CHITI MARIO P., Il regionalismo comunitario dopo Maastricht e l'istituzione del Comitato delle Regioni in AA.VV. Diritto amministrativo comunitario a cura di L. Vandelli – C. Bottari – D. Donati, Maggioli, 1994, p. 59 e ss.

CICIOTTI ENRICO, Regioni, Unione Europea e politiche di sviluppo in Rivista internazionale di scienze sociali, n. 2/2003 p. 339 e ss.

COCOZIA V., Regioni e diritto comunitario nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in Le Regioni 1992, p. 620 e ss.

CONFORTI B. Sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari in Foro italiano 2002, V, 231.

D'ATENA ANTONIO, Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane in Le Regioni n. 3-4/2000 pag. 556 e ss.

D'ATENA ANTONIO, Il doppio intreccio federale . Le Regioni nell'Unione europea in Le Regioni n. 6/1998 p. 1422 e ss.



D'ATENA ANTONIO (a cura di), L'Europa delle autonomie . Le Regioni e l'Unione Europea, Milano, Giuffrè, 2003

D'ATENA ANTONIO, La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea, in AA.VV. Il Nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione, Milano 2002, p. 137 e ss.

D'ATENA ANTONIO, Poteri sostitutivi e konkurriende Gesetzgebung, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

DE CESARE R. approvata al Senato la modifica della Legge “La Pergola” in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

DE FIORES CARLO, Trasformazione della delega legislativa e crisi della categorie normative, Padova, 2001

DICKMANN RENZO, Sussidiarietà e potere sostitutivo. Osservazioni in occasione di una recente pronuncia del Consiglio di Stato (Ad. Gen. N. 2 del 2002) in Foro Amministrativo Consiglio di Stato 2002 p. 849 e ss.

FALCON GIANDOMENICO, La “cittadinanza europea” delle Regioni in Le Regioni n. 2/01 p. 327 e ss.

FALCON GIANDOMENICO, Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione in Le Regioni n. 6/2001 p. 1247 e ss.

FERRELLI N. E G.M. SCALI Il ruolo delle Regioni nell'elaborazione delle norme comunitarie : dalla Conferenza Stato-regioni al Comitato delle Regioni in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 1992, p. 1243 e ss.

FROSINI TOMMASO EDOARDO, Alcune osservazioni sull'Europa nella Costituzione italiana e la modifica dell'art. 11, in Diritto Pubblico Comparato europeo 2003 p. 1532 e ss.

GAGLIARDI ALBERTO, Stato e Regioni nel processo di integrazione europea in Quaderni regionali n. 1/05 p. 9 e ss.

GOZI SANDRO, Regioni europee e processi decisionali dell'Unione: quale equilibrio ? I casi di Belgio, Spagna, Germania e Regno Unito in Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario 2003 p. 339 e ss.

GROPPI TANIA, Regioni, Unione europea, obblighi internazionali in La Repubblica delle autonomie, a cura di M. Olivetti- T. Groppi, Torino 2002 p. 139 e ss.

GROPPI TANIA, Regioni e diritto comunitario: il disegno di legge di modifica della legge La Pergola, un passo sulla via della continuità in Forum costituzionale – [www.mulino.it](http://www.mulino.it) e in Regioni e Governo Locale n. 2/2002

GUAZZAROTTI ANDREA, Niente di nuovo sul fronte comunitario? La Cassazione in esplorazione del nuovo art. 117, comma 1, Cost. in Giurisprudenza costituzionale n. 1/2003 p. 467 e ss.

LA PERGOLA ANTONIO, Regionalismo, federalismo e potere estero dello Stato . Il caso italiano ed il diritto comparato, in Quaderni regionali, 2/1985 p. 923 e ss.

LEANZA UMBERTO, Le Regioni nei rapporti internazionali e con l'Unione Europea a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione in La Comunità internazionale n. 2/2003 p. 211 e ss.

LIPPOLIS VINCENZO, Parlamento e Unione Europea, in T. Martines –V. Lippolis – C. De Caro – M. Moretti – G. Silvestri, Diritto Parlamentare, Rimini, 2005 p. 385 e ss.

LUCARELLI A. Regioni e Unione europea nel nuovo assetto costituzionale: un difficile equilibrio tra sviluppo economico ed unità della dimensione sociale in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

LOIODICE ALDO, Osservazioni al disegno di legge per l'adeguamento alla legge costituzionale n. 3/2001. Vincoli internazionali e poteri sostitutivi, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

LUCIANI MASSIMO, L'autonomia legislativa in Le Regioni nn. 2-3/ 2004 p. 355 e ss.

LUNGI LAURA, Entità substatali: regioni e unione europea: una dinamica convivenza. In Amministrazione e contabilità dello Stato e degli Enti pubblici, n. 4/2003 p. 371 e ss.

LUPO NICOLA, Alcune tendenze relative ai pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo, in Osservatorio sulle fonti, 1998, p. 118

LUPO NICOLA, Le leggi di delega e il parere parlamentare sugli schemi dei decreti legislativi nell'esperienza repubblicana, in *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. Labriola, *Rassegna parlamentare*, quad. n. 3 del 1999, p. 383 e ss.

MAFROLLA EMANUELA MARIA, Un dialogo diretto tra Unione Europea ed autonomie locali- Intervista ad Albert Bore, Presidente del Comitato delle Regioni della U.E. in *Comuni d'Italia* n. 3/03 pp. 8 e ss.

MAINARDIS CESARE, I poteri sostitutivi statali; una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre, in *Le Regioni* n. 6/2001 p. 1357.

MANZELLA ANDREA Il nuovo costituzionalismo europeo: regioni e cittadinanza, Il Mulino, *Europa 2*, 1994 p. 31 e ss.

MARAZZITA GIUSEPPE, I poteri sostitutivi tra emergency clause e assetto dinamico delle competenze, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

MARCHETTI GLORIA, I poteri sostitutivi nel quadro del nuovo assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali in *Rassegna parlamentare* n. 1/05 p. 233 e ss.

MARCHETTI GLORIA, Le Regioni e la fase ascendente del diritto comunitario, in *Rivista di Diritto Pubblico* 2001 p. 85 e ss.

MARZANATI ANNA, Commento all'art. 5 in AA.VV. *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 (La Loggia)*, Milano, Giuffrè, 2003 p. 383 e ss.

MASCIA MARCO, L'associazionismo internazionale di promozione umana. Contributo all'analisi di nuovi attori della politica internazionale, Padova, Cedam, 1992

MASCIA MARCO, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione europea*, 1996, CEDAM, Padova.

MORRONE ANDREA, *Il diritto regionale nella giurisprudenza e nelle fonti*, Cedam, Padova, 2005.

NAPOLI CRISTINA, La Corte dinanzi ai "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario": tra applicazione dell'art. 117, primo comma, e rispetto dei poteri interpretativi della Corte di Giustizia in *Forum di Quaderni costituzionali*.

ONIDA VALERIO- CARTABIA MARTA, Le regioni e la Comunità europea i AA.VV. Trattato di diritto amministrativo europeo, parte generale, a cura di M. Chiti – P. Greco, Giuffrè, Milano, 1997.

OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, 15 luglio 2005, quad. n. 3 Degli Appunti del Comitato per la Legislazione.

PALERMO FRANCESCO, Nuove occasioni (mancate) per una clausola europea nella Costituzione italiana. Alcune osservazioni critiche in Diritto pubblico comparato ed europeo, n. 3/2003 p. 1539 e ss.

PALERMO FRANCESCO, Titolo v e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore in Le Istituzioni del Federalismo n. 5/2000 p. 732 e ss.

PAPISCA ANTONIO, Le regioni come attori della politica internazionale in AA.VV. Alpe Adria una regione europea , Milano ISPI 1988 p. 56 e ss.

PASTORI GIORGIO, L'integrazione delle regioni italiane nell'ordinamento europeo dopo Maastricht, in Le Regioni n. 5 /1992 p. 1217 e ss.

PASTORI GIORGIO, La Conferenza Stato- Regioni fra strategia e gestioni in Le Regioni, 1994, p. 1261 e ss.

PERAINO R., Il ruolo della Commissione Politiche dell'Unione europea nell'esame del disegno di legge comunitaria: problematiche attuali e prospettive di riforma, in Il Parlamento nella transizione, a cura di S. Traversa – A. Casu, Rassegna parlamentare n. 2 1996 p. 1 e ss.

PICCIONE D. Gli enigmatici orizzonti dei poteri sostitutivi del Governo: un tentativo di razionalizzazione, in Giurisprudenza costituzionale, 2003, p. 1207 e ss.

PINELLI CESARE, I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e comunitario in Foro italiano 2001 p. 194 e ss.

PITINO ARIANNA, La disciplina regionale dei rapporti tra Regioni e Unione Europea : il D.D.L. di modifica della Legge n. 86/89.

PITINO ARIANNA, Verso una nuova legge comunitaria, Torino 2005.

PIZZETTI FRANCO, Le autonomie locali e l'Europa in *Le Regioni* 2002 n. 5 p. 942 e ss.

PIZZETTI FRANCO, Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana in *Le Regioni* nn. 3-4/2000 p. 473 e ss.

PIZZETTI FRANCO, Le autonomie locali nella riforma costituzionale e nei nuovi statuti regionale in *Le Regioni* n. 5/02 p. 935 e ss.

PIZZETTI FRANCO, L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea, in *Le Regioni* 2002 p. 653 e ss.

PIZZETTI FRANCO, Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo" in *Le Regioni* n. 6/2001 p. 1153 e ss.

PIZZETTI FRANCO, Le nuove regioni italiane tra Unione europea e rapporti esteri nel quadro delle riforme costituzionali della XIII Legislatura: nuovi problemi, compiti, opportunità per il potere statutario delle Regioni e il Legislatore statale e nazionale in *Le Regioni* n. 5/2001, p. 803 e ss.

RAFFAELLI ANDREA, I pareri parlamentari sugli schemi dei decreti legislativi, in *Osservatorio sulle fonti*, 2001, p. 55 e ss.

RESCIGNO GIUSEPPE UGO, Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato in *Le Regioni* n. 4/02 p. 729 e ss.

ROSSI LUCIA SERENA, Stato, Regioni e Unione europea, in *Le Regioni* 1992 p. 903 e ss.

RUGGERI ANTONIO, Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo) in *Diritto e Società* n. 2/03.

RUGGERI ANTONIO, Unione Europea e Regioni, nella prospettiva del riordino istituzionale e della integrazione delle competenze in *Rassegna Parlamentare* 2005 p. 782 e ss.

RUGGERI ANTONIO, Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla Legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia (a margine di Corte costituzionale sentenze nn. 236, 238, 239 e 280/2004 in *federalismi.it*, 29 luglio 2004

RUGGERI ANTONIO, Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un “modello” e delle sue possibili realizzazioni) in *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell’arena della globalizzazione: Unione Europea e Mercosur* a cura di Paola Bilancia, Giuffrè, 2006, p. 69 e ss.

RUGGIU A., *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV Legislatura in Le Regioni* n. 1/03 p. 195 e ss.

SANDULLI MARIA ALESSANDRA, *Due aspetti della recente riforma al Titolo V della Costituzione in Rassegna parlamentare* 2001 p. 950 e ss.

SCRIMALI ANDREA, *La partecipazione degli enti infraregionali alla elaborazione delle scelte nazionali in materia comunitaria (note minime al d.d.L. Buttiglione ) in Le Istituzioni del Federalismo* n.1/04 p. 177 e ss.

SCRIMALI ANDREA, *Le Regioni italiane e la formazione del diritto comunitario nell’attuazione del Titolo V della Costituzione in Quaderni Regionali* n. 2/05 p. 367 e ss.

SORRENTINO FEDERICO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Atti del Convegno Regioni, diritto internazionale e comunitario – Genova, 23 marzo 2002* in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

SORRENTINO FEDERICO, *La partecipazione dell’Italia all’Unione europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1998, p. 891 e ss.

STROZZI GIROLAMO, *Luci ed ombre nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di adempimento degli obblighi comunitari*, in *Le Regioni*, 1988 p. 198 e ss.

STROZZI GIROLAMO, *Partecipazione delle Regioni all’elaborazione delle politiche comunitarie e le loro competenze all’attuazione degli atti comunitari alla luce della legge n. 86 del 1989*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico comunitario*, n. 1/1992 p. 111 e ss

TARASCO ANTONIO LEO, *Le norme cedevoli dopo la riforma del Titolo V: un ulteriore “stretta” del Consiglio di Stato*. In *Il Foro amministrativo Consiglio di Stato* n. 1/2003 p. 280 e ss.

TIBERI GIULIA, La Riforma della Legge “La Pergola” in Quaderni costituzionali n. 3/05 p. 671 e ss.

TIZZANO A. La partecipazione delle regioni al processo di integrazione comunitaria: problemi antichi e nuove prospettive in Le Regioni n. 3 /1992 p. 603 e ss.

TONIATTI ROBERTO, Forma di stato comunitario, sovranità e principio di sopranazionalità: una difficile sintesi, in Diritto Pubblico Comparato europeo 3/ 2003 p. 1532 e ss.

TORCHIA LUISA, I vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione in Le Regioni 2001 n. 6 p. 1206 e ss.

TOSI ROSANNA, La Legge costituzionale n. 3 del 2001 : note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa, in Le Regioni n. 6/2001 p. 1241 e ss.

TRIPOLDI S., La fase indiretta della partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari: alcune osservazioni sul d.d.l. di riforma della Legge “La Pegola”, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

VERONESI G., Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2°, della Costituzione, in Le Istituzioni del Federalismo n. 5/2002 p. 742 e ss.

VIOLINI LORENZA, Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome. Commento all’art. 1, comma 1, e agli articoli 5 e 6 . In Stato, regioni ed enti locali nella Legge 5 giugno 2003 n. 131 a cura di Giandomenico Falcon, Il Mulino 2003.

VIOLINI LORENZA, Legge “La Loggia” e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari: la Corte (a buon diritto) assolve le scelte legislative, benché incompiute . Note alla sentenza n., 238/04 in Le Regioni nn. 1-2/2005

---