

Il diritto europeo e la ripartizione nazionale delle competenze tra lo Stato e le regioni ¹.

Giulio Vesperini

SOMMARIO: 1. Premessa. –2. Circa i limiti in cui la disciplina comunitaria può derogare al riparto delle competenze fissato dalla Costituzione. – 3. La partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari. 4. 4. La differenziazione dei rapporti comunitari da quelli internazionali delle regioni. 5. 5. Del valore interpretativo del diritto comunitario. 6. Conclusioni.

1. Premessa

Sul tema dei rapporti tra l'ordinamento europeo e le articolazioni territoriali degli Stati membri esiste ormai una letteratura molto vasta. Sono numerosi, infatti, i problemi che questi rapporti pongono, tra i quali, ad esempio, quelli della c.d. "cecità" del diritto comunitario rispetto alle regioni ²; dell'efficacia dei meccanismi previsti per la partecipazione delle regioni ai processi di decisione europei ³; del rapporto tra la responsabilità unitaria dello Stato per l'adempimento degli obblighi comunitari e il principio dell'efficacia diretta del diritto comunitario con la conseguente espansione dei compiti di attuazione demandati alle regioni e agli enti locali; dei limiti della tutela giurisdizionale delle regioni innanzi al giudice europeo ⁴, ecc.

In questa nota, si concentra l'attenzione su un aspetto particolare, quello dell'influenza esercitata dall'ordinamento comunitario sulla disciplina dei poteri regionali e dei loro rapporti con lo Stato di appartenenza.

La determinazione di tale influenza si presenta di non facile identificazione per una serie di ragioni. Anzitutto, perché, in conformità al principio dell'autonomia istituzionale degli Stati, il diritto comunitario ha ritenuto che la materia della dislocazione delle competenze tra i diversi livelli di governo all'interno dei singoli ordinamenti esulasse dal proprio ambito di intervento. Una prima importante enunciazione di questo principio e delle sue implicazioni si trova in una lontana sentenza della Corte di Giustizia (cause riunite da 51 a 54/71 del 15 dicembre 1971), nella quale si legge: "qualora il trattato o i regolamenti attribuiscono poteri o impongano obblighi agli Stati membri, ai

¹ Il presente saggio comparirà anche nel volume 'Ordinamento europeo e pubblica amministrazione', a cura di G. Sciuillo, Quaderni della Spisa, Bononia University Press (in corso di pubblicazione). Per i commenti da loro forniti su una prima versione di questo testo, ringrazio i professori Sabino Cassese, Stefano Battini ed Edoardo Chiti.

² Si veda al riguardo, tra i tanti, G. Falcon. *La "cittadinanza europea" delle Regioni*, in *Le regioni*, 2001, p.329.; L. Torchia, *Regioni e Unione europea: temi e problemi*, in *Le regioni*, 2000, p. 495; A. D'Atena, *Le regioni e l'Europa*, in A.D'Atena, *Le regioni dopo il big bang*, Milano, Giuffrè, 2005, p.213.

³ In questo senso, si veda da ultimo L. Domenichelli, *Le Regioni nella Costituzione europea*, Milano, Giuffrè, 2007.

⁴ Della quale testimonia, da ultimo, Corte di Giustizia, 2 maggio 2006, causa C-417/04..

fini dell'applicazione del diritto comunitario, la soluzione del problema relativo al modo in cui l'esercizio di detti poteri e l'adempimento di detti obblighi possono essere affidati dagli Stati a determinati organi interni dipende unicamente dal sistema costituzionale dei singoli Stati". Di recente, però, si è sostenuta la tesi secondo la quale è "erroneo sostenere che il principio di autonomia istituzionale degli Stati membri si traduca in indifferenza dell'Unione verso la distribuzione dei poteri a livello domestico"⁵. All'opposto, il principio in questione avrebbe due motivazioni pratiche (garantire la rappresentanza unitaria degli interessi nazionali nel *decisionmaking* europeo ed assicurare la responsabilità esclusiva ed unitaria dello Stato per il mancato adempimento degli obblighi comunitari, anche quando questo consegua a comportamenti delle regioni e degli enti locali) e l'effetto di rafforzare i poteri centrali a scapito di quelli periferici. Quindi, anziché risolversi nella neutralità dell'ordinamento comunitario rispetto agli assetti costituzionali interni, esso favorirebbe, in fatto, soluzioni di tipo centralistico.

D'altro canto, però, i rapporti domestici tra i singoli Stati e le rispettive articolazioni territoriali sono condizionati in modo crescente dal processo di integrazione, per effetto, soprattutto, della combinazione tra l'espansione delle competenze comunitarie e le misure di decentramento adottate in numerosi Stati membri. Un indizio importante della rilevanza che gli Stati accordano a questo tema si ricava dall'approvazione, prima in Germania e poi anche in altri ordinamenti nazionali, di norme costituzionali per disciplinare i poteri degli enti regionali e locali nei procedimenti di formazione e di attuazione delle decisioni comunitarie⁶.

Una ulteriore ragione di difficoltà deriva dal fatto che le influenze del diritto comunitario sulla disciplina dei poteri regionali e dei loro rapporti con gli Stati membri sono di vario tipo. Una prima si realizza in quelle normative comunitarie che attribuiscono direttamente compiti alle istituzioni regionali e locali. L'esempio più importante si ha nelle discipline nelle quali si articola la politica regionale della Comunità europea: essa inizia nel 1975 con la nascita del Fondo europeo di sviluppo regionale; conosce un primo mutamento, alla metà degli anni ottanta del secolo XX, con il regolamento n. 2088/1985, sui programmi europei integrati e il regolamento n. 2052/88, sui fondi strutturali; si consolida negli anni successivi con le riforme di questo ultimo regolamento, approvate nel 1999 e nel 2006. In questi casi, l'ordinamento europeo disaggrega gli Stati e la loro unità, stabilendo in merito alle funzioni e ai modelli di azione delle loro articolazioni interne. Si tratta, peraltro, di un modello di regolamentazione non isolato nell'ordinamento europeo, dato che sono ormai numerosi i casi nei quali la disciplina comunitaria provvede direttamente alla

⁵ M.Savino, *Regioni e Unione europea: il mancato "aggiramento dello Stato"*, in *Le regioni*, 2007, p. 43, ivi p. 59.

⁶ In materia v. le interessanti osservazioni svolte da P.Pérez Tremps e L. Violini, *La Costituzione europea e l'organizzazione territoriale degli Stati membri*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004, p. 1431 ss. Per un esame delle discipline dei diversi Stati membri in materia di ordinamenti regionali e locali, si veda il fascicolo n.121-122/2007 della *Revue française d'administration publique*, "*Transferts territoriaux de compétences en Europe*". Si veda anche M.P. Chiti, *Las entidades locales en el ordenamiento jurídico comunitario*, dattiloscritto.

regolamentazione delle amministrazioni nazionali, delle loro funzioni, dei procedimenti tramite i quali queste sono esercitati, dei loro rapporti con i governi nazionali, ecc. Per quanto riguarda, più in particolare, l'oggetto della presente indagine, peraltro, secondo una tesi diffusa nella letteratura, la recente regionalizzazione di molti Stati membri sarebbe da porre in diretta connessione proprio con queste politiche: per poter dare attuazione alle misure di coesione stabilite a livello europeo, molti Stati membri, privi in passato di articolazioni territoriali, hanno istituito enti subnazionali e adottato misure di decentramento⁷. Quindi, all'effetto diretto connesso alle discipline europee, se ne aggiunge uno indiretto che investe l'articolazione interna degli ordinamenti nazionali.

Un secondo tipo di influenza è più mediato. Esso consegue ad atti di indirizzo, voti, indicazioni generali delle istituzioni comunitarie per l'esercizio dei poteri attribuiti loro o per quelli di competenza dei singoli Stati. Ad esempio, dall'inizio di questo secolo, il Parlamento europeo, in più occasioni, ha preso atto dei processi di decentramento e di regionalizzazione in corso negli Stati membri; segnalato l'opportunità che questi fenomeni abbiano ripercussioni anche nei processi decisionali comunitari; auspicato, in particolare, che si tenesse conto di questi indirizzi nella elaborazione del progetto di Trattato costituzionale; raccomandato agli Stati di promuovere una adeguata partecipazione delle regioni e degli enti locali ai processi decisionali e di rappresentanza nel settore degli affari europei⁸.

Si consideri, ancora, il "Libro bianco sulla governance dell'Unione europea" del 2001, ove si legge: "Ogni Stato membro dovrà prevedere opportuni dispositivi di ampia consultazione quando si tratta sia di prendere le decisioni dell'Unione, sia di attuare politiche comunitarie a dimensione territoriale"⁹. Due anni più tardi, nella relazione sull'attuazione dello stesso Libro bianco, la Commissione ne elenca in questo modo le scelte più importanti: l'intenzione di avviare un dialogo più intenso con le associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regionali e locali ai fini della elaborazione delle politiche; l'introduzione di "contratti tripartiti con obiettivi specifici", come progetti pilota in determinati ambiti, per semplificare i compiti legislativi e di attuazione e le politiche comunitarie con un forte impatto territoriale; l'invito al Comitato delle regioni perché svolga un ruolo più proattivo nell'esame delle azioni comunitarie; quello agli Stati perché esaminino le modalità di una maggiore partecipazione degli operatori regionali e locali nella definizione delle politiche comunitarie e ricorrano ad accordi di cooperazione con le regioni e le collettività locali presenti nel proprio territorio.

⁷ Si veda per esempio, J. Schwarze, *The Europeanization of national administrative law*, in *Administrative Law under European Influence*, J. Schwarze (ed.), Sweet e Maxwell, Baden-Baden, 1996, p. 789, ivi 802.

⁸ Di questi indirizzi del Parlamento europeo fornisce una ricostruzione puntuale A. Scrimali, *Il Parlamento europeo e la promozione delle autonomie locali negli Stati membri dell'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, p.899.

⁹ Sul punto si veda anche l'analisi fatta da L. Domenichelli, *Le Regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione: dalla Dichiarazione di Nizza alla convenzione europea*, in *Le regioni*, 2002, p. 1239.

In questo stesso ambito, infine, vanno menzionati il protocollo di cooperazione tra la Commissione e il Comitato delle regioni, per migliorare la funzione consultiva del Comitato e la sua partecipazione alle scelte comunitarie nei settori di interesse delle regioni e degli enti locali (R/CDR 86/2007) e la Comunicazione del 2003 (Com/2003) 811, con la quale la Commissione si è impegnata a stabilire un dialogo con le associazioni degli enti territoriali sull'elaborazione delle politiche europee e ad acquisirne il parere, prima del formale avvio dei processi decisionali ¹⁰.

Sotto altro profilo, e con un effetto ben più rilevante sulla configurazione dell'ordinamento, si possono menzionare le norme del "Progetto di trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea" sul rispetto dell'autonomia regionale e locale quale caratteristica fondamentale dell'identità nazionale, il riconoscimento di regimi costituzionali particolari per certi territori o categorie di territori, la rilevanza da accordare agli interessi regionali e locali ai fini della applicazione del principio di sussidiarietà, il conseguente obbligo di consultare i livelli intermedi di governo.

Un terzo tipo di influenze si ha con le iniziative adottate dalla Commissione per promuovere la formazione di reti di cooperazione tra le regioni di diversi Stati membri, aperte all'adesione anche di soggetti economici e sociali. Possono essere menzionati, al riguardo, programmi quali INTERREG (con lo scopo di promuovere lo sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio comunitario), Leader (per progetti di sviluppo sostenibile nelle zone rurali), Urban (per promuovere l'elaborazione e l'attuazione di modelli di sviluppo innovativi a favore del recupero socioeconomico delle zone urbane in crisi), con i quali la Commissione ha promosso la creazione di reti transnazionali europee. Alle iniziative della Commissione, fanno riscontro quelle promosse dalle regioni medesime e che, al momento, comprende un certo numero di organizzazioni-rete, come "I Quattro motori per l'Europa" (Baden- Wuttemberg, Lombardia, Catalogna e Rhone ALpes), "Eurocities" (grandi e medie città europee), "RETI" (Regioni Industriali), "RPM" (Regioni Periferiche e Marittime), "L'Arco Latino", ecc., o, ad un livello più propriamente politico, quelle di collaborazione tra gli organi esecutivi e le assemblee legislative delle cd. regioni costituzionali (o "regioni con competenze legislative") ¹¹, nonché le numerose altre associazioni delle regioni e degli enti locali europei ¹².

Un quarto ed ultimo tipo di influenze, infine, riguarda in modo più specifico le conseguenze del diritto comunitario sulla disciplina nazionale dei rapporti interni tra lo Stato e le regioni. In questo caso, a differenza di quelli finora passati in rassegna, è lo stesso ordinamento nazionale a

¹⁰ F. Morata, *Come migliorare la governance democratica europea con le Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, p. 23, ivi specc. p. 33 ss.

¹¹ Sul punto, L. Domenichelli, *Le Regioni nel dibattito sull'avvenire*, cit., p. 1252

¹² L. Domenichelli, *Le Regioni nella Costituzione europea*, cit. p. 28 ss.

dover porre in essere le misure necessarie per contemperare le esigenze dell'integrazione con quelle della propria struttura costituzionale di governo.

E' questo ultimo aspetto che viene approfondito nelle pagine che seguono. L'indagine riguarda l'ordinamento italiano (ma con qualche cenno di tipo comparativo all'esperienza di altri Stati membri)¹³ e, con l'ausilio di decisioni del giudice costituzionale, tratta i seguenti quattro problemi: se la disciplina comunitaria possa derogare al riparto di competenze fissato dalla Costituzione; se la disciplina italiana della cd. fase ascendente sia conforme ai principi che informano il riparto costituzionale di competenze; se esista una differenza tra la disciplina dei rapporti comunitari e quella dei rapporti internazionali delle regioni; se si possa attribuire al diritto comunitario anche una valenza interpretativa della disciplina italiana in materia¹⁴.

2. Circa i limiti in cui la disciplina comunitaria può derogare al riparto delle competenze fissato dalla Costituzione

Per esaminare il primo dei problemi indicati, quello del rapporto tra le norme costituzionali e le norme comunitarie nel riparto della competenza tra lo Stato e le regioni, si può muovere dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 126/1996¹⁵.

Le province autonome di Trento e Bolzano impugnano il decreto legislativo n. 220/1995, attraverso il quale si era data attuazione in Italia al regolamento CEE n. 2092/91, in materia di produzione agricola ed agro-alimentare con metodo biologico, lamentando la violazione, da parte dello Stato, delle competenze attribuite loro in materia di agricoltura e di commercio. La Corte riconosce fondata la questione e accoglie il ricorso, affermando: "il raffronto tra la disciplina dettata dalla normativa statale impugnata e la garanzia costituzionale apprestata alle competenze legislative e amministrative delle Province autonome nella materia in questione rende palese l'esistenza di un contrasto che comporta una limitazione, o addirittura un'espropriazione di queste ultime, tanto più evidente in quanto si tratti di competenze primarie".

Questa conclusione segue ad un ragionamento articolato che la Corte svolge circa "le 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 richiede la predisposizione di strutture, procedure e competenze decisorie attuative, nell'ambito di ciascuno Stato-membro".

¹³ Per un esame degli stessi profili nei principali ordinamenti degli Stati membri è interessante il volume *L'Europa delle autonomie. Le regioni e l'Unione europea*, a cura di A. D'Atena, Giuffrè, Milano, 2003.

¹⁴ Per una ulteriore e importante dimensione del problema esaminato in questo scritto, quella dei condizionamenti esercitati dall'Unione europea sulla finanza regionale, si rinvia a G. della Cananea, *Autonomie regionali e vincoli comunitari*, in www.federalismi.it n.25/2006.

¹⁵ Per l'esame di questa e della giurisprudenza costituzionale ad essa successiva sul punto, fino all'approvazione della riforma costituzionale del 2001, v. M.P.Chiti, *Regioni ed Unione europea dopo la riforma del titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *Le regioni*, 2002, p.1401, ivi, p.1414.

La Corte muove dal presupposto che la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea e agli obblighi che ne derivano deve coordinarsi con la propria struttura costituzionale fondamentale, della quale forma parte integrante l'assetto regionale. L'equilibrio che in materia l'ordinamento nazionale ha raggiunto, nel corso del tempo, ruota attorno a tre principi. Anzitutto, l'attuazione delle norme comunitarie negli Stati membri deve tenere conto della struttura (accentrata, decentrata, federale) di ciascuno di essi: l'Italia, quindi, è "abilitata e tenuta" a rispettare il suo impianto regionale. Ne consegue che, "ove l'attuazione o l'esecuzione di una norma comunitaria metta in questione una competenza legislativa o amministrativa spettante a un soggetto titolare di autonomia costituzionale, non si può dubitare che (...) normalmente, ad esso spetti agire in attuazione o in esecuzione, naturalmente entro l'ambito dei consueti rapporti con lo Stato e dei limiti costituzionalmente previsti nelle diverse materie di competenza regionale (e provinciale)".

Tuttavia, poiché della attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento interno è responsabile in modo unitario, lo Stato ha una competenza di "seconda istanza", nell'esercizio della quale può intervenire efficacemente nel caso di violazioni del diritto comunitario determinate da comportamenti commissivi o omissivi dei soggetti dotati di autonomia costituzionale. Questo principio legittima l'attribuzione allo Stato di una serie di poteri repressivi, sostitutivi o suppletivi nei riguardi delle regioni e delle province autonome.

Ma è il terzo principio quello più interessante per quanto riguarda l'oggetto di questa ricerca. In conformità alla propria giurisprudenza precedente, infatti, la Corte statuisce che "in deroga a quanto detto circa il rispetto del quadro costituzionale interno delle competenze, le norme comunitarie possono legittimamente prevedere, per esigenze organizzative proprie dell'Unione europea, forme attuative di se medesime, e quindi normative statali derogatrici di tale quadro della normale distribuzione costituzionale delle competenze interne, salvo il rispetto dei principi costituzionali fondamentali e inderogabili". Questa situazione non è quella "normale" e deve, pertanto, derivare con evidenza dalla normativa comunitaria, "sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea stessa". Come già statuito in passato dalla Corte costituzionale, queste misure derogatorie possono essere applicate, tra l'altro, se una normativa comunitaria fa riferimento ad una attività unitaria a livello nazionale degli Stati membri; o se richiede l'unicità dell'attività programmatica e di intervento dello Stato; o se prevede una "decisione unica" della Commissione europea avente come destinatari gli Stati in quanto tali.

I presupposti per una deroga alla disciplina costituzionale delle competenze non ricorrono, però, nel caso sottoposto alla attenzione della Corte: il regolamento comunitario n.2092/91, infatti, dopo aver previsto un sistema di controllo gestito da una o più autorità designate e/o da organismi privati riconosciuti, stabilisce che, nel caso in cui il controllo sia affidato ad organismi privati, gli

Stati membri designano una autorità incaricata del riconoscimento e della sorveglianza di tali organismi. Quindi, il regolamento comunitario non impone alcun sistema accentrato di controllo, né tale accentramento potrebbe essere giustificato quando il sistema prescelto dallo Stato faccia perno su soggetti privati.

I principi della sentenza del 1996 sono ripresi dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 398/2006, dove si legge, tra l'altro, che "le esigenze unitarie poste a base di un eventuale accentramento nello Stato della competenza ad attuare una direttiva comunitaria – in deroga al quadro costituzionale interno di riparto della funzione legislativa- devono discendere con evidenza dalla stessa normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea". Anche in questo caso, verificato che le norme comunitarie non impongono l'accentramento, la Corte conclude che debba rimanere impregiudicato il quadro costituzionale di ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni.

In definitiva, la Corte costituzionale ritiene che, solo in via eccezionale, nel concorso di un insieme di ragionevoli esigenze unitarie evidenziate dalla normativa europea, l'attuazione di normative comunitarie possa legittimamente comportare una deroga al riparto costituzionale delle competenze tra lo Stato e le regioni. Tuttavia, queste decisioni mettono in evidenza anche che la Corte costituzionale riserva a sé il compito di contemperare il diritto comunitario e quello costituzionale, sulla base di standard da essa stessa definiti in via generale e, poi, applicati caso per caso. Mettono anche in evidenza che, sia pure alle condizioni indicate dalla stessa Corte, il diritto comunitario può modificare la disciplina costituzionale del riparto di competenze, ma che questa modifica, almeno da quanto emerge dalla giurisprudenza costituzionale, si risolve sempre nel rafforzamento dei poteri dello Stato, non di quelli delle regioni.

Altri ordinamenti, posti di fronte alla stessa problematica, hanno dato risposte più rigorose, informate, cioè, alla derogabilità del principio di non alterazione della distribuzione interna delle competenze fissate dalla Costituzione. E' interessante menzionare, ad esempio, la giurisprudenza del Tribunale costituzionale spagnolo. Questo, già, con la sentenza n.258/1988, aveva risolto, in base al principio indicato, un conflitto di competenze tra la Comunità autonoma della Catalogna e il governo spagnolo, insorto in seguito al recepimento di una direttiva comunitaria in materia agricola con la quale si stabiliva che, negli Stati a struttura decentrata, la trasposizione fosse fatta da una "autorità centrale competente". Il decreto di recepimento della direttiva, adottato dal governo spagnolo, viene impugnato dalla comunità autonoma della Catalogna per invasione delle competenze costituzionali e statutarie. Il Tribunale accoglie il ricorso della Comunità autonoma, argomentando, in modo molto sommario, che l'ordinamento spagnolo non ha inteso trasferire alla

Comunità europea il potere di emendare la Costituzione e gli statuti di autonomia ¹⁶. L'orientamento del Tribunale si è consolidato nel corso degli anni ed è stato ribadito, tra l'altro, in una sentenza del febbraio del 2001 (STC 45/2001), dove si afferma “*en los procesos constitucionales, el Derecho comunitario no es, per se, canon o parametro directo de contraste y examen de los actos y disposiciones de los poderes publicos*”.

3. La partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari

In un saggio pubblicato di recente ¹⁷, si sostiene la tesi che, in Italia a differenza di quanto avviene in altri ordinamenti, la disciplina della partecipazione alle decisioni europee e alla loro successiva attuazione consente allo Stato di riappropriarsi di spazi che, in base al dettato costituzionale, spetterebbero alle regioni ¹⁸. Anche in questo caso, pertanto, il diritto comunitario comporterebbe, in via indiretta, una modifica delle regole nazionali sull'assetto delle competenze.

Per verificare la fondatezza di questa conclusione, ci si può soffermare, a titolo esemplificativo, sulla disciplina della fase ascendente. Occorre, però, precisare meglio il problema da indagare. In questo caso, infatti, a differenza del precedente, non si discute della idoneità delle norme comunitarie a correggere le norme nazionali. Si tratta, invece, di scelte fatte dal diritto nazionale *in funzione* del proprio rapporto con il diritto comunitario e, quindi, della conformazione del diritto interno dei rapporti tra lo Stato e le regioni in relazione ad uno specifico oggetto e della sua coerenza con le altre scelte fatte dall'ordinamento in ordine a quei medesimi rapporti.

Anche in questo caso, l'analisi muove da una sentenza della Corte Costituzionale, quella con la quale essa ha giudicato sulla legittimità costituzionale dell'articolo 5 della legge n.131/2003 (n.239/2004). Questa disposizione, nel dare attuazione all'articolo 117.5 della Costituzione (in base al quale, 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, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, che disciplina anche le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza), stabilisce che “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

¹⁶ Su questo si veda l'esposizione fatta da L. Diez Picazo, *Comunità autonome spagnole e l'Unione europea*, in *L'Europa delle autonomie. Le regioni e l'Unione europea*, a cura di A. D'Atena, cit. p. 237. Si veda anche E. Garcia de Enterría, L. Ortega, *Spanish Report*, in *Administrative Law under European Influence*, J. Schwarze (ed.), Sweet e Maxwell, Baden-Baden, 1996, p. 695, ivi p. 707 ss.; A. Carmona Contreras, *La partecipazione degli enti territoriali ai processi di elaborazione e applicazione del diritto comunitario: il caso spagnolo*, in *Le regioni*, 2002, p. 815.

¹⁷ M. Savino, *Regioni ed Unione europea*, cit.

¹⁸ In generale, poi, sul rapporto, nel diritto italiano, tra regioni ed Unione europea esiste una letteratura molto ampia. Si possono menzionare, tra gli altri, L. Vandelli, *Regioni ed Europa: una introduzione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2004, p.7; G. Amato, *Il contesto istituzionale europeo*, ivi, p.11.

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”.

L'accordo di cooperazione al quale la legge rinvia è stato stipulato dalla Conferenza Stato Regioni, nella seduta del 16 marzo 2006. Esso prevede, tra l'altro, che, quando si tratti di materie di competenza legislativa regionale, nella delegazione del Governo che partecipa alle attività del Consiglio dell'Unione europea, le Regioni stesse e le province autonome sono rappresentate da un presidente di regione o un suo delegato, designato dalle regioni a statuto ordinario e da un presidente delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano o da un delegato da loro designato ¹⁹. Anche nelle materie di competenza residuale delle regioni, la funzione di capo delegazione spetta al rappresentante del Governo, a meno che non si decida di attribuire la stessa ad un rappresentante regionale, con un'apposita intesa tra le regioni e il governo da raggiungersi in Conferenza Stato- regioni.

Torniamo al giudizio svoltosi innanzi alla Corte. La norma del 2003 è stata impugnata dalla provincia di Bolzano e dalla regione Sardegna le quali, tra l'altro, hanno proposto le seguenti censure: la prima è quella che imputa alla legge dello Stato di aver dettato una disciplina di dettaglio delle modalità di partecipazione delle regioni, in contrasto con l'articolo 117.3 della Costituzione, che assegna alla competenza concorrente di Stato e regioni la materia dei rapporti internazionali e dei rapporti con l'Unione europea; si lamenta, poi, che la norma dello Stato viola il diritto delle regioni a concorrere in modo incisivo ed efficace ai processi decisionali comunitari, prevedendo una partecipazione “scarsamente o per nulla incisiva” e comunque “non idonea a

¹⁹ Per una soluzione analoga adottata in Spagna, dove è prevista la partecipazione diretta di un rappresentante autonomico alla delegazione spagnola presso il Consiglio dell'Unione europea, sempre che si discutano questioni relative a competenze autonome sulle quali esista una posizione comune autonoma, si veda A Rojo Salgado, *La riforma in senso federalista del modello spagnolo delle autonomie. Il miglioramento delle relazioni intergovernative*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, p. 65, ivi p.94.

rappresentare efficacemente le istanze di tali enti”; si lamenta, infine, che la norma non abbia garantito un numero minimo di rappresentanti delle regioni nelle delegazioni nazionali.

La Corte costituzionale respinge tutte e tre le censure. La prima, perché la norma della legge n. 131/2003 trova fondamento non già nell’articolo 117.3 Costituzione, sulle competenze concorrenti in materia di rapporti con l’Unione europea, ma nell’articolo 117.5 Costituzione., che riserva allo Stato la disciplina delle procedure per la partecipazione delle regioni e delle province autonome alla formazione degli atti normativi comunitari, nelle materie di loro competenza. Questa norma costituzionale, pertanto, a differenza di quella del comma 3, che ne limita l’intervento alla determinazione dei principi fondamentali, consente allo Stato di disciplinare, anche in modo dettagliato, i procedimenti di formazione della posizione nazionale.

La Corte respinge anche la seconda censura, perché il “concreto atteggiarsi” dello strumento partecipativo previsto dall’art.5.1 della legge del 2003 dipende dagli accordi da adottarsi nell’ambito della Conferenza Stato- regioni e non è compromesso, in alcun modo, dalla previsione meramente procedurale della legge²⁰. In altri termini, la Costituzione ha sancito il principio della partecipazione regionale alla fase ascendente, ma ha lasciato alla legge dello Stato una ampia discrezionalità nella determinazione delle modalità di questa partecipazione. Con una scelta non censurabile nel merito dalla Corte, la legge ha rimesso, a sua volta, la regolamentazione di tali modalità all’intesa tra le parti interessate.

A questa ultima considerazione si lega un terzo interessante passaggio della sentenza, quello nel quale la Corte respinge l’imputazione alla legge di non aver previsto né un numero minimo di rappresentanti regionali nell’ambito delle delegazioni del governo, né, a differenza di quanto avviene in altri ordinamenti, una delegazione di soli rappresentanti delle regioni nelle materie di competenza residuale delle regioni stesse. La Corte ritiene tale rivendicazione in contrasto con “la perdurante competenza statale in tema di relazione internazionali e con l’Unione europea”, a prescindere dai settori materiali coinvolti, sancita dall’art.117, commi 2, 3 e 5, della Costituzione.

L’esame di questa sentenza consente tre tipi di considerazioni. Anzitutto, anche nelle materie che la Costituzione assegna alla loro competenza, la disciplina italiana della partecipazione delle regioni alla fase ascendente non segue il principio della ripartizione interna delle competenze. All’opposto, l’effettività della partecipazione delle regioni è depotenziata sia dall’assenza di garanzie costituzionali circa il “concreto atteggiarsi” della partecipazione stessa, sia dal peso che esercitano in tale configurazione meccanismi di tipo consensuale, tramite i quali le regioni sono costrette a negoziare con lo Stato medesimo l’ampiezza e il peso della loro partecipazione. Quindi,

²⁰ V. al riguardo, L. Violini, *Legge “La Loggia” e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari: la Corte (a buon diritto) assolve le scelte legislative, benchè incompiute*, in *Le regioni*, 2005, p.226. Si veda anche il commento fatto da M. Barbero, *La Corte costituzionale interviene sulla legge “La Loggia”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

il diritto nazionale si mostra disallineato al proprio interno: da un lato, attribuisce alle regioni il potere di disciplinare, con differenti gradi di autonomia a seconda che si tratti di materie di competenza concorrente o residuale, determinati ambiti materiali; dall'altro lato, però, quando le loro competenze interferiscono con quelle comunitarie (essendone, quindi, limitate), le regioni subiscono, poi, una ulteriore limitazione da parte dello Stato.

Su questo paradosso se innesta un altro. Per spiegarlo, bisogna ricordare rapidamente le due principali ragioni che vengono date, di solito, dell'importanza di prevedere una partecipazione delle regioni ai procedimenti di formazione della posizione nazionale nelle decisioni europee: questo, infatti, serve a compensare le limitate possibilità che le regioni hanno di partecipare in modo diretto alle decisioni da assumersi in sede europea; serve poi anche perché le regioni, i cui compiti esecutivi del diritto comunitario sono aumentati, possano rappresentare, prima che la decisione comunitaria sia presa, i propri interessi e gli eventuali costi amministrativi connessi all'esecuzione della stessa. Da qui il paradosso: da un lato, si assume l'importanza che le regioni concorrano a formare la posizione nazionale (in questo caso, tramite la partecipazione alle delegazioni nazionali); dall'altro, però, i relativi meccanismi sono disciplinati in modo tale da limitare il peso effettivo delle regioni.

Una seconda considerazione suggerita dalla sentenza della Corte costituzionale è più rapida. Le conclusioni che si ricavano dall'esame della legge n.131/2003 trovano conferma nella norma, di poco successiva, dell'articolo 5 della legge n.11/2005 ²¹, avente ad oggetto una altra componente della fase ascendente, quella delle procedure di formazione della posizione italiana in ordine ad un determinato progetto di atto comunitario. Senza entrare nel dettaglio di questa normativa, si può osservare, infatti, che neanche le procedure da essa disciplinate garantiscono la piena partecipazione delle regioni e delle province autonome alla formazione della posizione italiana. L'effettività della stessa, all'opposto, è legata al decorso di termini e, in buona parte, alla discrezionalità del governo: ad esso, per esempio, è rimesso di convocare la conferenza Stato- regioni, per acquisirne il parere e, nel caso che la stessa conferenza ne faccia istanza, di chiedere l'apposizione della riserva nel consiglio dei ministri europeo, senza, però, che l'eventuale omissione di questi comportamenti abbia conseguenze giuridicamente rilevanti.

²¹ Sulla quale, per tutti, si veda, M. Cartabia, L. Violini, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n.11*, in *Le regioni*, 2005, p. 475.

Una terza ed ultima considerazione deriva dalla comparazione con altri Stati membri. In Germania, in Spagna e in Belgio²², sia pure con qualche correttivo importante²³, la disciplina della fase ascendente è retta dal principio della sostanziale corrispondenza tra affari interni ed affari esterni. Anche in questo caso, cioè, come in quello esaminato nel paragrafo che precede, vige il principio in base al quale la disciplina costituzionale di riparto delle funzioni condiziona il processo di formazione della posizione nazionale nel processo decisionale comunitario. Un esempio interessante, se non altro perché si tratta della stessa fattispecie esaminata in questo paragrafo, è quello della disciplina belga per la composizione della delegazione nazionale nel consiglio dei ministri europeo. Un accordo di cooperazione del 1994 prevede quattro diverse ipotesi: quando il consiglio tratta di materie affidate, nell'ordinamento nazionale, alla competenza esclusiva della federazione, i ministri federali hanno la rappresentanza esclusiva dello Stato; quando, invece, il consiglio interviene in aree di competenza federale prevalente, la delegazione è guidata da un ministro federale, ma ne fa parte anche un ministro regionale, con compiti consultivi; l'inverso si verifica quando la materia trattata dal consiglio è di competenza regionale principale; infine, quando il consiglio tratta di materie di competenza regionale esclusiva, la delegazione è composta esclusivamente da rappresentanti della regione²⁴.

4. *La differenziazione dei rapporti comunitari da quelli internazionali delle regioni*

Un ulteriore profilo di rilevanza dell'ordinamento comunitario nella disciplina italiana del riparto di competenze tra Stato e regioni si ha nel differente regime al quale sono sottoposti, rispettivamente, i rapporti comunitari e quelli internazionali delle regioni.

In apparenza, la nuova disciplina costituzionale detta una regolamentazione tendenzialmente uniforme per i due tipi di rapporti²⁵.

L'articolo 117.1, infatti, prevede che la potestà legislativa è esercitata dalle regioni, nel rispetto "dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali". Il

²² V. per esempio in materia il già citato volume *L'Europa e le regioni* e in particolare in saggi di M Leroy, sul Belgio, D. Schefold, sulla Germania e Diez Picaro, sulla Spagna; K.-J. Nagel, *L'intervento delle Regioni nella politica europea. Un'analisi comparata*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, p. 43; S. Gozi, *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; J. Woelk, *La partecipazione diretta degli enti substatali al processo decisionale comunitario. Considerazioni comparative*, in *Le regioni*, 2003, p. 575.

²³ Si veda ad esempio per il Belgio, l'esame fattone da M. Leroy, *Federalismo e regolazioni internazionali. Le Comunità e le regioni belghe e l'Unione europea*, in *L'Europa e le regioni*, cit. p. 57, ivi p. 70.

²⁴ Per i meccanismi adottati in Spagna per distinguere tra le competenze dello Stato e delle Comunità autonome e le difficoltà applicative incontrate, si rinvia a A. Carmona Contreras, *La partecipazione degli enti territoriali*, cit., p. 830.

²⁵ Per un esame della disciplina dei rapporti comunitari ed internazionali delle regioni dopo la riforma del titolo V della Costituzione, si rinvia, per tutti, a P. Caretti, *Potere estero e ruolo "comunitario" delle Regioni nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le regioni*, 2003, p.555; A. D'Atena, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in A. D'Atena, *Le regioni dopo il Big Bang*, cit. p. 183.

successivo comma 3, già menzionato, indica nel novero delle materie di legislazione concorrente quelle relative ai rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni. Il comma 5, introducendo qui una importante differenziazione, stabilisce che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, “partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari” e “provvedono all’attuazione e all’esecuzione degli 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”: quindi, la partecipazione alla fase ascendente è consentita per la partecipazione dell’Italia ai processi decisionali che si svolgono in sede comunitaria, ma non per quelli internazionali.

La differenziazione tra i due tipi di rapporti, che, peraltro, ha origine nel corso degli anni Novanta del secolo scorso, emerge con maggiore nettezza dalle leggi n.131/2003 e n. 11/2005, e dalla interpretazione della Corte costituzionale in una sentenza di qualche anno fa.

Per i rapporti comunitari, la norma base è quella dell’articolo 8 della legge n.11/2005. Essa prevede che lo Stato, le regioni e le province autonome, nelle materie di rispettiva competenza, danno tempestiva attuazione, con leggi o altri atti normativi, alle direttive comunitarie ²⁶. Nel caso di inerzia, l’articolo 11.8 della legge n.11/2005, in attuazione dell’articolo 117.5 della Costituzione, regola il potere sostitutivo dello Stato, stabilendo, tra l’altro, che le norme a tal fine adottate “perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione di competenza regionale” .

L’attuazione in via amministrativa, invece, è regolata dall’articolo 16 della stessa legge. Si prevede, tra l’altro, che nelle materie di competenza concorrente, la legge comunitaria indica i principi fondamentali non derogabili dalle regioni; nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, invece, il governo indica i criteri e formula le direttive ai quali si devono attenere le regioni e le province autonome “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”. Anche in questo caso, il governo si può sostituire alle regioni nel caso di mancato rispetto della normativa comunitaria, ai sensi dell’articolo 120 della Costituzione e delle relative norme di attuazione dettate dall’articolo 8 della legge n.131/ 2003.

L’articolo 6 della legge n.131/2003, invece, costituisce la norma base dei rapporti internazionali delle regioni. Essa prevede, tra l’altro, che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza, provvedono direttamente all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali ratificati, dandone preventiva comunicazione al ministero

²⁶ E quindi “non sono soltanto autorizzate pienamente ad attuare il diritto comunitario, ma assumono un preciso dovere in tal senso”, secondo quanto osservato da M.P.Chiti, *Regioni ed Unione Europea*, cit. p.1401.

degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri - dipartimento per gli affari regionali. Nei trenta giorni successivi al ricevimento, questi possono formulare criteri e osservazioni. In caso di inadempienza, ferma restando la responsabilità delle Regioni verso lo Stato, si applicano le disposizioni sui controlli sostitutivi.

Si prevede poi che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di rispettiva competenza, possono concludere con enti territoriali interni ad altro Stato intese per favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché realizzare attività di mero rilievo internazionale, dandone comunicazione, prima della firma, al dipartimento per gli affari regionali ed al ministero degli affari esteri. I due ministeri possono formulare osservazioni entro i successivi trenta giorni, decorsi inutilmente i quali le regioni e le province autonome possono sottoscrivere l'intesa. In ogni caso, con gli atti in questione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano non possono esprimere valutazioni sulla politica estera dello Stato, né assumere impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato stesso o ledere gli interessi di altre regioni o di enti locali.

Ancora, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sempre limitatamente alle materie di propria competenza, possono concludere con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica. Tali accordi devono essere finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale e devono essere conformi, comunque, alla Costituzione, alle norme del diritto comunitario, agli obblighi internazionali, agli indirizzi di politica estera italiana, nonché, nelle materie di competenza concorrente, ai principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato. Per consentire il controllo sul rispetto di questi vincoli, la regione (o la provincia autonoma) interessata deve dare tempestiva comunicazione delle trattative al ministero degli affari esteri ed al dipartimento per gli affari regionali, che ne informano, a loro volta, i ministeri competenti. Il ministero degli affari esteri può indicare principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati; qualora questi ultimi si svolgano all'estero, alle trattative collaborano le competenti rappresentanze diplomatiche e i competenti uffici consolari italiani, previa intesa con la regione o con la provincia autonoma. La regione (o la provincia autonoma), prima di sottoscrivere l'accordo, comunica il relativo progetto al ministero degli affari esteri. Questo, sentito il dipartimento per gli affari regionali, ed accertata l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo, conferisce i pieni poteri di firma previsti dalle norme del diritto internazionale generale e dalla convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969. Gli accordi sottoscritti in assenza del conferimento di pieni poteri sono nulli.

Infine, in qualsiasi momento, il ministro degli affari esteri può rappresentare alla regione o alla provincia autonoma interessata questioni di opportunità inerenti tutte le attività in questione e derivanti dalle scelte e dagli indirizzi di politica estera dello Stato e, in caso di dissenso, sentito il pipartimento per gli affari regionali, chiedere che la questione sia sottoposta al consiglio dei ministri, che, a sua volta, delibera in merito con l'intervento del presidente della giunta regionale o provinciale interessato .

La questione della legittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge n.131/2003 è stata sollevata dalla regione Trentino Alto Adige e dalla Provincia autonoma di Bolzano e risolta dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 238/2004 ²⁷. L'analisi delle argomentazioni della Corte può essere utile per approfondire la disciplina dei rapporti internazionali e apprezzarne ulteriormente la differenza con quella riguardante i rapporti comunitari.

I ricorrenti lamentano, in sostanza, la violazione dell'articolo 117.3 della Costituzione, perché la disciplina statale, anziché essere di mero principio, contiene una serie di norme di dettaglio e vanifica il potere decisionale che la Costituzione ha inteso attribuire alle regioni.

In conformità alla propria giurisprudenza precedente il 2001, la Corte dichiara infondate la questione. Essa ritiene, infatti, che la legge realizzi un equilibrio tra tre diversi principi: la riserva allo Stato della politica estera; il riconoscimento di una attività internazionale delle regioni; la subordinazione della stessa alla possibilità del controllo dello Stato per evitare contrasti con le linee della politica estera nazionale. L'innovazione introdotta dal testo costituzionale del 2001, aggiunge la Corte, sta nel riconoscimento alle regioni di un potere estero e, in particolare, di quello di stipulare intese con enti omologhi di altri Stati e soprattutto veri e propri accordi con altri Stati, sia pure nelle forme e nei casi determinati dalle leggi dello Stato. Il potere estero delle regioni, però, prosegue la Corte, deve essere coordinato con l'esclusiva competenza dello Stato in tema di politica estera e la conseguente attribuzione in capo allo stesso medesimo del potere di disciplinare i casi e le forme di questa attività regionale, per salvaguardare gli interessi unitari che trovano espressione nella politica estera nazionale ²⁸.

La sentenza esaminata, quindi, conferma che, con riferimento al diritto comunitario, si introduce una ulteriore ragione di peculiarità nel regime dei rapporti tra le regioni e lo Stato. Questi, infatti, seguono principi diversi a seconda che abbiano per oggetto i rapporti comunitari o quelli internazionali. Per quanto riguarda i primi, la Costituzione ha “codifica[to] l'acquis preesistente” ²⁹, dando rango costituzionale a quanto prima non lo aveva o che, addirittura, era di dubbia coerenza

²⁷ Per un commento della stessa, si veda M. Barbero, *La Corte costituzionale interviene sulla legge “La Loggia”*, cit.; R. Dickmann, *La Corte Costituzionale ed il “potere estero” delle Regioni e delle Province autonome in federalismi.it*.

²⁸ Per un caso più recente si veda sentenza n.12/2006 con la quale la Corte costituzionale ha giudicato conforme al quadro costituzionale la norma dello statuto della regione Abruzzo, con la quale si richiama la competenza della regione in materia di attuazione e della esecuzione degli accordi internazionali.

²⁹ A. D'Atena, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali* cit. p. 189.

con il dettato costituzionale precedente (si pensi, in tal senso, alla disciplina dei poteri sostitutivi). Le regioni hanno acquisito una soggettività comunitaria e, con essa, la responsabilità di dare attuazione al diritto comunitario nelle materie di loro competenza. E' concessa loro, inoltre, la possibilità di avere relazioni dirette (e quindi non mediate dallo Stato) sia con le istituzioni comunitarie che con le amministrazioni regionali e centrali di altri Stati membri, considerate, ormai, parti di uno stesso ordinamento europeo ³⁰.

Sono molto più incisive le innovazioni che il nuovo testo costituzionale ha prodotto con riferimento ai rapporti internazionali. Come si è visto, tra queste possono essere segnalate quelle riguardanti il riconoscimento alle regioni del potere di eseguire trattati internazionali in materie di loro competenza e di un potere estero.

Ma, al tempo stesso, per ciò che interessa, trova conferma la conclusione che, intorno al diritto comunitario, si definisce (o, per meglio dire, si approfondisce, se si tiene conto dei passaggi attraverso i quali questo risultato è stato raggiunto) un altro motivo di peculiarità dei rapporti tra lo Stato e le regioni. A differenza di quelli esaminati nei paragrafi che precedono, però, in questo caso, il diritto comunitario consente alle regioni una maggiore autonomia di quella della quale esse dispongono in altre relazioni che, analogamente, si svolgono al di fuori dei confini del territorio nazionale.

5. Del valore interpretativo del diritto comunitario.

Un ultimo aspetto da considerare riguarda l'uso del diritto comunitario per interpretare le norme costituzionali sul riparto di competenze. In molti Stati membri, si accetta in modo pacifico, che, sebbene non costituisca parametro formale della distribuzione interna dei poteri, il diritto comunitario si pone come elemento interpretativo delle regole di questa stessa distribuzione. Tra i tanti esempi, si può menzionare la sentenza del Tribunal constitucional spagnolo, n. 13/98 (*Evaluación de impacto ambiental*), e l'esperienza del Belgio, dove il diritto comunitario vale come strumento di interpretazione dell'intero sistema di distribuzione delle funzioni, specie in materia economica.

Anche in Italia, la Corte costituzionale fa un frequente uso del diritto comunitario per interpretare le norme costituzionali di riparto delle competenze tra lo Stato. Una serie di esempi può dare l'idea del fenomeno.

Il primo si ha nella sentenza n.336/2005, con la quale la Corte costituzionale ha deciso una serie di ricorsi regionali contro il codice delle comunicazioni elettroniche (decreto legislativo

³⁰ M.P. Chiti, *Regioni e Unione europea*, cit. p. 1410.

n.259/2003). Per quanto interessa, le regioni avevano censurato quella parte del codice che prevede un procedimento unitario e dettagliato per l'autorizzazione alla installazione degli impianti, predeterminando anche i tempi di formazione degli atti e della volontà delle amministrazioni locali coinvolte. In questo modo, si lamenta, lo Stato ha dettato una "disciplina dettagliata, autoapplicativa, non cedevole" e direttamente operante nei riguardi dei privati, ledendo la competenza legislativa delle regioni.

La Corte respinge la censura, muovendo dal presupposto che l'ampiezza e l'area di operatività dei principi fondamentali "non possono essere individuate in modo aprioristico e valido per ogni possibile tipologia di disciplina normativa", dovendo invece "essere calate nelle specifiche realtà normative cui afferiscono" e tenere conto "degli aspetti peculiari con cui tali realtà si presentano". Ne consegue che "nella fase di attuazione del diritto comunitario la definizione del riparto interno di competenze tra Stato e regioni in materia di legislazione concorrente e, dunque, la stessa individuazione dei principi fondamentali non può prescindere dall'analisi dello specifico contenuto e delle stesse finalità ed esigenze perseguite a livello comunitario". In altri termini, "gli obiettivi posti dalle direttive comunitarie, pur non incidendo sulle modalità di ripartizione delle competenze, possono di fatto richiedere una peculiare articolazione del rapporto norme di principio-norme di dettaglio". Nella specie, conclude la Corte, "la puntuale attuazione delle prescrizioni comunitarie, secondo cui le procedure di rilascio del titolo abilitativo per l'installazione di impianti devono essere improntate al rispetto dei canoni della tempestività e della non discriminazione", richiede di regola un intervento del legislatore statale che garantisca "l'esistenza di un unitario procedimento sull'intero territorio nazionale, caratterizzato, inoltre, da regole che ne consentano una conclusione in tempi brevi". Il diritto comunitario, pertanto, serve a modulare l'attuazione concreta delle norme dell'articolo 117.3 della Costituzione sulla competenza concorrente e, in particolare, a definire il contenuto dei principi riservati alla legge dello Stato.

Un altro esempio si ha nella sentenza n.14/2004, nella quale la Corte costituzionale giudica su un ricorso proposto da alcune regioni contro la legge finanziaria per il 2002. Tutte le impugnazioni, nota la Corte, propongono il problema del rapporto tra le politiche statali di sostegno del mercato e le competenze legislative delle regioni nella nuova disciplina costituzionale del 2001. Il problema, in particolare, è quello di verificare se, nel settore dello sviluppo economico, lo Stato possa disporre di strumenti di intervento diretto sul mercato, o se, invece, esso si debba limitare a promuovere e assecondare l'attività delle autonomie regionali e locali tramite l'erogazione dei fondi o altri interventi di supporto.

Per risolvere la questione, la Corte, prima, annovera gli interventi pubblici a favore dell'impresa nel quadro della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato e della concorrenza; e poi

specifica che “dal punto di vista del diritto interno, la nozione di concorrenza non può non riflettere quella operante in ambito comunitario, che comprende interventi regolativi, la disciplina antitrust e misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza”. Quindi, la norma della Costituzione italiana che riserva allo Stato le misure di tutela della concorrenza viene interpretata in base alla nozione che della concorrenza stessa fornisce il diritto comunitario.

Si possono menzionare, infine, i casi decisi di recente con la sentenza n.401/2007 e con l’ordinanza n.103/ 2008.

Con la prima, giudicando di una serie di ricorsi delle regioni contro il codice dei contratti pubblici, la Corte costituzionale, da un lato, riconduce in generale le procedure di affidamento dei contratti pubblici (attivi e passivi) alla materia della tutela della concorrenza, di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell’articolo 117. 2, lettera e, della Costituzione. Dall’altro, ribadisce che la “nozione di concorrenza, riflettendo quella operante in ambito comunitario include in sé sia interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, sia interventi miranti a ridurre gli squilibri attraverso la creazione delle condizioni per l’instaurazione di assetti concorrenziali”.

Con la seconda, facendo uso per la prima volta nella sua storia del rinvio pregiudiziale regolato dall’articolo 234 del trattato CE, sottopone alla Corte di Giustizia la questione dell’interpretazione e della legittimità comunitaria di una serie di norme della regione Sardegna in materia tributaria.

I casi esaminati in questo paragrafo illustrano, quindi, una altra modalità di incidenza del diritto comunitario sul diritto nazionale del riparto di competenze tra lo Stato e le regioni. Essa è, tendenzialmente, una incidenza indiretta, al pari specialmente di quelle esaminate nei due paragrafi che precedono, nel senso che segue meno ad una decisione comunitaria, più ad una valutazione autonoma dell’ordinamento nazionale. Il rinvio alla Corte di giustizia, disposto dalla recente ordinanza della Corte costituzionale, tuttavia, articola ulteriormente questa vicenda, perché sarà la soluzione da quella fornita a condizionare la decisione della stessa Corte costituzionale e la conseguente disciplina del rapporto tra lo Stato e la regione nel caso in questione.

Inoltre, a differenza di quelle esaminate, questa incidenza è di fonte esclusivamente giurisprudenziale, seguendo, cioè, la lettura che la Corte costituzionale fa delle norme costituzionali.

Infine, almeno fino a questo momento, anche in ragione del fatto che la maggior parte dei casi in cui la Corte costituzionale usa in via interpretativa il diritto comunitario, è originata dalla norma costituzionale sulla tutela della concorrenza, le sentenze esaminate si risolvono nella espansione delle competenze dello Stato a scapito di quelle delle regioni.

6. Conclusioni

Alcune rapide conclusioni. Tra i vari tipi di influenza che il diritto comunitario esercita sulla disciplina dei poteri regionali e del loro rapporto con gli Stati l'attenzione si è concentrata su quelli di tipo indiretto, che seguono cioè alle scelte fatte dai diritti nazionali, in regime di autonomia, per adattarsi alle esigenze della integrazione europea. I problemi esaminati, pur non esaurendo la gamma di quelli posti dalle influenze di questo tipo, servono, tuttavia, a fornire alcune interessanti indicazioni di massima circa le caratteristiche delle stesse. Le principali considerazioni che si ricavano sono di tre tipi.

Anzitutto, si può osservare la varietà degli effetti esercitati dall'ordinamento comunitario sulla disciplina nazionale dei rapporti in questione. A seconda dei casi, infatti, il primo esercita una funzione correttiva del secondo, in ragione, soprattutto, del fatto che il principio di corrispondenza tra affari interni e affari esterni, che informa in modo rigoroso altri ordinamenti, non ha in Italia un'applicazione incondizionata; oppure il diritto sopranazionale è utilizzato per interpretare la disciplina nazionale. Determina, perlopiù, un elemento di espansione delle competenze dello Stato³¹, tanto che si è sostenuta la tesi che il processo di europeizzazione determina un rafforzamento o un mancato "aggiramento" dello Stato³²; ma, sia pure in misura minore, rafforza anche l'autonomia delle regioni. Inoltre, proprio perché rimesso all'autonomo apprezzamento dei singoli ordinamenti, le conseguenze del diritto comunitario differiscono tra i vari Stati membri, ma, in generale, lo stesso diritto comunitario costituisce ormai una componente imprescindibile della disciplina dei rapporti tra lo Stato e le regioni³³.

La seconda considerazione sta in ciò, che l'ordinamento italiano mostra una varietà di tecniche di regolamentazione di questi rapporti: a seconda dei casi, vi provvedono direttamente norme costituzionali, leggi dello Stato, accordi tra lo Stato e le regioni, o le diverse fonti in combinazione varia tra di loro, ma è in ogni caso importante il ruolo esercitato dalla Corte costituzionale. Mancano ancora indagini per verificare, tra l'altro, se, e in quale misura, l'intensificazione del contenzioso costituzionale tra lo Stato e le regioni, seguita all'approvazione della riforma costituzionale del 2001, riguardi anche i rapporti inerenti il diritto comunitario, ma le sentenze esaminate nelle pagine precedenti sono sufficienti a dare un'idea dell'importanza del diritto prodotto dalla Corte costituzionale per l'identificazione dei principi regolatori di questi stessi rapporti.

³¹ M.P. Chiti, *Regioni e Unione europea*, cit. p. 1424.

³² M. Savino, *Regioni e Unione europea*, cit. p. 76.

³³ Così G. Greco, *Stato e regioni nel quadro della partecipazione italiana al sistema comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2000, p. 287.

Infine, in questa nota, si è privilegiata l'analisi delle misure adottate dall'ordinamento nazionale per adeguarsi alle esigenze di quello sovranazionale. Ma bisogna tenere presenti anche altre due dimensioni del problema che interagiscono ampiamente con questa. Da un lato, come si è già osservato, i recenti sviluppi dell'ordinamento italiano in direzione autonomistica hanno intensificato le interferenze tra diritto europeo e diritto italiano; hanno condotto, conseguentemente, alla regolamentazione costituzionale dei principi regolatori dei rapporti tra lo Stato e le regioni in materia; hanno accordato una rilevanza sconosciuta in passato ai problemi posti da tali rapporti.

Dall'altro lato, però, si pone il problema di attrezzare in modo adeguato le regioni alle nuove incombenze che derivano loro dal diritto comunitario. Dei problemi incontrati e delle iniziative adottate in questo senso dalle regioni riferisce in modo analitico, da ultimo, il "Rapporto 2007 sulla legislazione" dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati³⁴. Ne risultano una serie di profili critici: per esempio, per tutto il 2006, sono molto rari i casi di partecipazione diretta delle regioni nelle delegazioni nazionali in sede europea; non si sono avuti casi nei quali i consigli regionali abbiano presentato osservazioni al governo sui progetti di atti comunitari da parte dei consigli; a partire dal 2004, sono state approvate le prime leggi comunitarie delle regioni sulla fase regionale delle procedure di partecipazione alla formazione di atti normativi e di indirizzi comunitari, ma la maggior parte delle regioni non ha ancora provveduto in questo senso³⁵; gli apparati regionali non hanno ancora le competenze necessarie a trattare le numerose informazioni che provengono dalle istituzioni comunitarie ed ad elaborare indirizzi e decisioni in materia.

³⁴ V. Camera dei deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2007 sulla legislazione tra Stato, regioni e Unione europea*, p. 260, 29 ottobre 2007, in http://www.camera.it/files/pdf/legislazione/AA_RAPPORTO_2007.pdf

³⁵ Per una prima pronuncia della Corte costituzionale su queste leggi, si veda sentenza n.372/2004, nella quale si conclude per la legittimità della disposizione statutaria di una regione che abbia previsto la possibilità che con legge regionale si disciplini "uno specifico procedimento interno diretto a fissare le modalità attraverso le quali si forma la relativa decisione regionale, nell'ambito dei criteri organizzativi stabiliti" dalla legge dello Stato, con l'articolo 5 della legge n.131/2003.