Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione

(di prossima pubblicazione in "Quaderni costituzionali")

di Alessandro Pajno

Sommario 1. I rapporti comunitari e internazionali alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione: l'approccio contraddittorio dei primi commenti. – 2. Le disposizioni costituzionali riguardanti il rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario come punto di incontro del "percorso comunitario" e del "percorso regionalista". – 3. Il "percorso comunitario". – 4. Il "percorso regionalista". – 5. La disciplina dei rapporti con l'Unione europea contenuta nel nuovo Titolo V della Costituzione come elemento di unificazione del sistema istituzionale. – 6. L'art. 117, primo comma, Cost., come disposizione sulla funzione legislativa. – 7. L'art. 117, primo comma, Cost. e il riferimento all'"ordinamento comunitario". Il rafforzamento delle ragioni dell'integrazione. – 8. La funzione unificante del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. – 9. Il riferimento all'Unione europea come strumento di riparto della potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione. – 10. Problemi interpretativi e applicativi: la configurazione della competenza legislativa in tema di rapporti con l'Unione europea. – 11. Gli obblighi nascenti dall'ordinamento comunitario e la possibilità di una attuazione differenziata. – 12. Inattuazione regionale degli obblighi comunitari e potere statale di "seconda istanza". – 13. Le prime risposte ai problemi aperti. – 14. Profili problematici – 15. Verso lo "Stato comunitario".

1. Il tema dei rapporti comunitari ed internazionali alla luce delle riforme dal Titolo V della costituzione presenta profili oggettivi di difficoltà, sia perché implica valutazioni a livelli diversi (nazionale, costituzionale comunitario), sia perché costituisce un tema in qualche modo in continuo movimento, nel quale il peso dell'attualità è spesso determinante.

In questo quadro problematico, un tratto appare, tuttavia, sin dall'inizio significativo: il legame tra i mutamenti dell'assetto costituzionale tra i diversi livelli di governo ed il mutamento dei rapporti con l'ordinamento comunitario.

Quelli legati all'entrata in vigore del Titolo V nei confronti dell'ordinamento comunitario e della sua rilevanza, del suo "valore" nel quadro dell'ordinamento costituzionale, non sono, infatti,

cambiamenti formalmente e direttamente introdotti dagli atti dell'Unione Europea o da decisioni da quest'ultima assunta, ma direttamente discendenti dal mutamento del quadro costituzionale del Paese. Tali cambiamenti, a loro volta, non sarebbero stati, probabilmente possibili, senza il mutamento introdotto nel nuovo Titolo V della Costituzione, ed in particolare, senza la diversa configurazione della Repubblica dei suoi elementi costitutivi introdotta dal nuovo testo dell'art. 114 Cost..

L'esistenza di una base costituzionale "sicura e incontrovertibile"[1] al riconoscimento dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario è dunque legata alla ridefinizione del ruolo di Stato, regioni ed enti locali nell'ordinamento della Repubblica, e trova in essa, se non forse la propria "causa", certamente l'occasione e la ragione che hanno reso in qualche modo non ulteriormente procrastinabile tale riconoscimento.

In una situazione del genere, sarebbe stato, pertanto, ragionevole aspettarsi un riconoscimento degli elementi di novità, presenti nelle nuove disposizioni costituzionali, riguardanti il ruolo assegnato, all'Unione Europea ed all'ordinamento comunitario, ed una specifica riflessione sul legame che unisce questo nuovo ruolo al nuovo ruolo del sistema regionale.

A fronte, di ciò la risposta, almeno in dottrina, sembra, invece, essere stata in qualche modo contraddittoria.

Da una parte , è sembrata prevalere immediatamente, una lettura "continuista" delle nuove disposizioni costituzionali sui vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, in forza della quale le stesse si limiterebbero a mettere a regime ed ad attribuire formale riconoscimento ad un insieme di regole già presenti nell'ordinamento ed ad un assetto dei rapporti con l'Unione europea già definito dalla giurisprudenza e dalla legge ordinaria[2].

In questa prospettiva, le disposizioni contenute nella legge costituzionale n. 3 del 2001 concernenti gli obblighi internazionali e comunitari sono state considerate "una ratifica dell'esistente con qualche problema aperto"[3]; la stessa introduzione di una garanzia costituzionale

---

[1] L. Torchia, I *vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione,* in *Le Regioni,* 2001, n. 6, p. 1204.

[2] C. 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,* n. 7-8, 200, col. 194 ss.; A. D'Atena, La *nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea,* in *www.associazionedeicostituzionalisti* . *it,* p. 4.

[3] T. Groppi, *L'incidenza del diritto comunitario sui rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V,* in G. Volpe (a cura di), Alla ricerca dell'Italia Federale, Ed. Plus, Pisa, 2003, p. 27.

per l'osservanza dell'attuazione degli obblighi internazionali e comunitari attraverso la previsione di un limite alla potestà legislativa statale e regionale (art. 117, primo comma, Cost.), è stata allora, considerata non come volta a disciplinare i rapporti fra fonti interne ed obblighi internazionali, ma come un meccanismo destinato ad operare i propri effetti esclusivamente sul riparto di competenze fra Stato e regioni[4].

Dall'altra, è stata, invece sottolineata in modo significativo la portata innovativa delle disposizioni contenute nel nuovo Titolo V della Costituzione, anche con riferimento al ruolo in esso attribuito ai vincoli comunitari ed internazionali, divenuti veri e propri elementi chiamati a svolgere un funzione unificante nell'ambito del nuovo "sistema" delineato dal quadro costituzionale.

In questa prospettiva, l'introduzione esplicita nella carta costituzionale di istituti e principi già presenti nella legislazione ordinaria, è stata considerata come una scelta pregnante volta a sottrarre alla disponibilità della legge ordinaria regole non ancora consolidate nell'ordinamento[5].

Vi è, anzi chi ritiene che la presenza dei problemi di coordinamento posti dall'art. 117, primo comma, Cost., abbia portato a " sterilizzare" la portata della disposizione, ed anzi, a costruire intorno ad essa una sorta di "cordone sanitario"[6], mentre, la disattenzione registrata, nel corso della gestazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, verso la nuova disciplina dei rapporti internazionali e dell'Unione europea è stata riportata ad un atteggiamento tradizionale della cultura politica italiana, alla stregua del quale il tema dei "rapporti esterni" non presenterebbe una specifica rilevanza costituzionale[7].

---

[4] E. Cannizzaro, *La riforma federalista della costituzione e gli obblighi internazionali,* in *www.unife.it/forum costituzionale/contributi/Titolo V 2 htm* pag. 4; *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e regioni,* in *Le istituzioni del federalismo,* 2002, n. 1, pag. 11 ss.; si veda anche L. S. Rossi, *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del Titolo V della Costituzione,* in *www2.unife.it/forum costituzionale/contributi/Titolo V htm.*

[5] F. Pizzetti, I *nuovi elementi "unificanti" del sistema italiano:* il "*posto" della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il "ruolo" dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione,* in *www.associazionedeicostituzionalisti.it;* id., *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 ss.
L. Torchia, I *vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario,* cit., p. 1211; P. Caretti, *Potere estero e ruolo "comunitario" delle Regioni, Relazione* al Convegno svoltosi alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre il 13 dicembre 2002, secondo il quale le disposizioni sul ruolo comunitario e internazionale delle Regioni, del nuovo Titolo della Costituzione, "non rappresentano affatto, complessivamente considerate, una mera copertura costituzionale della situazione precedente" (p. 19).

[6] P. De Stefani, *Gli obblighi internazionali tra Corte Costituzionale e Corte di Giustizia,* in *www.unife.it/forum costituzionale/contributi titolo V 2 htm* ,pag. 1.

[7] A. D'Atena, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea, cit.,* p. 1.

Il richiamo ai temi europei contenuti nei "nuovi" artt. 117 e 120 della Costituzione viene, infine, considerato privo di sostanziale rilievo sotto il profilo dei rapporti ordinamento nazionale – ordinamento europeo, ed invece, significativo sotto il profilo costituzionale interno[8].

In un certo senso, tutte le riforme sono destinate, ad un tempo, ad entusiasmare ed a deludere; ad entusiasmare chi vede in esse – e soprattutto in quelle attinenti al quadro costituzionale- una manifestazione della definitività e non retrattabilità del processo di cambiamento in atto, ed anzi il punto di svolta per una sua ulteriore accelerazione; a deludere chi concepisce, in realtà il cambiamento soltanto in termini di rottura radicale, ovvero chi lega tale cambiamento ad un modello integralmente prefigurato e per tale ragione considerato come l'unica risposta soddisfacente.

A questo destino non si sottraggono le disposizioni contenute nella legge costituzionale n. 3 del 2001 e riguardanti il rispetto degli obblighi comunitari (oltre che degli obblighi internazionali).

Sotto questo profilo, appare evidente che il nuovo art. 117, primo comma, Cost., non costituisce quell'"articolo comunitario" da lungo tempo invocato dalla dottrina a fronte della difficoltà di riportare il processo di integrazione europea al solo art. 11 Cost.[9]; esso, anzi, è ben lontano da quella che viene considerata una sorta di *disposizione esemplare sui* rapporti fra ordinamenti, e cioè dal modello costituito dall'art. 23 della Costituzione tedesca.

Occorre tuttavia chiedersi se questa "distanza" dal modello esemplare costituisca, alla fine, una ragione sufficiente per non valutare adeguatamente la oggettiva portata innovativa delle nuove disposizioni.

La circostanza che la disciplina dei rapporti con l'ordinamento comunitario sia entrata nel quadro costituzionale non autonomamente, ma in occasione della riscrittura dei rapporti tra Stato, regioni ed enti locali, non esclude, comunque, che tale disciplina trovi, ormai, un fondamento certo nella Costituzione; da tale circostanza non deriva, infatti, come è stato felicemente osservato, una sorta di "incidentalità"[10]della questione, ma semmai la necessità di leggerla nel nuovo quadro costituzionale ed in relazione alle altre disposizioni del Titolo V.

---

[8] M. Chiti, *Regioni e Unione Europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale,* in C. Botteri (a cura di) *La riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione,* Maggioli Rimini, 2003 p. 258.
[9] M. Chiti, *Regioni e Unione Europea* cit., p. 255.
[10] L. Torchia, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario,* cit. p. 1204.

La circostanza che la nuova norma costituzionale non abbia come oggetto immediato e diretto i rapporti con l'ordinamento comunitario rischia, anzi, di far passare sotto silenzio due tratti fondamentali della vicenda che ha portato all'esplicito riconoscimento, in costituzione, della necessità del rispetto degli obblighi comunitari.

Il primo riguarda il legame, storico, ma non per questo meno importante, che, nell'esperienza italiana, la questione europea ha con la questione regionale.

Il secondo riguarda il peculiare rilievo attribuito agli obblighi comunitari, in una prospettiva non soltanto di rapporti tra ordinamenti, ma anche in relazione al nuovo quadro istituzionale riguardante le relazioni fra i diversi livelli di governo statale e regionale; rilievo particolare che fa del rispetto degli obblighi comunitari un vero e proprio *elemento di unificazione* del sistema.

E' per tale ragione che il rispetto degli obblighi comunitari diviene, ad un tempo, un elemento di qualificazione della stessa funzione legislativa, ed anche, in qualche modo, una clausola di riparto della medesima fra i diversi soggetti istituzionali della Repubblica.

2. Il nuovo Titolo V della Costituzione, dedicato alle Regioni, alle Province ed ai comuni, contiene, pertanto, anche una parte che è stata definita internazionalistica e comunitaria[11].

In questo quadro acquistano un ruolo specifico l'art. 117, primo comma, alla stregua del quale la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali; l'art. 117, secondo comma, che affida alla legislazione esclusiva dello Stato i rapporti internazionali dello Stato a quelli con l'Unione Europea; l'art. 117 terzo comma, che ricomprende tra le materie di competenza concorrente quelle relative ai rapporti internazionali e comunitari, delle Regioni; l'art. 117, quinto comma, alla stregua del quale le Regioni, nella 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 regole procedurali fissate dallo Stato; lo stesso art. 117, quinto comma, che demanda alla legge statale la disciplina del potere sostitutivo in caso di inadempienza; l'art. 117, nono comma che prevede il

[11] P. Caretti, *Potere estero e ruolo comunitario delle Regioni,* cit., p. 1.

potere delle regioni di concludere, nelle materie di loro competenza, accordi con Stati e in esse con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinate dalla legge dello Stato; l'art. 120, secondo comma, che dispone il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali e della normativa comunitaria.

Riguardate nel loro insieme, quelle sopra richiamate costituiscono un vero e proprio complesso di norme costituzionali sui rapporti comunitari ed internazionali, poste in occasione delle definizioni dei rapporti fra i diversi livelli di governo in cui si articola la Repubblica.

Considerate sotto questo profilo, esse contribuiscono a fornire una rappresentazione significativa non soltanto dei *rapporti* con l'Unione Europea (e con l'ordinamento internazionale) in generale, ma anche del *modo* in cui questi rapporti operano e si sviluppano nel dinamismo dell'ordinamento della Repubblica.

L'ordinamento comunitario risulta così, *coesteso* al dinamismo della vita interna della Repubblica, e quindi, in realtà molto più che uno dei "rapporti esterni" di cui occorre tener conto: un elemento che anima dall'interno la vita dell'ordinamento repubblicano.

E' per tale ragione che le norme contenute nell'art. 117 Cost., pur dettate allo scopo di definire la potestà legislativa di Stato e regioni, hanno un evidente risvolto organizzativo[12], tendendo a modellare e regolare l'intervento dei soggetti istituzionali interessati nella fase della produzione e della esecuzione degli atti normativi comunitari (ed anche degli atti normativi internazionali). Viene, così, disciplinata insieme alla funzione legislativa di Stato e Regioni, la partecipazione degli stessi soggetti alla funzione normativa comunitaria (ed a quello riguardante gli atti normativi di diritto internazionale).

Limitando adesso il discorso ai c.d. obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario, appare evidente che le disposizioni sopra ricordate, riguardando ad un tempo gli obblighi comunitari ed il ruolo, in relazione ad essi, di Stato, regioni e province autonome, si pongono al *punto di incrocio* di due diversi percorsi: il più generale "percorso comunitario" dell'ordinamento del suo complesso, ed il più specifico "percorso comunitario" delle Regioni, a sua volta conseguenza anche del progressivo mutamento del ruolo delle Regioni nell'ambito dell'assetto istituzionale del Paese.

[12] Sottolinea l'importanza di una diversa organizzazione tanto degli apparati centrali, quanto di quelli regionali, per gli sviluppi del nuovo quadro costituzionale, L. Torchia, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario,* cit., p. 1211.

Conviene, pertanto, per cogliere in modo più appropriato la portata delle norme in esame, ripercorrere brevemente entrambi tali percorsi.

3. Come è stato osservato[13], l'indice più significativo per stabilire in che misura il diritto comunitario abbia influenzato ed influenzi il quadro costituzionale, è costituito dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Non è questa, ovviamente, la sede per ripercorrere quello che è stato definito il lungo e non sempre lineare cammino comunitario della giurisprudenza della Corte Costituzionale; qui pare sufficiente ricordare che tale cammino è tradizionalmente suddiviso in tre parti[14].

La prima di esse (che va dal 1964 al 1973) appare caratterizzata dalla consapevolezza del carattere derogatorio dei trattati comunitari rispetto alla Costituzione; la giurisprudenza, tuttavia, si limita a richiamare l'art. 11 Cost. come fondamento delle deroghe alla carta costituzionale, senza, peraltro che ciò comporti "alcuna derivazione delle regole vigenti in ordine all'efficacia nel diritto interno degli obblighi assunti dallo Stato nei rapporti con altri stati, non avendo l'art. 11 conferito alla legge ordinaria, che rende esecutivo il trattato, un'efficacia superiore a quella propria di tale fonte del diritto" (Corte Cost. sentenza n. 14 del 1964).

A tale fase ne segue una seconda (1973-1984) che viene inaugurata dalla sentenza n. 183 del 1973, con la quale la giurisprudenza acquista piena consapevolezza della portata degli impegni comunitari.

In questa prospettiva l'art. 11 Cost. viene considerato come la norma che fonda ed autorizza le limitazioni dei poteri statali in ordine all'esercizio delle funzioni legislative, esecutive e giudiziarie, ed il trasferimento di sovranità agli organismi comunitari.

I rapporti tra ordinamento interno ed ordinamento comunitario si ispirano ad una concezione dualistica; nella prospettiva del collegamento fra i due ordinamenti, il contrasto tra leggi ordinarie e norme dei trattati viene ricondotta alla violazione mediata dell'art. 11 (Corte Cost., sentenza n. 232/1975).

---

[13] F. Sorrentino, *L'influenza del diritto comunitario sulla Costituzione italiana,* in *Studi in onore di Leopoldo Elia,* Milano, 1999, Tomo II, p. 1637.
[14] F. Sorrentino, *L'influenza del diritto comunitario,* cit., p. 1637 ss..

La terza fase (1984-1997) conduce l'interpretazione giurisprudenziale ad esiti ulteriori, che portano ad escludere che il contrasto tra diritto comunitario e diritto interno dia necessariamente luogo ad illegittimità costituzionale, in quanto "allorché la norma comunitaria sia ritenuta direttamente applicabile, il conflitto viene escluso dalla necessità per il giudice nazionale di darvi immediata applicazione, disapplicando la normativa nazionale" (Corte Cost., sentenza n. 170 del 1984).

In questa prospettiva, la Corte sembra allontanarsi ad un approccio dualistico fra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario; come è stato osservato, l'idea che fra i due ordinamenti vi sia una rigorosa ripartizione delle competenze sembra, in questa fase, appartenere al generico richiamo dei precedenti piuttosto che ad una ferma convinzione della Corte (Sorrentino).

Si pone, così, con chiarezza, la questione del rapporto tra Corte Costituzionale e Corte di Giustizia.

La possibilità di una rimessione dalla prima alla seconda, ai fini della verifica dell'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale in rapporto a norme comunitarie, delle quali sia dubbio il carattere *self-executing*, è talvolta prospettata come mera facoltà (Corte Cost., sentenza n. 168 del 1991), ma concretamente negata, in relazione anche al carattere non giurisdizionale del controllo di costituzionalità.

4. Accanto al più generale "cammino comunitario" dell'ordinamento, quale si evidenzia dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, esiste poi, uno speciale "cammino comunitario" delle Regioni; un percorso riguardante l'evoluzione dei *rapporti centro-periferia* nelle materie investite dal diritto comunitario[15].

Si tratta di un percorso che ha, per dir così, un versante propriamente comunitario, riguardante la vicenda del ruolo delle regioni nel sistema comunitario e negli atti normativi comunitari (il c.d. "*regionalismo comunitario*")[16] ed un versante, per dir così, interno (il c.d.

[15] Si veda, in proposito, T. Groppi, *L'incidenza del diritto comunitario*, cit., p. 20.
[16] Si veda, in proposito, M. Chiti, *Regioni e Unione Europea*, cit., p. 234 ss..

"*regionalismo interno*") costituito dalla legislazione interna riguardante la partecipazione regionale alla formazione degli atti normativi comunitari ed all'attuazione degli obblighi[17].

I due versanti sono accompagnati dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, che sembra oscillare tra la presa d'atto della disciplina introdotta dal legislatore ordinario ed improvvisi riconoscimenti della capacità della disciplina comunitaria di intervenire nell'orbita delle competenze fra Stato e Regioni.

Quando al c.d. *regionalismo comunitario*, occorre ricordare che esso è stato, per molto tempo, un "regionalismo economico"[18] piuttosto che un "regionalismo istituzionale", dal momento che l'impronta internazionalistica che, sin dall'inizio, ha contrassegnato la Comunità, la ha resa, per lungo tempo, indifferente alla articolazione interna - regionale federale – dei paesi membri.

La situazione si modifica, nel corso degli anni ottanta, attraverso la previsione di un convolgimento diretto nelle azioni comunitarie delle regioni attraverso il rapporto di partenariato, introdotto in occasione dell'elaborazione dei *programmi integrati mediterranei* (PIM) e confermato anche in occasione della riforma dei fondi strutturali, è poi il T*rattato di Maastricht* , attraverso l'introduzione del principio di sussidiarietà, la modifica della composizione del Consiglio dei Ministri (art. 283), volta anche a consentire la presenza di rappresentanti regionali, e l'introduzione del Comitato delle Regioni, a rendere evidente la nuova rilevanza attribuita alle Regioni, anche sotto il profitto istituzionale, nell'ordinamento europeo.

La portata del nuovo ruolo delle Regioni nell'ordinamento comunitario ha subito e continua a subire un oggettivo ridimensionamento in conseguenza del principio, anche di recente ribadito dalla Corte di Giustizia[19], in forza del quale lo Stato è l'unico responsabile degli adempimenti degli obblighi comunitari.

La presenza di una situazione del genere ha condotto ad una valutazione non uniforme del ruolo e della portata del c.d. "regionalismo comunitario": mentre, infatti, da parte di alcuni, si è visto in esso, non solo l'evoluzione verso un *regionalismo istituzionale*, ma anche il cauto riconoscimento di una distinta soggettività comunitaria delle Regioni[20], da parte di altri è stata,

[17] Si veda, in proposito, M. Chiti, *Regioni e Unione Europea,* cit., p. 242 ss..
[18] T. Groppi, *L'incidenza del diritto comunitario,* cit., p. 19.
[19] Si veda la sentenza 16 gennaio 2003, nella causa C-388/01, in *www.curia.en.int.*
[20] M. Chiti, *Regioni e Unione Europea,* cit., p. 242.

invece, sottolineata una vera e propria "specialità comunitaria" delle Regioni[21], che il cammino comunitario di queste ultime avrebbe, in qualche modo, tentato di ridurre.

Quanto poi al "*regionalismo interno*", l'evoluzione del quadro istituzionale riguardante i rapporti tra Stato e sistema delle autonomie regionali ha significativamente inciso nel percorso riguardante la partecipazione del sistema regionale alla vita della Comunità[22].

Molte, infatti delle materie attribuite alla Comunità erano già, prima della riforma del Titolo V della Costituzione, materia di competenza regionale, sicché l'incremento del ruolo delle Regioni nell'ordinamento della Repubblica, legato alle riforme amministrative che hanno preceduto la riforma del Titolo V della Costituzione, ha condotto ad un oggettivo ampliamento della partecipazione regionale con riferimento alla attuazione degli obblighi comunitari.

In questo quadro, il legislatore nazionale, anche riprendendo alcuni spunti contenuti nella giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenza n. 142 del 1972), comincia ad indicare un percorso di superamento della iniziale riserva allo Stato non solo dell'attività svolta all'assunzione di obblighi comunitari, ma anche della loro esecuzione.

L'art. 6 del D.P.R. n. 616 del 1977 consente alle Regioni di intervenire nell'attuazione delle direttive comunitarie, dopo la loro recezione da parte dello Stato, con legge che individua una normativa di principio e pone anche una disciplina cedevole di dettaglio.

Nel 1987 viene riconosciuta alle Regioni a statuto speciale, nei limiti della loro potestà legislativa esclusiva, la possibilità di legiferare immediatamente, al fine di dare attuazione alle direttive comunitarie; il medesimo potere viene riconosciuto alle Regioni a statuto ordinario, con la legge n. 86 del 1989, poi modificata con legge n. 128 del 1998.

Viene riconosciuto alle Regioni il potere di dare attuazione alle direttive comunitarie che riguardino materie di loro competenza senza una previa legislazione statale che, quando interviene, deve precisare le disposizioni di principio, non derogabili da parte del legislatore regionale dell'esercizio della competenza concorrente.

Viene, altresì riconosciuta la competenza regionale per l'attuazione in via amministrativa, da esercitarsi nel quadro della funzione di indirizzo e coordinamento; viene, peraltro, riconosciuto il

[21] P. Caretti, *Potere estero e ruolo comunitario*, cit., p. 2; T. Groppi, *L'incidenza del diritto comunitario*, cit., p. 20.
[22] T. Groppi, *L'incidenza del diritto comunitario*, cit., p. 22.

potere sostitutivo dello Stato, da esercitarsi in caso di inerzia, nel quadro di un procedimento ispirato al principio di leale cooperazione.

La legge statale pone, altresì, forme di partecipazione indiretta regionale, soprattutto attraverso la Conferenza Stato-Regioni, e forme di partecipazione dirette attraverso la possibilità di istituire uffici regionali nelle sedi delle istituzioni comunitarie, ed attraverso l'apertura della Rappresentanza italiana a Bruxelles a funzionari regionali.

Quanto, infine, alla giurisprudenza della Corte Costituzionale, essa accompagna ed asseconda il riconoscimento del ruolo delle regioni con riferimento al diritto comunitario, ma con due importanti precisazioni che valgono a conformare ed a limitare tale ruolo: da una parte, infatti, in considerazione della esclusiva responsabilità dello Stato in sede comunitaria, vengono riconosciuti ad esso una serie di strumenti (repressivi, ma anche sostitutivi e suppletivi), volti a far fronte all'adempimento delle Regioni; dall'altra viene riconosciuta la possibilità per il diritto comunitario di incidere, in concreto, sul riparto di funzioni interne o sulle competenze regionali.

Sotto il primo profilo, va ricordato, innanzi tutto, che l'affermazione secondo cui l'attuazione delle norme comunitarie deve avvenire tenendo conto dell'impianto regionale del paese, è accompagnata dalla configurazione di un potere statale di "seconda istanza", volto a consentire di far fronte all'inadempimento di obblighi comunitari, consistente in interventi repressivi, sostituiti e suppletivi (eventualmente anche preventivi, ma cedevoli) a fronte di carenze nell'attuazione degli obblighi comunitari (Corte Cost., sent. n. 126 del 1996). Nella stessa ottica si inserisce il riconoscimento della legittimità di regolamenti governativi cedevoli di fronte a diverse scelte regionali, che intervengono in materia regionale per dare attuazione al diritto comunitario, purché essi si fondino su un fondamento legislativo che vincoli le scelte del Governo (Corte Cost., sent. n. 425 del 1999).

Rientra, infine, fra gli strumenti repressivi la possibilità per lo Stato di impugnare in via diretta le norme regionali contrastanti con il diritto comunitario (Corte Cost., sent. n. 384 del 1994), alla quale fa, peraltro, riscontro l'analoga possibilità riconosciuta alle Regioni (Corte Cost. sent. n. 94 del 1995).

Sotto il secondo profilo, va ricordato che la stessa Corte Costituzionale ha ammesso la possibilità che norme comunitarie individuino il livello – se statale o regionale – al quale debba

essere svolta una attività rilevante per l'Europa, non essendo gli organi comunitari tenuti al rispetto puntuale della disciplina nazionale, purché vengano rispettati i principi fondamentali del sistema costituzionale (Corte Cost., sent. n. 399 del 1987).

Il "sistema" delle competenze regionali appare, così suscettibile di operare – anche se fissato con norme costituzionali – in quanto non in contrasto con la disciplina o con i limiti introdotti dalla normativa comunitaria (Corte Cost., sent. n. 222 del 1994), sulla base, peraltro, di rigorose esigenze organizzative che facciano capo all'Unione europea (sentenza n. 126 del 1996).

La disciplina comunitaria opera, così, anche sul riparto delle competenze fra Stato e regioni, secondo una linea di tendenza che, peraltro, sembra prevalentemente (anche se non esclusivamente) privilegiare l'intervento statale.

Il "cammino europeo" delle Regioni risulta, così delimitato, per un verso, dall'incombente potere statale di "seconda istanza", direttamente legato alla necessità di - evitare inadempimenti - agli obblighi comunitari, e per l'altro, dalla stessa disciplina comunitaria che può, talvolta, metterlo in discussione, per esigenze organizzative della stessa Unione Europea.

5. Se quello sopra ricordato è, per sommi capi, il quadro che rappresenta lo stato di avanzamento del "cammino" comunitario dell'ordinamento nel suo complesso e delle Regioni, più evidenti risultano le novità introdotte dall'incrociarsi della vicenda regionale ed in genere, dalla ridefinizione al livello costituzionale dei rapporti fra i diversi livelli di governo con la questione dell'adempimento degli obblighi comunitari.

Il prodotto sembra essere, infatti, non soltanto quello della costituzionalizzazione della situazione esistente, ma anche l'altro, della configurazione di un rapporto assai più stretto – quasi di *immedesimazione strutturale* – fra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale, frutto, dal nuovo ruolo attribuito del nuovo quadro costituzionale al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

A seguito della novella costituzionale, infatti, esso diviene, come si vedrà, elemento di *unificazione* dell'intero sistema istituzionale e per tale ragione, elemento idoneo a caratterizzare ed

a definire la potestà legislativa ed anche, a certe condizioni, a suggerirne il riparto ed a giustificarne l'esercizio.

6. L'art. 117 primo comma, Cost., nel disciplinare la podestà legislativa, precisa che la stessa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi comunitari.

Trova, così, ingresso nella carta costituzionale, in modo formale, il riferimento all'ordinamento comunitario ed ai vincoli da esso derivanti, mentre assai significativa appare l'utilizzazione che la nuova norma costituzionale fa di tale riferimento.

Esso, infatti, viene configurato come un limite alla potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni.

In tal modo, trova certamente esplicito riferimento e copertura costituzionale il rapporto diretto fra regioni e di diritto comunitario, quale era stato configurato dalla legislazione ordinaria e dalla giurisprudenza costituzionale.

La disposizione costituzionale va tuttavia oltre, introducendo una serie di ulteriori elementi di novità, che chiariscono quale è il *modo* in cui il nuovo testo costituzionale intende utilizzare il riferimento agli obblighi comunitari in relazione al nuovo assetto costituzionale della Repubblica.

Innanzi tutto l'art. 117, primo comma Cost., pone con chiarezza una *garanzia costituzionale* dell'osservanza degli obblighi comunitari attraverso la posizione di un *limite* alla funzione legislativa, sia dello Stato che delle Regioni.

Ciò, che però, in questa prospettiva sembra acquistare speciale rilevanza, è, peraltro non soltanto la previsione della garanzia per l'adempimento degli obblighi internazionali, ma anche la modalità attraverso cui tale garanzia viene realizzata; la previsione di un identico limite per la potestà legislativa di Stato e regioni (costituito oltre che dalla costituzione e dagli obblighi internazionali, anche dagli obblighi comunitari), costituisce infatti un potente elemento di equiparazione se non addirittura, di unificazione, della potestà legislativa statale e regionale.

La norma costituzionale non evidenzia, infatti, soltanto che non vi è una riserva “speciale” allo Stato, con riferimento al diritto comunitario, ma che tale riserva non vi è proprio perché la potestà legislativa statale e quella regionale appaiono, in qualche modo parificate.

In tal modo inteso, l’art. 117, primo comma, Cost., appare, prima ancora che una norma sul riparto della potestà legislativa e sulla rilevanza degli obblighi comunitari, una vera e propria *disposizione sulla funzione legislativa in generale*, ed anzi, su di una *unica funzione legislativa*, perché unici sono, i limiti che ad essa sono posti.

L’art. 117 Cost., identifica così, una unica ed unitaria funzione legislativa – il cui esercizio è distribuito su diversi livelli di governo – attraverso le indicazioni dei limiti a cui essa è sottoposta, indipendentemente dal fatto che la stessa sia esercitata dallo Stato e dalla Regione.

Non può d’altra parte, sorprendere il fatto che tale disciplina unitaria della funzione legislativa sia posta con il nuovo testo dell’art. 117 Cost., dal momento che era proprio il previgente testo della norma costituzionale ad evidenziare la diversità tra potestà legislativa statale e potestà legislativa regionale.

L’abolizione dell’interesse nazionale come limite alla potestà legislativa regionale, operata con il nuovo testo dell’art. 117 Cost., obbedisce, sul *piano formale*, allo scopo di rendere palese la *pari dignità* ed identità di natura della funzione legislativa attribuita a Regioni e Stato; ed evidenzia sul *piano sostanziale*, che gli elementi unificanti della Repubblica e dal suo assetto attengono ormai al più ampi quadri ordinamentali e valoriali.

7. Il secondo profilo di innovazione connesso con il nuovo art. 117 Cost., è costituito dal fatto che esso fa riferimento, per configurarle come limite della funzione legislativa, al rispetto dei vincoli nascenti non da obblighi comunitari, ma dall’*ordinamento comunitario* tot court, e cioè al sistema del diritto comunitario del suo complesso.

Come è stato osservato, la diversa formula con cui i vincoli comunitari sono richiamati rispetto a quella con cui sono richiamati gli obblighi internazionali, presuppone la consapevolezza

del legislatore costituzionale delle peculiarità dell'ordinamento comunitario e la sua volontà di accettarne tutte le implicazioni[23].

In tal modo intesa, la norma non si limita a riconoscere le limitazioni di sovranità nascenti dall'art. 11, Cost., e ad offrire giustificazione costituzionale alle conseguenze derivanti da tali limitazioni, ma evidenzia un collegamento speciale con l'ordinamento comunitario.

L'esistenza di un vincolo alla potestà legislativa, derivante non da una fonte di obblighi ma da un ordinamento complessivo, evidenzia un elemento di *continuità* e di *reciproca appartenenza*, tra il vincolo e l'oggetto del vincolo.

La possibilità di agire del vincolo comunitario sulla potestà legislativa (statale o regionale) non deriva, infatti dalla sua natura di *limite esterno,* ma dal suo carattere di *ordinamento* che coinvolge, tra l'altro, proprio l'esercizio di tale potestà.

La norma di esame riconosce, così, al rispetto dell'ordinamento comunitario una attitudine a conformare e definire la potestà legislativa proprio perché tale ordinamento non si presenta come un semplice elemento esterno, di resistenza, ma perché la potestà legislativa del cui esercizio si discute evidenzia già una relazione di *speciale coerenza* con quell'ordinamento comunitario che in qualche modo già la implica e la contiene.

L'art. 117 Cost., diviene, cosi, ricognitivo della speciale rilevanza assunta dall'ordinamento comunitario, e dell'inerenza ad esso dell'ordinamento della Repubblica.

Non sembrano, pertanto, prive di fondamento quelle opinioni, che identificando nel nuovo art. 117 la norma di riconoscimento dell'ordinamento comunitario, nel quale sono integrati quelli degli stati membri, riconducono il fondamento della diretta applicabilità delle norme comunitarie direttamente all'art. 249 del Trattato, in un quadro di tipo federale o parafederale[24].

Se tutto questo è vero, la norma di cui all'art. 117 primo comma, Cost., postulando una permanente apertura dell'ordinamento interno a quello europeo nell'ordinamento costituzionale, sembra autorizzare il superamento ai molti dei residui "dualistici" attualmente presenti nel modo di concepire le relazioni fra i due ordinamenti.

---

[23] F. Sorrentino, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale* e comunitario, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, III, p. 1358.
[24] Si veda, in proposito, F. Sorrentino, *Nuovi profili costituzionali*, cit., p. 1358.

Il rispetto dei vincoli comunitari diviene parametro del giudizio di costituzionalità[25], e configura l'esistenza di un ordinamento nel suo complesso unitario, nel quale occorre procedere al bilanciamento di principi fra di loro diversi ma ormai, posti sostanzialmente all'interno del medesimo spazio giuridico.

La ragione dell'integrazione divengono così ancora più forti, in una ottica che rende più stretti i legami fra giudici nazionali e giudici comunitari, e che pare destinata a coinvolgere anche i rapporti fra Corte Costituzionale e Corte di Giustizia.

8. La speciale rilevanza riconosciuta dalla nuova norma costituzionale al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario evidenzia, altresì, il *ruolo* che nel nuovo sistema tale elemento è chiamato a svolgere.

Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario costituisce, infatti, un limite alla potestà legislativa regionale perché esso ha una funzione *unificante* dell'ordinamento che deriva dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

L'esplicitazione di tale vincolo contribuisce infatti, a spostare il significato dell'esigenza che le regioni si conformino al diritto comunitario dalla "responsabilità comunitaria" dello Stato al fatto che il diritto comunitario costituisce, ormai, uno dei cardini del principio unitario affermato dalla costituzione[26].

In questa ottica, il dato europeo sembra costituire, un potente elemento unificante di un sistema, altrimenti assai decentrato e autonomistico, mentre il vincolo comunitario si configura come "impegno per la Repubblica"[27].

Assumono a tal fine, rilevanza decisiva proprio le disposizioni contenute nell'art. 117, comma quinto, Cost., e nell'art. 120, secondo comma Cost.. La prima di esse demanda alla legge statale, oltre che la fissazione della procedura per la partecipazione di Regioni e Province autonome all'attuazione e l'esecuzione delle "modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza"; la seconda abilita il Governo a sostituirsi, in via generale a "organi delle Regioni,

[25] L. Torchia, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario*, cit., p. 1206.
[26] T. Groppi, *L'incidenza del diritto comunitario*, cit., p. 28.
[27] M. Chiti, *Regioni e Unione Europea*, cit., p. 258.

delle Città metropolitane, dei Comuni, oltre che quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica ed economica, e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche nel caso di mancato rispetto della normativa comunitaria (ed anche di quella internazionale).

Al di là della diversità dei soggetti chiamati ad intervenire in via sostitutiva (il Parlamento ed il Governo nei due casi), delle diversità, anche lessicali delle due fattispecie, e dei molteplici problemi interpretativi che, in particolare l'art. 120 Cost. sembra porre, anche con riferimento al suo oggetto (l'attività amministrativa o anche l'attività legislativa?) sembra, comunque sufficientemente chiaro che le due disposizioni costituzionali contribuiscono a configurare il potere sostitutivo come una sorta di "potere di chiusura" dell'ordinamento, da esercitarsi allorché sia messo in discussione un elemento che attenga all'*unità complessiva* dell'ordinamento (l'unità giuridica ed economica, l'uniformità dei livelli essenziali delle prestazioni). L'adempimento degli obblighi comunitari ed il rispetto della normativa comunitaria sono, appunto ricompresi dalla novella costituzionale nel novero di tali elementi.

La funzione unificante della disciplina comunitaria è, d'altra parte, non astratta o retorica, ma estremamente concreta. La ragione, infatti, per quale, in molte materie, non è più configurata (né appare necessaria) una competenza legislativa statale, sta appunto nel fatto che molte delle materie rientranti nella competenza concernente esclusiva delle Regioni sono ormai, puntualmente disciplinate dagli atti normativi comunitari, che tutte le regioni sono tenute a rispettare ed attuare; la possibilità di discipline regionali significamene divergenti è assai più problematica di quanto normalmente si creda, proprio in conseguenza dell'obbligatorietà del vincolo comunitario.

9. Nel sistema del nuovo Titolo V della Costituzione il riferimento all'Unione europea non agisce soltanto come strumento di identificazione di un vincolo, in funzione unificante, all'esercizio della potestà legislativa; esso opera anche come *strumento di riparto* della funzione legislativa tra Stato e Regione. Sotto questo profilo, esso sembra operare in due sensi diversi.

Quando, infatti, il riferimento all'"Unione Europea"è effettuato in relazione ai rapporti che Stato e regioni sono chiamati ad intrattenere con essa, esso identifica una materia, rispettivamente di (esclusiva) competenza Statale e di (concorrente) competenza regionale. La materia dei "rapporti

con l'Unione Europea" viene così ripartita fra i due diversi soggetti, titolari nell'ordinamento, della funzione legislativa.

Quando, invece, il riferimento all'Unione Europea ed ai suoi atti è effettuato in relazione a profili di inadempimento, ovvero alla necessità di norme e procedimenti comuni esso evidenzia la presenza di un necessario *elemento di unificazione* del sistema, ed identifica di conseguenza una competenza legislativa statale, (art. 117, comma terzo; art. 120, comma secondo).

Nel sistema del nuovo Titolo V della Costituzione, la realizzazione dell'unificazione complessiva dell'ordinamento o, comunque, l'introduzione di elementi di unificazione è effettuata, oltre che con l'esercizio dei poteri sostitutivi e con la previsione di limiti comuni alla potestà legislativa tra Stato e Regione, con la previsione di clausole di competenza legislativa statale anche di tipo trasversale (art. 117, secondo comma, lett. g, m, n, s).

Si tratta di un rilievo che, mentre, per un verso, conferma la funzione unificante attribuita nel nuovo Titolo V della Costituzione ai vincoli nascenti dalla disciplina e dall'ordinamento comunitari, evidenzia, per l'altro, come anche la distribuzione della potestà legislativa tra Stato e Regioni costituisca la conseguenza dell'applicazione del principio di sussidiarietà.

Non costituiscono, infine, norme che identificano "materie", in senso stretto, quanto piuttosto *modalità* di esercizio delle competenze di Regioni e Stato, quelle contenute nell'art. 117, quinto comma, Cost., riguardanti la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti normativi comunitari ed all'attuazione ed esecuzione degli atti (anche non normativi) dell'Unione europea.

Tali disposizioni danno esplicito riconoscimento costituzionale al principio dell'intervento regionale nelle materie di propria competenza, in un quadro in cui l'adempimento complessivo degli obblighi comunitari è affidato al necessario concorso di stato e regioni.

10. La nuova disciplina costituzionale pone numerosi problemi, interpretativi ed applicativi, di non facile soluzione.

In questa sede si può anche tentare di esprimere una prima valutazione su alcune delle risposte che a tali problemi sono fornite da interventi legislativi di recentissima approvazione, o da iniziative legislative in corso di esame.

La prima questione attiene al modo di configurare la competenza legislativa (statale e regionale) in tema di rapporti con l'Unione Europea.

Delle disposizioni costituzionali che la prevedono può darsi infatti una lettura *sostanziale*[28] alla stregua della quale la materia dei rapporti con l'Unione europea attrae a sé gli oggetti presi in considerazione da atti comunitari, assoggettandoli alla competenza statale o a quella regionale, a seconda che afferiscono a rapporti riguardanti lo Stato o e le Regioni.

Delle stesse disposizioni, può, invece, essere data una lettura *formale* (o *strumentale*), sicché le stesse sono, in realtà chiamate a disciplinare le modalità di cui Stato o Regioni debbano fare uso nell'esercizio delle proprie relazioni con l'Unione europea [29].

Questa seconda lettura sembra preferibile, sicché potrebbe affermarsi che la materia in questione avrebbe ad oggetto le relazioni intrattenute con l'Unione europea, ad eccezione (per quanto riguarda le Regioni) di quelle relative a procedimenti concernenti la disposizione di atti normativi comunitari, per le quali vale la riserva di legge statale prevista dall'art. 117, comma quinto, Cost.[30].

Rientrerebbero, così, nella competenza regionale, la disciplina della partecipazione di funzionari regionali alla rappresentanza permanente presso l'U.E., mentre ricadrebbe probabilmente nella competenza statale la disciplina della composizione del Comitato delle Regioni e quella della eventuale partecipazione dei componenti degli esecutivi regionali alle sedute al Consiglio dei Ministri (art. 203 TCE).

11. Il secondo problema attiene alla differenziazione dell'attuazione degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario sul territorio della Repubblica, differenziazione nascente

[28] A. D'Atena, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, cit., p. 13.
[29] A. D'Atena, *La nuova disciplina costituzionale*, cit., p. 13.
[30] A. D'Atena, *La nuova disciplina costituzionale*, cit., p. 14-15.

dall'estensione della competenza regionale (concorrente e residuale) a materie di grande importanza, prima rientranti nelle competenze statali, e dalla necessità dell'intervento regionale.

Il nuovo assetto derivante dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 sembra ammettere, entro certi limiti, la possibilità (non dell'inattuazione ma) di una attuazione differenziata degli obblighi derivanti dalla disciplina comunitaria nei diversi territori delle Regioni.

Si pone, così, il problema della *misura* in cui è accettabile tale differenziazione, e cioè di una *differenziazione sostenibile*.

Si pone altresì la necessità di determinare quando questa differenziazione diventi inadempimento agli obblighi, e quando esso si risolva in un "mancato rispetto" della normativa comunitaria, che legittimi il ricorso al potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma Cost..

Di questioni del genere dovrebbe occuparsi, con prudenza, l'intervento legislativo statale previsto dall'art. 120, secondo comma Cost.. Non sembra, peraltro, che le cose stiano andando in questo senso, dal momento che la recente legge 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica, alla legge costituzionale n. 3 del 2001 nel disciplinare all'art. 8 l'attuazione del potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost., non pare porsi le questioni sopra indicate e non apparendo sufficiente il riferimento, contenuto nel medesimo art. 8, comma 6, alla possibilità, per il Governo, di promuovere intese in Conferenza Unificata o in Conferenza Stato-Regioni dirette "a favorire l'ammonizzazione delle legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni".

Non sembra, peraltro che, nei termini sopra esposti, il problema sia tenuto presente ed affrontato nel disegno di legge recante modifiche ed integrazioni alla legge n. 86 del 1989 (A.C n. 3123).

12. Connesso con la questione che precede, è, infine il problema riguardante la configurazione del potere di "seconda istanza" dello Stato con riferimento all'attuazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nelle materie ricadenti nella competenza regionale, e più in generale, della strumentazione offerta allo Stato per evitare la propria responsabilità comunitaria per

l'eventuale inadempimento regionale e per perseguire la funzione di unificazione dell'ordinamento attraverso il rispetto degli obblighi comunitari.

Si pongono, in proposito numerose questioni.

Questo potere di "seconda istanza" prende, nel nuovo Titolo V, il volto del potere sostitutivo.

In che rapporto sta il potere sostitutivo di cui all'art. 117, quinto comma, Cost., con il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.? Il potere sostitutivo può atteggiarsi anche come potere suppletivo, preventivo, in presenza di norme costituzionali che fondano tale potere sull'inadempimento e che danno copertura costituzionale all'intervento regionale nella materia di propria competenza? Il potere sostitutivo statale può essere esercitato allo steso modo per le competenze regionali concorrenti e per quelle residuali? In che rapporto sta una eventuale potestà regolamentare "a trama completa" esercitata dallo stato con riferimento a materie di competenza regionale, con la disposizione costituzionale di cui all'art. 117, comma sesto, Cost., che limita la potestà regolamentare statale alle materie della sua competenza esclusiva? E' legittima una disciplina regolamentare posta dallo Stato in materie di competenza regionale per l'attuazione di obblighi comunitari, in vigore a tempo sostanzialmente indeterminato, in relazione al permanere dell'inadempimento regionale?

13. A molti di tali quesiti sembra essere stata fornita una risposta sostanzialmente positiva.

Con il parere n. 2 del 2002[31] l'Adunanza Generale del Consiglio di Stato ha affermato che, nelle materie attribuite alle Regioni o alle Province autonome in via esclusiva o concorrente, all'attuazione delle direttive comunitarie sono competenti le Regioni e le Province autonome, e che ove le Regioni non abbiano provveduto, sussista il potere-dovere dello Stato, al fine di rispettare i vincoli comunitari, di attuare tali direttive attraverso proprie fonti normative.

Il Consiglio di Stato ha, altresì, ritenuto che le norme poste dallo Stato in via sostitutiva siano cedevoli e che di conseguenza diventino inapplicabili, qualora le Regioni o le Province

[31] Lo si può leggere in Cons. Stato, 2002, III, p. 2392. Sul sopra ricordato parere dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato e sulle problematiche connesse all'attuazione regionale delle direttive comunitarie, si veda G. U. Rescigno, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni, 4, 2002, p. 729 ss.*.

autonome esercitino il loro potere di attuazione della direttiva, e che l'atto normativo avente funzione sostitutiva debba necessariamente contenere la clausola di cedevolezza.

In tal modo, il Consiglio di Stato ha sostanzialmente ritenuto applicabile, anche nel nuovo quadro costituzionale, i principi elaborati dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 126 del 1996, al fine di contemperare le esigenze nascenti dalla struttura costituzionale dello Stato con quelle dell'esistenza di una dotazione di poteri statali per il rispetto degli obblighi comunitari, rinvenendo proprio nella previsione di cui all'art. 117, quinto comma, Cost., il fondamento costituzionale.

Il Consiglio di Stato ha, altresì ritenuto sostanzialmente esercitabili i poteri suppletivi in via preventiva, precisando che "la norma statale, se emanata anteriormente, avrà effetto soltanto dalla scadenza dell'obbligo comunitario di attuazione della direttiva nei confronti delle sole regioni inadempienti" (Ad. Plen., n. 2 del 2002, cit.).

La soluzione sopra prospettata è stata fatta propria dalla legge n. 39 del 2002, e sembra, adesso, costituire il contenuto fondamentale[32] delle disposizioni, riguardanti il potere sostitutivo, contenute nel disegno di legge di modifica della legge n. 86 del 1989, (art. 7, comma 14; art. 9, comma 7; art. 12 comma 4).

La soluzione prospettata, appare, peraltro, meritevole sotto diversi profili, di ulteriori approfondimenti.

14. Sembra opportuno, innanzi tutto, provvedere ad un chiarimento in ordine ai rapporti tra l'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 117, comma quinto, Cost., e quelli di cui all'art. 120, comma secondo. In proposito, non sembra fornire adeguate risposte la legge n. 131 del 2003, che pure prevede espressamente la possibilità di adottare provvedimenti "normativi" nell'esercizio del predetto potere. Non sembra, poi, che stia per essere raccolto il suggerimento, formulato in dottrina[33], di porre una disciplina unitaria di tutti i casi di violazione del diritto comunitario, con la legge idonea a dare attuazione alle due riserve di legge di cui all'art. 117, quinto comma, e 120,

[32] Si veda, in proposito, P. Caretti, *Potere estero e "ruolo" comunitario delle Regioni"*, cit., p. 18-19.
[33] L. Torchia, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario*, cit., p. 1210.

secondo comma, Cost. e volta a prevedere, nell'ambito di un quadro unitario, diverse ipotesi di intervento sostitutivo del Parlamento e del Governo.

E' certo, altresì, che la previsione esplicita di un potere suppletivo preventivo, se pur sembra idonea ad assicurare una risposta efficace all'esigenza di evitare la responsabilità comunitaria dello Stato, ed a quella di assicurare quel livello di unitarietà garantito dal rispetto dei vincoli comunitari, sembra porre obiettivamente qualche problema in presenza di una norma costituzionale che vede nella "inadempienza" il presupposto legittimante dell'esercizio del potere, e non il presupposto per l'entrata in vigore di una disciplina frutto di un potere già esercitato.

In un sistema basato sulla speciale qualità autonomista degli elementi costitutivi della Repubblica, e sulla rigida distribuzione di potestà legislativa, nel quale la competenza statale ha riferimento a clausole enumerate, la previsione di un potere generale di attuazione preventiva, legato in realtà non al fatto dell'inadempimento regionale, ma al timore di esso, rischia in qualche modo di risolversi nella configurazione di una clausola generale e innominata di intervento normativo statale nelle materie di competenza regionale, e di trasformare un potere di "seconda istanza" in un generale potere attuativo in via preventiva.

La previsione di tale potere, che, in un contesto costituzionale come quello previgente alla novella, aveva una portata obiettivamente più limitata, in relazione alla minore ampiezza delle competenze regionali, assume adesso una portata obiettivamente diversa a fronte del radicale ampliamento delle competenze regionali, e della identificazione nella Regione del soggetto a competenza legislativa generale (e residuale).

La soluzione prospettata rischia, così, di mettere a repentaglio quegli elementi di ragionevole e sostenibile differenziazione, che paiono costituire uno dei profili significativi del nuovo quadro costituzionale.

Qualche riflessione dovrebbe, poi, suscitare la postulazione di un potere sostitutivo e suppletivo, da esercitare in forme identiche, per la materie di competenza concorrente e per quelle di competenza residuale delle Regioni.

Ma i problemi più rilevanti paiono connessi con l'identificazione degli strumenti con cui esercitare il potere sostitutivo, ed in particolare, con riferimento all'*esercizio del potere suppletivo*

in via regolamentare, a fronte di una disposizione costituzionale che attribuisce tale potere allo Stato solo per le materie della sua competenza esclusiva, ed alle Regioni per ogni altra materia.

Il Consiglio di Stato ha ammesso la legittimità dell'intervento sostitutivo in via regolamentare, affermando che, una volta riconosciuta l'esistenza del potere sostitutivo statale, occorre far riferimento alle disposizioni che regolano le fonti normative statali, ed identificano la disposizione attributiva del potere regolamentare in materia in una disposizione contenuta, nel caso di specie, nell'art. 3 della legge 19 febbraio 1992 n. 142.

Il Consiglio di Stato ha dunque, nel caso sottoposto al suo esame, riconosciuto la possibilità di procedere all'intervento sostitutivo statale perché la disciplina di cui si discuteva, preesistente alla novella costituzionale, prevedeva l'esercizio del potere regolamentare da parte dello Stato; in tal modo ha ritenuto che non entrasse in giuoco, in quella fattispecie, il nuovo riparto del potere regolamentare tra Stato e Regioni.

La particolarità e specificità della situazione – legata ad un momento di transizione – sembra evidenziare la difficoltà di fare dell'esercizio del potere sostitutivo in via regolamentare una soluzione a regime e valida in via generale, e ciò perché, nella produzione legislativa successiva al Titolo V, non potrà più darsi il caso della previsione (con legge) di un potere regolamentare per materie (divenute) di competenza regionale.

Apparirebbe, d'altra parte singolare l'affermazione dell'esistenza di un potere sostitutivo per i casi di inadempimento regionale agli obblighi comunitari, da compiersi con l'esercizio di una potestà – quella regolamentare – che la Costituzione riconosce allo Stato soltanto per le materie della propria competenza esclusiva.

15. L'incontro tra il cammino comunitario dell'ordinamento nel suo complesso ed il cammino comunitario delle Regioni sembra, così, condurre ad una situazione in cui il mutamento dei rapporti fra i diversi livelli di governo costituisce una occasione per conferire un nuovo valore ed un nuovo significato al rapporto con l'ordinamento comunitario e con i vincoli da esso derivanti.

La disciplina costituzionale, che costituisce il punto di incontro di questi cammini pone problemi di non facile soluzione, la cui portata ed ampiezza non sembra essere stata ancora adeguatamente esplorata.

Essa, appare, comunque, destinata ad aprire una nuova stagione, nella quale, non solo l'ordinamento interno, ma anche il sistema delle istituzioni nazionali appare destinato a costituire un corpo sostanzialmente unitario con l'ordinamento e le istituzioni europee.

Sembra certo, peraltro, che nel nuovo quadro costituzionale il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario costituisce un potente *elemento* di *unificazione* dell'ordinamento della Repubblica. In questo quadro, lo Stato, garantendo l'azione degli elementi unificanti, assolve ormai ad una "missione comunitaria". Lo Stato diviene così "Stato comunitario"[34].

[34] A. Manzella, *Lo Stato comunitario*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2003, p.273 ss..