



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

Dottorato di ricerca in Scienza della Governance e dei Sistemi complessi

-XXI ciclo-

TESI DI DOTTORATO

La partecipazione delle Regioni al processo normativo comunitario

COORDINATRICE-Chiar.ssim Prof.ssa Antonietta Mazzette

TUTOR-Prof.Simone Pajno-Chiar.mo Prof. Marcello Cecchetti

DOTTORANDA-Vidili Veronica

Anno Accademico 2007/2008

-INDICE-

INTRODUZIONE

PARTE I

LE REGIONI NELL'ORDINAMENTO COMUNITARIO.

-CAPITOLO I-

Le origini dell'ordinamento comunitario e la configurazione dei suoi rapporti con gli ordinamenti nazionali.

-SEZIONE I-

Il contesto comunitario

1. L'approccio teorico: il funzionalismo, l'intergovernativismo e il federalismo.....p.12
2. L'approccio giuridico: l'apporto della Corte di Giustizia nella definizione dell'ordinamento comunitario e dei suoi rapporti con l'ordinamento interno.....p.26

-SEZIONE II-

Le Regioni nei primi Trattati istitutivi della Comunità Europea

1. L'originaria impostazione “internazionalista” della Comunità Europea e l'estraneità delle Regioni ai processi decisionali comunitari.....p.33
 2. “Esclusività” nei rapporti tra Stati membri e Comunità Europea vs “Estraneità” delle Regioni al decision making comunitario. Il rafforzamento del livello regionale negli ordinamenti interni in tema di rapporti con la Comunità Europea.....p.42
 4. Le prime aperture dell'ordinamento comunitario nei confronti del livello regionale Gli strumenti predisposti. Le organizzazioni interregionali e l'attività svolta dal Consiglio d'Europa.....p.55
- Le Regioni nel Consiglio d'Europa..... p.58
- Gli strumenti predisposti al livello comunitario: la Dichiarazione comune, il Consiglio consultivo degli Enti locali e la Carta comunitaria della regionalizzazione.....p.63

-CAPITOLO II-

Le Regioni dal Trattato di Maastricht al Trattato che istituisce una “Costituzione per l'Europa”.

1. L'approccio della "multilevel governance" nei rapporti tra livello comunitario, statale e regionale. La prospettiva dell' <<Europa delle *Regioni*>>.....p.67
2. L'attività di “lobbying” svolta dalle Regioni in sede europea: il fenomeno degli uffici di rappresentanza a Bruxelles.....p.72
3. La creazione del Comitato delle Regioni come espressione della partecipazione "istituzionalizzata" al processo decisionale europeo. Origini, funzioni e proposte di modifica.....p.82
4. La modifica dell'art.203 del Trattato CEE.....p.90
5. Il principio di sussidiarietà e il ruolo delle Regioni nella sua applicazione.....p.91
6. Le Regioni nel Libro bianco sulla “Governance” europea.....p.102
7. Le Regioni nel Trattato che adotta una “Costituzione per l'Europa”.....p.110
8. La tutela giurisdizionale delle autonomie territoriali nel contesto europeo: i rapporti con la Corte di Giustizia europea.....p.125

PARTE II

LA PARTECIPAZIONE DELLE REGIONI AL PROCESSO DECISIONALE EUROPEO NELLA DISCIPLINA COSTITUZIONALE E ORDINARIA ITALIANA.

-CAPITOLO I-

La partecipazione delle Regioni italiane all'ordinamento comunitario

-SEZIONE I-

- Il “cammino comunitario” della Corte costituzionale italiana.....p.138**
- a)-Il fondamento costituzionale della partecipazione dell'Italia alle Comunità Europee.....p.140
 - b)-I rapporti tra le fonti dell'ordinamento comunitario e nazionale:il principio della diretta applicabilità e del primato del diritto comunitario.....p.141
 - c)-I principi fondamentali.....p.171

-SEZIONE II-

I rapporti tra Regioni e Unione Europea dalla nascita degli statuti ordinari sino alla riforma del Titolo V.

1. l'originaria "riserva esclusiva statale" in materia di rapporti internazionali e con la Comunità Europea.....p.179
2. L'evoluzione della normativa ordinaria in tema di partecipazione regionale alla fase discendente del diritto comunitario.....p.184
3. La fase discendente nella normativa del D.P.R. n.616 del 24 luglio 1977.....p.198
4. La disciplina della fase discendente nella legge n.183 del 16 aprile 1987 (c.d. Legge "Fabbri").....p.206
5. La fase discendente nella legge n.86 del 9 marzo 1989 (c.d. Legge "La Pergola").....p.212
6. La legge n.128/1998 (Legge comunitaria 1995-1997).....p.220
7. La disciplina della partecipazione regionale alla fase ascendente del processo normativo comunitario.....p.222
8. La Conferenza Stato-Regioni.....p.226
9. La fase ascendente nella disciplina prevista nella Legge n.183/1987.....p.234
10. La disciplina contenuta nella Legge "La Pergola" con riferimento alla partecipazione delle Regioni alla fase ascendente.....p.237
11. Il fenomeno degli uffici di rappresentanza a Bruxelles: il caso italiano.....p.240

-CAPITOLO II-

I rapporti tra Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.

1. Il nuovo art.117, c.1, 3 e 5 della Costituzione e il sistema di rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario.....p.248
2. La fase "ascendente" del diritto comunitario: la legge n.131/2003 e la disciplina delle modalità procedurali della partecipazione regionale. Il sistema delle conferenze.....p.258
3. La riforma della legge "La Pergola": la legge n.11/2005 e il ruolo delle Regioni nella predisposizione degli atti normativi comunitari. Gli strumenti introdotti.....p.269
4. La fase ascendente: gli obblighi di informazione.....p.282
5. La fase di attuazione del diritto comunitario nella legge n.11/2005: il ruolo delle Regioni.....p.286
6. La fase discendente: la "legge comunitaria regionale" come strumento di attuazione del diritto comunitario.....p.293

7. La clausola di “cedevolezza invertita”.....	p.310
8. Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni.....	p.316
9. La disciplina dei rapporti tra le Regioni e la Corte di Giustizia Europea.....	p.335

PARTE TERZA
LE REGIONI A STATUTO SPECIALE.

-CAPITOLO I-

Le Regioni a statuto speciale e la riforma del Titolo V della Costituzione.

1. L' art.116 Cost. come fondamento dell'autonomia statutaria delle Regioni a statuto speciale.....	p.341
2. La "clausola di maggior favore" nei confronti delle Regioni a statuto speciale.....	p.345
3. Ammissibilità del potere sostitutivo ex art.120 Cost. nei confronti delle Regioni a statuto speciale.....	p.348
BIBLIOGRAFIA.....	p.358

INTRODUZIONE

La tematica inerente alla partecipazione delle Regioni e, in generale, delle autonomie substatali al processo decisionale comunitario rappresenta un'argomento che, in sede dottrinale, ha acquisito rilevanza a partire dagli anni settanta, periodo in cui si assistè all'imponente avanzare del processo d'integrazione europea e ad un sempre più consistente trasferimento di "quote di sovranità" da parte degli Stati membri a favore della Comunità Europea. Il presente lavoro ha l'obiettivo di descrivere che ruolo svolgano le Regioni e le autonomie territoriali all'interno dello scenario europeo con particolare attenzione alla loro partecipazione alla fase ascendente (comprendente tutte quelle procedure e quelli strumenti che consentono agli enti in questione di partecipare alla formazione e all'elaborazione della normativa comunitaria) e discendente (ricomprendendo in essa gli strumenti e le procedure che, viceversa, consentono alle autonomie territoriali di svolgere un ruolo attivo nella fase di attuazione ed esecuzione del diritto comunitario) alla luce dei processi di riforma che hanno interessato il contesto europeo e, in maniera più specifica, il contesto italiano.

A questo proposito il lavoro è stato diviso in tre parti: nella prima parte si offre, in primo luogo, una descrizione generale riferita alla nascita e all'evoluzione della Comunità (oggi Unione) europea seguendo due approcci: uno di natura **teorica** che ha fornito tre "chiavi di lettura" attraverso cui spiegare le origini e l'evoluzione della Comunità: l'*intergovernativismo*, il *funzionalismo* e il *federalismo*. Il secondo di natura **giuridica** che descrive il percorso giurisprudenziale seguito dalla Corte di Giustizia europea (e il parallelo "percorso comunitario" seguito dalla Corte costituzionale italiana) sia nel definire le caratteristiche proprie della Comunità europea (la quale, seppur nascendo secondo un'impronta internazionalista, con il passare del tempo ha acquisito dei caratteri che la configurano come "ordinamento di nuovo genere" non riconducibile a priori nè alla dimensione statale nè alla dimensione internazionale) che nel delineare l'assetto dei rapporti intercorrenti tra l'ordinamento comunitario e l'ordinamento statale.

In secondo luogo, si offre un'analisi dell'originario contesto comunitario con riferimento a quella che la dottrina tedesca ha definito come *Landesblindheit*, indicandosi con

questo termine l'atteggiamento di indifferenza nutrito dalle originarie Comunità europee nei confronti delle autonomie territoriali interne agli Stati membri. Nel trattare l'argomento sono state messe in evidenza le cause di questo atteggiamento, sfociato in un vero e proprio processo di "provincializzazione" della dimensione regionale che ha determinato, almeno sino agli anni settanta, la totale esclusione degli attori regionali dal *decision making* comunitario. Come analizzeremo nel corso di questo lavoro, la Comunità europea nasce secondo il modello classico delle organizzazioni internazionali che colloca lo Stato, inteso come soggetto unitario; in una posizione di assoluto predominio all'interno del processo normativo e, più in generale, decisionale comunitario: in questo contesto, dunque, s'instaura una dialettica esclusiva tra Stato e Comunità non ammettendosi, all'interno di tale rapporto, l'intervento di altri interlocutori, *in primis*, le articolazioni interne agli Stati membri.

L'indifferenza verso il livello regionale inizierà ad attenuarsi, come vedremo, negli anni settanta, periodo in cui si assiste all'impetuoso avanzare del processo d'integrazione comunitaria (dovuto alla sempre più consistente devoluzione da parte statale di "quote di sovranità" a favore della Comunità), all'ingresso, nella Comunità, di Stati dotati di un assetto regionale e federale e al rafforzamento di tali assetti all'interno degli Stati già facenti parte dell'organizzazione sovranazionale. È in tale contesto che, quindi, inizia a parlarsi di *regionalismo comunitario*, indicando con questo termine la tendenza da parte comunitaria ad instaurare, per la prima volta, forme di "dialogo" diretto con il livello regionale al quale viene concessa la possibilità (da parte degli Stati di appartenenza) di avere un ruolo nella fase attuativa del diritto comunitario. Il regionalismo comunitario si svilupperà ulteriormente negli anni ottanta e novanta (grazie anche al contributo teorico fornito dalla *multilevel governance*), come verrà descritto nel secondo capitolo, e otterrà una veste sia di tipo *formale-istituzionale* (attraverso la creazione del Comitato delle Regioni, organo chiamato a dar voce alle istanze regionali in sede comunitaria) che di tipo *informale* (il fenomeno del *lobbying* regionale in Europa e della diffusione degli uffici di rappresentanza a Bruxelles). L'analisi contenuta in questo capitolo prosegue affrontando l'argomento della tutela giurisdizionale europea delle autonomie territoriali e, infine, colloca il tema della partecipazione regionale all'interno di quel processo di riforma del contesto istituzionale europeo che, partendo dalle proposte avanzate dalla

Commissione nel Libro bianco sulla *governance* del 2001, è sfociato, nel 2004, nell'approvazione del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa che, seppur operando nella direzione volta a valorizzare il ruolo del Comitato delle Regioni, ha tuttavia lasciato insoddisfatte molte delle tradizionali richieste sostenute dal livello regionale (in primo luogo, la mancata attribuzione dello *status* di istituzione comunitaria al Comitato delle Regioni) continuando a demandare alla discrezionalità dei singoli Stati membri il compito di predisporre o meno adeguate procedure e strumenti concreti in grado di dare incisività alla partecipazione del livello regionale alle scelte intraprese in sede europea con conseguente incremento del divario tra Regioni dotate, in modo consistente, di tali poteri e Regioni che, viceversa, non dispongono di tali opportunità.

La seconda parte del lavoro è interamente dedicata alla disciplina del “ruolo comunitario” delle Regioni italiane nella fase precedente e successiva alla riforma costituzionale del Titolo V. A questo proposito è stato descritto il percorso normativo intrapreso dal nostro legislatore ordinario a partire dal 1970 (nascita delle Regioni a statuto ordinario) sino ad arrivare alla riforma del Titolo V evidenziandone le tappe fondamentali con l'irrinunciabile avvallo, nello svolgimento di tale analisi, della giurisprudenza elaborata dalla Corte costituzionale in materia di rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno.

Dalla descrizione della normativa precedente alla novella costituzionale del 2001 emergono alcuni elementi fondamentali: in primo luogo, il compito di dettare una disciplina in materia di rapporti di tipo indiretto e diretto (a seconda della presenza o meno dell'intermediazione statale) tra Regioni e Comunità era interamente demandata al legislatore ordinario il quale ha fornito una normativa a tratti frammentaria e lacunosa (soprattutto con riferimento alla fase ascendente del processo normativo comunitario nella quale le Regioni hanno ottenuto un modesto “diritto ad ottenere informazioni”, da parte statale, riguardo alle scelte intraprese in sede comunitaria) che ha lasciato insoddisfatta l'esigenza di conferire una maggiore incisività all'azione regionale. In secondo luogo, il permanere di una logica statale accentratrice con riferimento alle questioni comunitarie e tendente a limitare i margini d'azione spettanti al legislatore regionale soprattutto nella fase di attuazione della normativa comunitaria. Atteggiamento

restrittivo che trova spiegazione nel timore di incorrere nella responsabilità per inadempimento agli obblighi comunitari dovuti all'inerzia regionale e che sarà alla base della ratio che condurrà all'introduzione del potere sostitutivo statale sulle Regioni.

Con la riforma costituzionale avvenuta ad opera della legge n.3 del 18 ottobre 2001 il quadro normativo entro cui inquadrare il ruolo svolto dalla Regioni in ambito europeo ha subito un importante cambiamento individuabile nella *costituzionalizzazione* di tale ruolo (seppur tenendo conto degli ampi rinvii alla legge ordinaria operati dalla stessa riforma) con la conseguente introduzione di disposizioni di rango costituzionale riguardanti, in primo luogo, l'equiparazione tra la potestà legislativa statale e regionale in riferimento al rispetto dei “vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario” (art.117, primo comma) e l'esercizio di una competenza concorrente tra Stato e Regioni per quel che riguarda i rapporti intrattenuti da queste ultime con l'Unione Europea (art.117, terzo comma), in secondo luogo, la disciplina della partecipazione regionale alla fase ascendente e discendente del *decision making* comunitario (che deve avvenire, secondo l'art.117, quinto comma, “nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge statale”, la quale è chiamata a dettare la disciplina del potere sostitutivo nelle ipotesi di inadempienza da parte regionale) e, infine, l'introduzione di un potere sostitutivo da parte del Governo nelle ipotesi in cui le Regioni “non rispettino la normativa comunitaria” (art.120, secondo comma) (l'attuazione di tali disposizioni costituzionali è stata successivamente demandata al legislatore ordinario il quale, attraverso la legge n. 131/2003, ha sostanzialmente confermato le previsioni introdotte dalla riforma, specificandone la portata e introducendo una disciplina che consente alle Regioni di ricorrere alla Corte di Giustizia nelle ipotesi in cui gli atti comunitari violino le loro prerogative: possibilità che, però, come vedremo, si concretizza solo attraverso il ruolo d'intermediazione statale). Un ulteriore importante contributo normativo al tema dei rapporti tra Regioni e ordinamento comunitario è rinvenibile nella legge n.11/2005 contenente le “*norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*” che ha, in primo luogo, valorizzato, in riferimento alla fase ascendente, il ruolo svolto dalle “Conferenze” e la loro natura di strumenti concretizzanti il principio di “leale collaborazione” tra Stato e Regioni introducendo contestualmente la possibilità che le

Regioni partecipino all'elaborazione delle scelte governative da sostenersi in sede europea (soprattutto nell'ambito dei nuovi organi previsti dalla legge n.11/2005: il CIACE, il Comitato tecnico permanente e i Tavoli di coordinamento) e che diano attuazione alla normativa comunitaria avvalendosi di un nuovo strumento, la *legge comunitaria regionale*.

La descrizione di questo complesso quadro normativo è accompagnata dal contributo della giurisprudenza costituzionale che, a seguito della riforma costituzionale, ha avuto occasione di esprimersi sia in riferimento alla partecipazione delle Regioni alla fase ascendente che agli aspetti legati all'attuazione della normativa comunitaria con particolare attenzione all'esplicarsi dei poteri sostitutivi statali nei confronti delle Regioni.

La terza parte del lavoro si occupa in maniera specifica delle Regioni a statuto speciale, inquadrando il loro ruolo nel contesto della riforma del Titolo V della Costituzione e soffermandosi, in particolar modo, sul tema dell'applicabilità, nei loro confronti, di alcuni istituti previsti dal nuovo Titolo V e riferiti alle Regioni a statuto ordinario. Il punto di partenza di tale analisi è costituito dalla c.d. *clausola di maggior favore* (art.10 della legge cost. n.3/2001) che consente alle autonomie differenziate di ricavare dalle disposizioni contenute nel Titolo V, le condizioni di autonomia a loro più favorevoli rispetto a quelle previste dai rispettivi statuti speciali. A questo proposito ci si chiede se il potere sostitutivo ex art.120, secondo comma della Costituzione (che costituisce uno dei nuovi istituti introdotti a seguito della novella del 2001) sia in grado di soddisfare o meno tale esigenza, in altri termini, se esso possa essere applicato alle Regioni a statuto differenziato, garantendo o meno “condizioni più favorevoli” per la loro autonomia.

PARTE PRIMA

Le Regioni nell'ordinamento comunitario

Capitolo I

Le origini dell'ordinamento comunitario e la configurazione dei suoi rapporti con l'ordinamento nazionale.

SEZIONE I

Il contesto comunitario

1.L'approccio teorico: il funzionalismo, l'intergovernativismo e il federalismo.

Il ruolo delle Regioni e, più in generale, delle articolazioni territoriali substatuali ai processi decisionali comunitari costituisce una problematica, oggetto di studi da parte della letteratura giuridica recente e meno recente che, sconosciuta al momento della nascita della Comunità, ha conosciuto un'importanza sempre più crescente legata al lungo processo di evoluzione percorso da quest'ultima.

Le tre Comunità sorte negli anni cinquanta ad opera di due trattati istitutivi, la *CECA* (Comunità Europea del carbone e dell'acciaio istituita attraverso il trattato firmato a Parigi il 18 aprile 1951 da Francia, Belgio, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi ed entrato in vigore il 1 gennaio 1952), la *CEE* (Comunità Economica Europea) e l'*EURATOM* (Comunità Europea per l'energia atomica entrambe istituite, ad opera degli stessi sei Stati che diedero origine alla CECA, attraverso i trattati firmati a Roma il 25 marzo 1957 ed entrati in vigore il 1 gennaio 1958) nascono come strumenti di “cooperazione economica” ovverosia, sul modello delle preesistenti organizzazioni internazionali, come *“un'organizzazione tra Stati sovrani, i quali, attraverso i trattati istitutivi, decidono, ponendosi su un piano di parità, di dare vita a organi comuni allo scopo di perseguire obiettivi ben definiti e determinati”*.

La nascita e la successiva evoluzione della Comunità Europea, sino ad arrivare ai giorni nostri, è permeata da tre approcci teorici che tentano di fornire delle spiegazioni sulla

natura, sul funzionamento e sull'assetto delle Istituzioni comunitarie: Il *funzionalismo*, l'*intergovernativismo* e il *federalismo*. Questi approcci avranno, come vedremo in seguito, un'influenza rilevante riguardo ai rapporti instaurati tra la Comunità Europea e la dimensione regionale. Per ora possiamo affermare che il processo d'integrazione europea era e continua tuttora ad essere influenzato dalla commistione di queste tre opposte prospettive.¹

-Il *Funzionalismo* propugna l'idea che la cooperazione economica originaria tra gli Stati membri (che ha dato origine alla CEE e alla CECA) debba nascere e svilupparsi mediante un "coordinamento settoriale" nel senso di attribuire inizialmente alla competenza delle istituzioni comunitarie pochi settori per poi, in maniera successiva e graduale, arrivare ad una collaborazione estesa a tutti i settori economici e non solo: l'ambizione è quella di giungere ad un'integrazione di tipo politico. (il c.d. effetto di "spillover").²

Seguendo quest'ottica l'ispirazione originaria dei trattati istitutivi è rivolta nel senso di devolvere alle istituzioni comunitarie i soli poteri necessari per la realizzazione degli obiettivi da essi posti: in tal senso si può affermare che la Comunità Europea sia un ente, non dotato di competenza generale, ma di competenze delimitate dagli stessi trattati.

Le tre originarie Comunità, dal punto di vista formale, sono, nella fase iniziale, distinte tra loro pur operando in vista del perseguimento di un obiettivo unitario: la creazione, nel territorio dei sei Stati originari, di un mercato comune fondato sui principi della libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali e la previsione di politiche comuni nel settore dell'agricoltura, del commercio, dei trasporti e, per quel che riguarda gli ambiti di competenza della CECA e dell'EURATOM, nel settore dei

1 Per un primo inquadramento teorico sulla Comunità Europea si rinvia a BIN ROBERTO-CARETTI PAOLO, *Profili costituzionali dell'Unione Europea-cinquant'anni di processo costituente*, 2005, Il Mulino, p.29 ss.; LENAERTS KOEN-VAN NUFFEL PIET, *Constitutional law of the European Union*, Londra, seconda edizione, 2006, p.3 ss.; POCAR FAUSTO, *Diritto dell'Unione Europea e delle Comunità Europee*, sesta e settima edizione, Giuffrè Editore, Milano; STROZZI GIROLAMO, *Diritto dell'Unione Europea*, terza edizione, 2005;

2 Secondo JACQUES ZILLER il funzionalismo costituisce uno degli elementi costitutivi del c. d. "metodo comunitario" assieme al "pooling" delle competenze, al triangolo istituzionale Commissione - Parlamento-Consiglio e all'integrazione tramite il diritto, *Metodo comunitario e metodo intergovernativo a confronto, nell'intracciamento fra diritto europeo e diritto nazionale* in PAOLA BILANCIA (a cura di) *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della localizzazione: Unione Europea e Mercosour*, Milano, 2006, Giuffrè Editore, p. 189 ss. ;

prodotti siderurgici e dell'energia nucleare. L'obiettivo unitario volto a creare un mercato comune si riflette pienamente sull'assetto unitario dell'apparato istituzionale, costituito dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione, chiamato a dare realizzazione concreta a quello stesso obiettivo: se, in origine, l'apparato istituzionale comunitario si fondava su tre strutture separate tra loro, con l'evoluzione del processo d'integrazione esso è andato unificandosi nei suoi elementi costitutivi, anche se ciascuna delle tre Comunità continuava a mantenere le proprie specifiche competenze.

L'idea di fondo da cui partono i funzionalisti è, quindi, quella di limitare inizialmente le competenze attribuite alle tre Comunità circoscrivendole unicamente alla sfera economico-commerciale legata al mercato comune, per poi operare un graduale trasferimento di compiti e funzioni in settori ben determinati a favore di istituzioni indipendenti dagli Stati membri, in grado di gestire in "piena autonomia" le risorse messe in comune da questi. L'obiettivo nel breve periodo è quello di creare la c. d. "Europa dei piccoli passi" per poi giungere, come obiettivo finale, ad una vera e propria unione di stampo federale, determinando il passaggio dall'integrazione di stampo strettamente economico a quella politica, in cui gli Stati membri danno vita, mediante rilevanti cessioni di sovranità, ad un'autorità politica dotata di poteri gerarchicamente sovraordinati rispetto a quelli degli Stati membri.

In sintesi possiamo sintetizzare l'approccio funzionalista nei seguenti elementi fondamentali:

A)-*la messa in comune* (il c.d. "*pooling*"), *da parte degli Stati membri, delle risorse, delle competenze e di quote consistenti di sovranità*. Questo fattore lo ritroviamo alle origini della Comunità Economica del carbone e dell'acciaio che nasceva mediante la messa in comune delle risorse e degli strumenti di gestione dell'acciaio e del carbone.

B)-*la presenza di un processo decisionale basato sul c. d. triangolo istituzionale Commissione-Parlamento- Consiglio e sul c.d. metodo comunitario*: in questo sistema prevalgono gli "organi di individui" nel senso che i soggetti che siedono nelle istituzioni comunitarie devono esercitare le proprie funzioni in piena indipendenza rispetto agli Stati di appartenenza (la Commissione è l'organo maggiormente rispondente a questa logica), i quali non possono impartire loro direttive né influenzarne il comportamento. I soggetti facenti parte di questi organi sono, perciò, portatori in sede comunitaria di

proprie opinioni e di proprie scelte. Inoltre, il sistema decisionale di stampo funzionalista è incentrato sull'utilizzo del *principio maggioritario*: questo significa che, per l'adozione delle principali linee d'azione della Comunità, non è condizione necessaria e indispensabile il consenso di tutti gli Stati membri. Di conseguenza, gli Stati che vengono a trovarsi in una posizione di minoranza, poiché hanno votato contro la loro approvazione, sono ugualmente vincolati alle deliberazioni assunte dalla maggioranza. La CECA nasce seguendo questo modello decisionale, permeato tuttavia anche da elementi intergovernativi, che influenzerà anche il successivo assetto istituzionale di quella che diventerà l'attuale Unione Europea: i suoi organi erano, in primo luogo, *l'Alta Autorità*, (l'odierna *Commissione*), istituzione di tipo esecutivo permanente i cui membri erano designati secondo il “comune accordo” dagli esecutivi degli Stati membri. Quest'organo era chiamato a garantire requisiti di indipendenza e autonomia rispetto agli stessi Governi nazionali: in questo senso l'organo in questione rispondeva pienamente alla logica funzionalista ed esprimeva un carattere di “sovrnazionalità” i cui elementi tipici erano il meccanismo decisionale improntato alla regola della maggioranza assoluta e il potere di emanare decisioni vincolanti sia per gli Stati membri che per le imprese operanti nel settore carbo-siderurgico.

Accanto all'Alta Autorità, era previsto, un organo di natura “intergovernativa”, il *Consiglio dei Ministri*, nel quale erano rappresentati i Governi degli Stati membri e che, in alcune materie, poteva esprimere un parere vincolante al quale l'Alta Autorità doveva attenersi oltre che svolgere il compito di coordinare le azioni intraprese da quest'ultima con la politica economica di cui i Governi nazionali erano responsabili. Anche il meccanismo decisionale del Consiglio era improntato alla regola della maggioranza assoluta.

Il terzo organo era *l'Assemblea* (l'attuale *Parlamento europeo*) organo i cui componenti erano designati dai Parlamenti nazionali e che era chiamato a svolgere una funzione di controllo politico (anche se non particolarmente incisivo) che poteva comportare un voto di sfiducia nei confronti dell'Alta Autorità e, infine, il quarto organo, la *Corte di Giustizia*, i cui giudici erano nominati dagli Stati membri e che svolgeva il compito di giudicare le eventuali violazioni del Trattato (a seguito di ricorso presentato dagli Stati, dal Consiglio o dall'Alta Autorità) e la legittimità degli atti emanati dall'Alta Autorità.

C)-Il *potere di adottare atti vincolanti* da ricollegarsi all'*integrazione tramite il diritto*, nel senso che la Comunità viene dotata di un incisivo potere deliberativo che crea veri e propri atti normativi vincolanti (direttive e regolamenti) in grado di far sorgere in capo agli Stati membri obblighi ulteriori e aggiuntivi rispetto a quelli assunti al momento della stipulazione dei trattati istitutivi della Comunità.

D)-la creazione di *un sistema di controllo giurisdizionale di legittimità*, incentrata sulla Corte di Giustizia Europea, al quale vengono sottoposti gli atti emanati dalle istituzioni comunitarie.³

La prospettiva funzionalista ha certamente fornito un contributo di rilievo nell'analizzare la nascita e l'evoluzione del processo d'integrazione europea: essa ha, in un primo momento, giustificato le limitazioni di sovranità alle quali gli Stati membri si "autoassoggettavano" in nome del perseguimento di obiettivi limitati, all'epoca della nascita delle prime Comunità, alla sfera economico-commerciale e, in un secondo momento, visti gli importanti risultati ottenuti in questo settore dalla CECA, ha tentato di estendere tale integrazione economica a quella militare (il progetto di istituzione della Comunità Europea di difesa sancito nel trattato firmato a Parigi il 27 maggio del 1952), per poi giungere, gradualmente, ad una vera e propria unificazione politica simile a quella che caratterizza il modello federale (questo progetto era stato elaborato nel 1953 dall'Assemblea della CECA).

Il percorso volto a far sì che l'integrazione non fosse più circoscritta a settori limitati, quali quelli legati al settore economico-commerciale, ma si estendesse sino a perseguire fini di natura più generale, inerenti alla sfera politica non è stato però semplice. Tale estensione era vista con una certa preoccupazione da parte degli Stati membri, in quanto, dotare la Comunità di competenze sempre più consistenti, non legate al raggiungimento di fini limitati alla realizzazione del mercato comune, comportava, da parte loro, una limitazione ulteriore nelle proprie rispettive sovranità. Questo problema si acutì al momento di ratificare il progetto volto a istituire la CED, nel 1954, che

³ Per un confronto tra metodo comunitario e metodo intergovernativo vedi EUGENIO DE MARCO, *Metodi intergovernativi, metodi <<comunitari>> e Multilevel governance nell'ambito dell'Unione Europea* in PAOLA BILANCIA (a cura di) *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della localizzazione: Unione Europea e Mercosur*, Giuffrè Editore, Milano, 2006, p.173 ss.; Per un'analisi circa il funzionamento delle istituzioni comunitarie vedasi GIULIANO AMATO *Il contesto istituzionale europeo*, in *Le Istituzioni del Federalismo* n.1/2004, p.11 ss.;

proponeva l'unificazione delle forze armate dei rispettivi Stati membri in un unico esercito, come tappa intermedia che, secondo i funzionalisti, avrebbe dovuto condurre all'unificazione politica: un progetto destinato a fallire proprio per il timore manifestato, in questa occasione, dallo Stato francese nei confronti di una “potenziale lesione” della sovranità nazionale conseguente alla perdita dell'identità nazionale dell'esercito. Il fallimento del progetto istitutivo della Comunità Europea di Difesa determinava un brusco arresto nel percorso volto a creare una vera e propria unificazione politica europea: non solo la Francia, con i suoi sentimenti di orgoglio nazionale, ma anche il Regno Unito si mostravano contrari a creare un'organizzazione i cui fini andassero oltre quelli legati alla creazione di un sistema di liberalizzazione degli scambi e di un mercato comune.

Inoltre, vi era un'ulteriore problema, che è bene evidenziare, legato alla forma di governo originariamente caratterizzante il sistema istituzionale europeo. Nei primi trattati istitutivi, infatti, il Parlamento europeo (il cui omologo, nei singoli ordinamenti nazionali è il detentore principale, anche se non esclusivo, della funzione legislativa) era composto da rappresentanti dei Parlamenti nazionali da questi stessi designati (art.138, par.3 del Trattato CEE ora divenuto art.189 del TCE) e si configurava come organo di natura meramente consultiva nell'esercizio della funzione legislativa, spettando quest'ultima alla Commissione (per quel che atteneva alla fase dell'iniziativa) e al Consiglio dei Ministri (per quel che riguardava la fase deliberativa). L'attribuzione del potere legislativo a due organi che non godevano, così come non ne godeva il Parlamento, di un'investitura popolare ma si configuravano come organi espressione della volontà dei governi nazionali, generava un problema di “*deficit di democraticità*” nel funzionamento del sistema istituzionale europeo e rendeva, in quel contesto, difficile il raggiungimento di un'integrazione estesa alla sfera politica.

L'originaria struttura comunitaria non era improntata, ai principi di democraticità e di rappresentatività che, invece, vigevano all'interno degli Stati membri: il Parlamento deteneva poteri pressochè inconsistenti mentre il Consiglio dei Ministri, organo di rappresentanza degli esecutivi nazionali (e, quindi, delle relative maggioranze parlamentari) deteneva le funzioni più importanti come quella legislativa (funzione che negli ordinamenti interni spettava ai Parlamenti), la Commissione era l'unico organo

“indipendente” rispetto ai governi nazionali e, per questo, privo del requisito della rappresentatività e, infine, il Consiglio europeo, il vertice che riunisce i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri, rappresentava anch'esso gli esecutivi nazionali. Di conseguenza si creava una sorta di “sbilanciamento” nella distribuzione dei poteri a favore degli organi di carattere “intergovernativo”, di rappresentanza degli interessi dei singoli Stati.

Dopo la seconda metà degli anni cinquanta il processo d'integrazione europea proseguì accantonando, almeno per il momento alla luce delle difficoltà incontrate, l'ambizioso progetto federale e proseguendo secondo l'approccio funzionalista mediante la creazione di organizzazioni volte al perseguimento di obiettivi ben delimitati, nel rispetto della sovranità nazionale degli Stati membri.

L'istituzione della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica nel 1957 rispondevano pienamente alla visione funzionalista anche se, pur perseguendo anch'esse, come la CECA, la realizzazione di obiettivi di stampo economico collocavano questi ultimi in un'ottica più ambiziosa: l'eliminazione di ogni ostacolo al libero scambio delle merci all'interno del territorio degli Stati membri, la creazione di un'unione doganale, la realizzazione di politiche economiche comuni in alcuni settori (agricoltura, trasporti e concorrenza) e la liberalizzazione della circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali all'interno del territorio comunitario. Inoltre, si cercò di porre rimedio al deficit di democraticità proprio delle Istituzioni comunitarie attraverso l'introduzione dell'elezione a suffragio universale e diretto del Parlamento europeo svoltasi per la prima volta nel 1979.⁴

Proprio l'introduzione della legittimazione democratica diretta del Parlamento Europeo costituì un elemento che indubbiamente favoriva lo sviluppo dell'integrazione comunitaria sul versante politico perchè rafforzava il legame tra i cittadini dei singoli Stati membri e l'istituzione Parlamento Europeo fornendo a quest'ultimo una solida base di consenso che gli avrebbe consentito di svolgere una incisiva azione di impulso nell'evoluzione del processo di integrazione europea. Questa evoluzione sfociò nell'emanazione dell'Atto Unico europeo del 1986 che revisionava i Trattati istitutivi introducendo elementi di ottica funzionalista (introduzione di un meccanismo

⁴ A seguito dell'adozione, da parte del Consiglio, dell' “Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto” datato 20 settembre 1976.

decisionale improntato al principio della maggioranza qualificata al posto del principio dell'unanimità e della procedura di cooperazione tra Consiglio e Parlamento nelle deliberazioni vertenti su determinate materie) accanto a quelli di carattere intergovernativo (introduzione di vertici semestrali, denominati “Consiglio Europeo”, tra i Capi di Stato o di Governo e i Ministri degli affari esteri).

Nel 1992 si ebbe l'ulteriore sviluppo del processo di integrazione europea con la firma del Trattato di Maastricht sull'Unione Europea: con questo Trattato si operò un decisivo ampliamento delle competenze delle tre Comunità e dei loro meccanismi di funzionamento. In primo luogo, le tre Comunità originarie divennero elemento costitutivo di una nuova e più ampia struttura, l'Unione Europea. Tuttavia esse non perdevano la propria identità ma continuavano ad esistere accanto a due nuovi settori di cooperazione tra gli Stati membri: la cooperazione in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la cooperazione in materia di giustizia e affari interni (GAI). L'Unione Europea venne così a strutturarsi su quelli che noi conosciamo come “i tre pilastri” su cui si fonda l'Unione Europea: il primo pilastro è costituito dalle tre Comunità europee, il secondo dalla PESC e il terzo dalla GAI. Anche nell'impianto disegnato dal Trattato di Maastricht vi è una commistione tra elementi funzionalisti ed elementi intergovernativi: a sottolineare l'evoluzione dell'integrazione dall'originario versante economico a quello politico è la stessa denominazione assunta dal primo pilastro che non sarà più denominato “Comunità Economica Europea” ma unicamente “Comunità Europea” quasi a voler enfatizzare il carattere generale assunto dal nuovo assetto. Un ulteriore segnale che denota il cambiamento di prospettiva non più circoscritto all'aspetto economico è dato dall'introduzione della nozione di “cittadinanza europea” intesa come *status* che accomuna tutti i cittadini degli Stati membri e che introduce a loro favore nuovi diritti rispetto a quelli loro garantiti dai rispettivi Stati di appartenenza.

Inoltre, è da evidenziare l'ampliamento sempre più consistente delle competenze della Comunità su alcune materie di primaria importanza.

Per quel che riguarda le procedure decisionali si introduce la procedura di codecisione tra Consiglio e Parlamento Europeo, che poneva i due organi su una posizione paritaria nel processo di adozione di alcuni atti comunitari e, infine, venne istituita l'Unione

economica e monetaria che avrebbe condotto all'adozione della moneta unica.

Nel 1997, con la firma del Trattato di Amsterdam, si ebbe un'ulteriore perfezionamento dell'assetto istituzionale creato con il Trattato di Maastricht: in primo luogo, si ebbe la consacrazione nel Trattato sull'Unione Europea dei principi di libertà, democrazia e rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di quelli propri dello Stato di diritto come “valori fondanti” dell'Unione (art.6, par.1 del Trattato UE) la cui violazione da parte di uno Stato membro comportava, nei confronti di questo, delle sanzioni adottate dal Consiglio.

In secondo luogo, una parte del terzo pilastro, quello della GAI, venne “comunitarizzata”, nel senso che la materia dei visti, asilo, immigrazione e la cooperazione giudiziaria in materia civile venne sottoposta alle regole tipiche del metodo comunitario descritto a proposito dell'approccio funzionalista. Inoltre, venne concessa agli Stati membri la possibilità di dar vita, a seguito dell'autorizzazione del Consiglio, a cooperazioni rafforzate in determinati settori o materie (artt.43-45 Trattato UE).

In questa evoluzione c'è da considerare anche il fatto l'originaria Comunità europea era completamente diversa dall'attuale strutturazione: gli Stati membri non erano più sei ma si apprestavano a diventare 27. Estensione che comportava la necessità di modificare i meccanismi decisionali per adeguarli a questo ampliamento (in sostanza la modifica nella composizione degli organi della Comunità, come la Commissione, la ponderazione del voto in sede di Consiglio e l'adozione delle decisioni, da parte di questo, a maggioranza qualificata): modifiche che furono apportate ad opera del Trattato di Nizza del 2001, il quale contestualmente elaborò una Dichiarazione relativa al futuro dell'Europa allo scopo di gettare le basi per una revisione generale e radicale del disegno istituzionale fino ad allora vigente. Il progetto affidato ai lavori di una “Convenzione per l'avvenire dell'Europa”, in cui erano coinvolti rappresentanti dei governi, dei parlamenti nazionali, del Parlamento europeo e della Commissione, era diretto all'elaborazione di un unico Trattato che avrebbe dovuto configurarsi come la “Carta costituzionale” dell'Europa, contenente i principi e i valori ai quali s'ispirano la disciplina e il funzionamento delle Istituzioni europee, i diritti di libertà e i diritti fondamentali su cui si fonda l'ordinamento comunitario e i principi di azione che

regolano l'esplicarsi delle politiche comunitarie.

Quest'ultimo è stato approvato a Roma il 29 ottobre 2004 e reca la denominazione di “Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa”: questo Trattato avrebbe dovuto sostituire i Trattati istitutivi esistenti creando un quadro unitario, l'Unione Europea, comprendente, al proprio interno, sia il pilastro comunitario che il secondo ed il terzo pilastro.

L'unificazione politica di vasta portata che, in tal modo, si voleva realizzare, alla luce del progetto volto alla redazione di una vera e propria Costituzione Europea che si sarebbe configurata come una vera e propria “fonte di legittimazione” dei poteri delle istituzioni comunitarie, ha incontrato, anche in tale occasione, ostacoli al momento della ratifica del Trattato: Francia e Paesi Bassi lo hanno, infatti, respinto mediante due referendum.

Anche in questa occasione si sono manifestati sentimenti di difesa delle sovranità nazionali che, mettendo in evidenza l'assenza, in alcuni Stati membri, di una vera e propria “volontà costituente”, di fatto hanno reso necessario, per il momento, accantonare la prospettiva volta ad elaborare una Carta costituzionale dell'Unione: il Trattato di Lisbona firmato il 13 Dicembre 2007 (destinato, una volta ratificato dagli Stati membri, ad entrare in vigore il 1 gennaio 2009), denominato “Trattato sul funzionamento dell'Unione europea”, pur assumendo come base di partenza i contenuti del Trattato del 2004, si muove nella direzione più tradizionale volta a modificare i Trattati preesistenti.

-L'Intergovernativismo (detto anche “Confederalismo”) sostiene un'idea di cooperazione tra Stati membri limitata a settori dotati di un ben determinato carattere tecnico e specifico senza che, a questo fine, sia necessario intaccare, in misura significativa, i poteri e la sovranità degli Stati membri. L'intenzione da cui parte è quella di voler gelosamente preservare e salvaguardare le prerogative e la sovranità dei singoli Stati membri ritenendo che il dotare le istituzioni comunitarie sovranazionali di poteri più ampi rispetto a quelli strettamente tecnici costituisca un “serio pericolo” per la sovranità degli Stati nazionali.

Questa concezione dell'integrazione europea determinerà per lungo tempo l'opposizione da parte di Francia e Gran Bretagna (quest'ultima non compresa nei sei Stati fondatori in

quanto entrerà a far parte della Comunità solo nel 1973) nei confronti di un'integrazione europea estesa alla sfera politica dovuta principalmente all'eccessiva "gelosia" degli Stati nazionali nei confronti di un pieno esercizio della sovranità da parte di quell'organizzazione sovranazionale qual è la Comunità Europea.

L'intergovernativismo è un approccio che accetta l'integrazione europea solo come "integrazione economica" ma non come processo d'integrazione politica. La Francia di De Gaulle (che auspicava l'idea di integrazione come "Europa delle patrie" nel senso che essa doveva configurarsi secondo un assetto confederale costituito dagli Stati nazionali che conservavano intatta la propria sovranità) e il Regno Unito accettavano unicamente gli aspetti economici legati allo sviluppo della Comunità Europea ma si mostravano contrari agli aspetti politici, di carattere più generale, legati a tale sviluppo.

La Francia, in modo particolare, manifestò questo atteggiamento inteso a difendere la propria sovranità nazionale innanzi a due proposte volte a garantire un maggior grado di integrazione europea che andasse oltre la semplice sfera economica.

In primo luogo, il Governo francese, nel 1965, espresse la propria contrarietà innanzi alla proposta di introdurre, come modalità decisionale all'interno del Consiglio Europeo e per alcune tipologie di materie, la regola della maggioranza qualificata (tipico elemento del funzionalismo) al posto della regola dell'unanimità.⁵ In secondo luogo, contestò un progetto presentato dalla Commissione volto ad istituire un sistema di finanziamento della Comunità di tipo "diretto", nel settore degli interventi finanziari nel settore agricolo, (non più quello di tipo "indiretto" basato sui trasferimenti da parte degli Stati membri a favore della nuova organizzazione sovranazionale) che attribuiva alle Istituzioni comunitarie il potere di imporre direttamente tasse e tributi agli operatori economici. Questo progetto prevedeva, inoltre, un rafforzamento delle funzioni spettanti al Parlamento Europeo, il quale avrebbe dovuto approvare il bilancio presentato dalla Commissione.

La realizzazione concreta di queste proposte richiedeva il superamento del "metodo intergovernativo" tipico delle organizzazioni internazionali che poneva lo Stato sovrano

5 Il Trattato CEE prevedeva che, allo scadere di ogni tappa quadriennale del periodo transitorio di 12 anni, entro il quale doveva realizzarsi il mercato comune e doveva essere avviata la politica agricola, per alcune materie doveva adottarsi la regola della maggioranza qualificata. Tra queste materie era compresa quella inerente alla Politica agricola comunitaria, settore nel quale la Francia deteneva dei consistenti interessi che temeva di vedere danneggiati.

al centro dei propri meccanismi decisionali a favore del “metodo comunitario”: il passaggio da un iter decisionale in cui le decisioni sono prese dagli Stati membri, in sede di Consiglio, con eguale diritto di veto e secondo la regola dell'unanimità ad un iter in cui la Commissione (organo indipendente dagli Stati membri) diventa organo deputato a tutelare l'interesse sovranazionale, il Parlamento organo di controllo dell'esecutivo e il Consiglio un'organo di tipo collegiale operante secondo la regola della maggioranza non costituiva, agli occhi del Governo francese, una prospettiva accettabile: la sua contrarietà sfociò in un clamoroso atto di protesta culminato con il ritiro dei propri rappresentanti dalle riunioni del Consiglio e della Commissione (la c. d. “crisi della sedia vuota”) nel corso del secondo semestre del 1965.

I caratteri fondamentali dell'approccio intergovernativo sono così riassumibili:

a)-la creazione di “*organi di Stati*”, nel senso che gli organi principali della Comunità sono composti da soggetti che agiscono non in piena autonomia, come nella visione funzionalista, ma in qualità di rappresentanti della volontà degli Stati di rispettiva appartenenza, dei quali sono tenuti a seguire fedelmente il potere di direttiva.

b)-La prevalenza del *principio dell'unanimità* nell'adozione delle deliberazioni della Comunità. Secondo la prospettiva intergovernativa la volontà statale determina, in misura incisiva, il funzionamento degli organi comuni nonché l'elaborazione delle politiche comuni. Di conseguenza, la cooperazione tra Stati, posti in un piano di assoluta parità, nata con i trattati istitutivi in base ad una volontà comune è destinata a proseguire solo se tale volontà perdura. Nel processo decisionale comunitario questa volontà rende necessaria la regola dell'unanimità con il conseguente “diritto di veto” (o “diritto di opporsi”) degli Stati membri nei confronti delle deliberazioni degli organi comunitari. Nel caso in cui la volontà comune dovesse venir meno le Istituzioni comuni non potranno svolgere attività indipendenti dagli Stati in quanto esse nascono con l'unico compito di gestire le “politiche comuni”.

c)-L'assenza o la rarità del *potere di adottare atti vincolanti* nei confronti degli Stati membri e, viceversa, la preferenza nei confronti di atti non vincolanti come le “Raccomandazioni”.

Il Federalismo propone un ideale di integrazione europea basato sulla costruzione di un vero e proprio *Stato federale europeo* dotato di un'autorità politica sovraordinata

rispetto agli Stati membri e ai loro rispettivi Governi. Il punto centrale dell'approccio federalista è il "superamento" dello Stato nazionale e l'istituzione di un'entità superiore agli Stati detentrici della politica estera, della difesa e della politica economica. In questa prospettiva gli organismi comuni agli Stati devono essere "l'espressione" dei popoli europei (e non dei governi nazionali come nell'approccio intergovernativo) attraverso l'elezione a suffragio universale dei suoi membri (il Parlamento europeo risponde a questa logica): il carattere tipico che accomuna gli attuali Stati federali è costituito dalla presenza di un Parlamento composto da due camere che rappresentano, rispettivamente, la popolazione e gli Stati membri (attraverso i suoi rappresentanti) e di un Governo federale, sovraordinato rispetto agli Stati membri, il cui vertice è rappresentato da un Presidente.⁶

L'evoluzione delle tre Comunità in quella che oggi è denominata Unione Europea è permeata dal confronto/scontro di questi tre approcci: l'unica certezza è che l'attuale sistema è profondamente diverso da quello originario pur essendo ancora lontano da quella che i funzionalisti indicavano come tappa finale: la creazione dello "Stato federale europeo" pur tenendo conto del fatto che l'attuale Unione Europea per quel che concerne l'assetto costituzionale si è sviluppata secondo principi (che analizzeremo nel prossimo paragrafo) di marcata tradizione federale: il principio dell'immediata applicabilità (noto anche come "effetto diretto" sancito all'art.189 del Trattato CEE) e della supremazia del diritto comunitario sul diritto nazionale,⁷ il principio dei "poteri impliciti" riconosciuti all'organizzazione sovranazionale e la tutela giurisdizionale dei diritti inviolabili (anche se, come descriveremo nel prossimo paragrafo, il Trattato sull'Unione Europea non contiene, a differenza delle classiche costituzioni federali, una Carta dei diritti fondamentali: la Carta di Nizza del 2001 in tema di tutela dei diritti umani rappresenta un'atto esterno al Trattato privo di efficacia giuridica vincolante per gli Stati membri). È nell'assetto istituzionale-decisionale che permangono le difficoltà a

6JACQUES ZILLER, *Metodo comunitario e metodo intergovernativo a confronto nell'intreccio tra diritto europeo e diritto nazionale*, in PAOLA BILANCIA (a cura di), *Federalismi e integrazione nell'arena della localizzazione. Unione Europea e Mercosour*, Giuffrè Editore, Milano, 2006, p.149 ss.

7Anche negli Stati federali la normativa emanata dalle Istituzioni federali si configura come diritto "direttamente applicabile" che non necessita dell'intervento del singolo Stato membro e, inoltre, nelle ipotesi di contrasto tra la normativa direttamente applicabile e la normativa nazionale prevale la prima.

configurare l'Unione come vera e propria “Federazione” in quanto quest'ultima accentra i propri meccanismi decisionali sul “triangolo istituzionale”, di stretta caratterizzazione intergovernativa (in quanto attribuisce un ruolo decisivo ai Governi degli Stati membri), costituito da Commissione-Consiglio-Parlamento che la rende lontana dal tradizionale assetto federale in cui, come suddetto, gli organismi comuni agli Stati sono di derivazione popolare ed agiscono in rappresentanza dei cittadini della Federazione.⁸

La fonte di legittimazione costituisce il fattore principale che distingue il modello classico di federazione dall'Unione Europea: se nello Stato federale i cittadini sono sovrani in quanto legittimano il potere esercitato in loro nome dalle Istituzioni federali (potere che, quindi, trova il proprio fondamento nella sovranità dei cittadini) legittimando e rafforzando, al contempo, il valore e i principi contenuti nella Costituzione federale, all'interno dell'Unione Europea tale tipo di legittimazione non esiste in quanto la costruzione dell'assetto costituzionale europeo non è mai stato sancito da un vero e proprio “potere costituente” dei cittadini.

Le tre prospettive continuano a vigere e ad influenzare gli assetti istituzionali e le procedure decisionali che si svolgono all'interno dell'Unione Europea.

Per quel che riguarda la Comunità Europea e l'Euratom (costituenti il “primo pilastro” detto anche “comunitario”, su cui si fonda l'Unione Europea), le modalità decisionali che si svolgono al loro interno rispondono ad una logica di tipo comunitario, che non considera esclusivamente gli interessi di cui si fanno portatori gli esecutivi nazionali ma che, invece, è aperta ad interessi facenti capo ad altri soggetti. Da questo processo scaturiscono, inoltre, atti normativi che producono effetti diretti in capo ai singoli individui, i quali possono far valere tali atti innanzi alle corti nazionali e alla Corte di Giustizia, la quale può controllare e interpretare queste norme.

Nelle altre due forme di cooperazione, la PESC e la GAI (rispettivamente il secondo e il terzo pilastro) vige, al contrario, il metodo intergovernativo fondato esclusivamente sulla volontà dei Governi nazionali di cui il Consiglio costituisce diretta espressione. In questo contesto ad essere adottata è la regola dell'unanimità e ad essere emanati sono

⁸ A questo proposito JOHN WEILER, *La Costituzione europea*, 2003, p.512 ss., afferma che “per quanto superficialmente si possa paragonare la Commissione ad un governo federale, il Consiglio ad una sorta di Senato degli Stati e il Parlamento ad una Camera dei rappresentanti popolari, la realtà di un'Europa essenzialmente intergovernativa è ancora saldamente in piedi”.

atti normativi che non godono di efficacia diretta sugli ordinamenti nazionali e non sono assoggettati al controllo esercitato dalla Corte di Giustizia.

2.L'approccio giuridico: l'apporto della Corte di Giustizia nella definizione dell'ordinamento comunitario e dei suoi rapporti con l'ordinamento interno.

Nel delineare le caratteristiche dell'ordinamento comunitario, con particolare riferimento alla c.d. “sovrnazionalità normativa” con la quale si indica l'assetto dei rapporti intercorrenti tra le politiche e le norme giuridiche comunitarie e le omologhe politiche e norme giuridiche emanate all'interno degli Stati membri, la Corte di Giustizia ha adottato una prospettiva prettamente federale enunciando, a partire dagli anni sessanta, alcuni principi cardine che avrebbero permeato il successivo assetto della Comunità Europea nonché i suoi rapporti con gli ordinamenti dei singoli Stati membri. Questi principi, che analizzeremo a breve, appartengono alla tradizione federale, disciplinano, da sempre, i rapporti intercorrenti tra il diritto nazionale e il diritto federale e sono riconducibili a quattro ambiti fondamentali: il principio dell'efficacia diretta, il principio del primato, il principio della competenza esclusiva e la tutela dei diritti fondamentali.⁹

Il *principio dell'efficacia diretta* rappresenta la prima caratteristica fondamentale riconosciuta alla normativa emanata dalla Comunità Europea (analogamente a quanto avviene per il diritto federale) e sta ad indicare il fatto che le norme giuridiche comunitarie, dotate dei requisiti della chiarezza, della precisione e dell'autosufficienza, per questo denominate *self-executing* (nel senso che esse non necessitano di ulteriori provvedimenti normativi posti in essere dalle Istituzioni comunitarie o dagli Stati membri) devono essere considerate, nella fase di applicazione all'interno dei singoli ordinamenti nazionali, come veri e propri atti normativi interni a questi ultimi: questa caratteristica può riscontrarsi nel potere attribuito, dal Trattato di Parigi, all'Alta Autorità (la principale istituzione autonoma della Comunità) di adottare misure direttamente applicabili e direttamente vincolanti nei confronti delle imprese operanti nei settori

⁹ JOHN WEILER, *Il sistema comunitario europeo. Struttura giuridica e processo politico*, Bologna, 1985; LUCA ALBINO, *La progressiva costituzionalizzazione dell'Unione Europea-Percorsi e processi tra ipotesi costituenti e consolidamenti normativi*, Torino, 2005;

dell'acciaio e del carbone

La Corte di Giustizia, però, nell'enunciare questo principio, non si limitò a sancire l'efficacia *self-executing* degli atti normativi comunitari ma, attraverso gli sviluppi della propria giurisprudenza, nel corso degli anni sessanta e settanta, estese la portata del principio in questione ben oltre le disposizioni dei Trattati istitutivi giungendo ad affermare che le norme comunitarie direttamente applicabili attribuivano dei diritti in capo ai singoli individui che potevano essere fatti valere da questi nei rapporti giurisdizionali e amministrativi instaurati all'interno dei singoli Stati di appartenenza.

La **Sentenza del 5 febbraio 1963, causa 26/62, Van Gend & Loos** rappresentò la prima occasione in capo al giudice comunitario per sancire l'estensione del principio dell'effetto diretto in capo ai singoli e anche per tracciare una definizione dell'ordinamento comunitario, attribuendo ad esso la qualifica di "*ordinamento di nuovo genere nel campo del diritto internazionale*" il quale riconosce come propri soggetti sia gli Stati membri che i cittadini facenti parte di questi ultimi producendo in capo ad essi "effetti diretti". La sentenza in esame definisce il Trattato che ha dato vita alla Comunità Europea "*un accordo che va al di là dal creare obblighi reciproci fra gli Stati contraenti*" e che ha condotto all' "*instaurazione di organi dotati di poteri sovrani da esercitarsi nei confronti degli Stati membri e dei loro cittadini*".

L'estensione del principio dell'efficacia diretta ai rapporti tra i singoli individui si accompagna ad un'ulteriore importante corollario: il potere ad essi riconosciuto di ricorrere innanzi ai giudici nazionali nelle ipotesi in cui il loro Stato di appartenenza violi la normativa comunitaria con conseguente obbligo, in capo alla giurisdizione nazionale, di predisporre adeguate forme di tutela del rispetto del diritto comunitario (analogamente a quanto viene predisposto per il rispetto delle norme nazionali).

Il *principio del primato* o della *supremazia*: la Corte di Giustizia ha enunciato questo principio che, da un punto di vista formale, non era contenuto espressamente all'interno dei Trattati istitutivi (diversamente da quanto è previsto all'interno delle singole Costituzioni federali dove vi è sempre una specifica "clausola di supremazia" del diritto federale sul diritto dei singoli Stati membri) nella pronuncia del **15 luglio 1964, causa 6/64, Costa c. Enel** in cui essa descrive i rapporti tra i due ordinamenti, adottando una prospettiva *monista*, vale a dire nei termini di "integrazione" nel senso che

l'ordinamento comunitario si avvale dei singoli ordinamenti nazionali per il suo concreto funzionamento generando, di conseguenza, una perdurante situazione di interferenza e di potenziale conflittualità tra i due ordinamenti. In questo rapporto di integrazione il punto cardine del monismo è l'affermazione del principio della supremazia del diritto comunitario sul diritto interno (sancendo l'esistenza di una gerarchia tra norme comunitarie e norme di diritto interno), il quale è strettamente correlato alle caratteristiche proprie dell'ordinamento comunitario che *“è integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del Trattato e che i giudici nazionali sono tenuti ad osservare”*. Al riconoscimento della supremazia del diritto comunitario si accompagna la sua prevalenza sulle norme nazionali contrastanti, indipendentemente dal fatto che questa sia stata emanata precedentemente o successivamente alla norma comunitaria.

Di conseguenza, dal principio della supremazia del diritto comunitario e dall'integrazione tra i due ordinamenti, la Corte di Giustizia fa derivare *“l'impossibilità per gli Stati membri di far prevalere, contro un ordinamento giuridico da esse accettato a condizione di reciprocità, un provvedimento unilaterale ulteriore”* affermando che *“scaturito da una fonte autonoma, il diritto nato dal Trattato non potrebbe, in ragione della sua specifica natura, trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che ne risultasse scosso il fondamento giuridico della Comunità”*.

La Corte di Giustizia afferma questi principi basandosi sulla natura stessa dei trattati istitutivi delle Comunità: nella sua visione questi trattati hanno dato origine ad un nuovo ente che, non può ricondursi a priori nè nella categoria Stato nè in quella propria delle organizzazioni internazionali. Attraverso i trattati gli Stati membri hanno ceduto, o meglio trasferito, quote di sovranità a favore del nuovo ente, limitando la loro sovranità in vista del raggiungimento di obiettivi comuni sanciti dagli stessi trattati.

Secondo la Corte questa limitazione di sovranità, accettata dagli Stati membri all'atto di stipulazione dei suddetti Trattati, determina la totale inefficacia di eventuali atti unilaterali, incompatibili con il sistema comunitario, posti in essere dagli Stati stessi. Queste limitazioni di sovranità, a detta dei giudici comunitari, si configurano come *“limitazione definitiva dei loro diritti sovrani”* determinanti l'inefficacia di atti

normativi statali che si rivelino incompatibili con il sistema comunitario disegnato dai Trattati istitutivi.

A seguito della sentenza Costa-Enel, la Corte di Giustizia ha occasione di definire ulteriormente la propria prospettiva monista mediante altre importanti pronunce, tra le quali si richiama la **sentenza del 9 marzo 1978, causa 106/77, Simmenthal** nella quale si affronta il tema attinente alle modalità attraverso cui gli Stati membri devono assicurare la supremazia del diritto comunitario sui loro ordinamenti. A questo proposito l'opinione della suprema giurisdizione europea è netta nel sancire la totale "inefficacia giuridica" degli atti legislativi nazionali che invadano gli ambiti soggetti alla competenza comunitaria sostenendo, inoltre, che l'esercizio della competenza normativa delle Istituzioni comunitarie, nei casi in cui questa si espliciti mediante l'emanazione di atti direttamente applicabili (come i regolamenti comunitari), impedisce la valida formazione di atti legislativi nazionali. Come corollario di queste statuizioni, si sostiene l'esistenza in capo a *qualsiasi giudice nazionale adito nell'ambito della sua competenza, dell'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario e di tutelare i diritti da questo attribuiti in capo ai singoli* e del potere di *disapplicare le disposizioni eventualmente contrastanti contenute nella norma interna, sia anteriore che successiva*.

La giurisprudenza comunitaria successiva al 1989 è ugualmente improntata al principio della supremazia del diritto comunitario sul diritto dei singoli ordinamenti nazionali: in questa prospettiva sono da segnalare la sentenza del **19 giugno 1990, causa C-213/89, Factortame** e la sentenza del **14 dicembre 1995, causa C-312/93, Peterbroeck**, nelle quali si afferma l'obbligo per i giudici nazionali di non applicare norme di diritto interno che, pur non essendo direttamente contrastanti con la norma comunitaria da applicare al caso concreto, ne impediscano la concreta ed effettiva applicazione.¹⁰

Proseguendo in questa direzione, la Corte di Giustizia, in una recente sentenza del **18 luglio 2007, causa C-119/05, Ministero Industria, Commercio e Artigianato c. Lucchini**, ha affermato l'obbligo di non tener conto di una disposizione nazionale che

¹⁰ Nella prima pronuncia, *Factortame*, la Corte di Giustizia è stata chiamata a pronunciarsi riguardo ad una norma dell'ordinamento inglese che vietava al giudice britannico di sospendere in via cautelare l'applicazione di una disposizione interna finché non ne fosse stata accertata la compatibilità con il diritto comunitario. Nella seconda pronuncia, *Peterbroeck*, la Corte ha esteso questa conclusione nei confronti di una norma processuale dell'ordinamento belga che vietava al giudice nazionale di valutare d'ufficio la compatibilità di un provvedimento di diritto nazionale con una disposizione comunitaria, nell'ipotesi in cui questa non fosse stata invocata dal singolo cittadino entro un determinato termine.

sancisca il principio dell'autorità di cosa giudicata, nei casi in cui l'applicazione di tale disposizione impedisca, di fatto, il recupero di un aiuto di Stato erogato in contrasto con il diritto comunitario e la cui incompatibilità sia stata dichiarata con una decisione della Commissione divenuta definitiva.¹¹ In tutti questi casi il principio della superiorità del diritto comunitario viene inteso come incompatibilità “*con le esigenze inerenti alla natura stessa del diritto comunitario di qualsiasi disposizione facente parte dell'ordinamento giuridico di uno Stato membro o qualsiasi prassi legislativa, amministrativa o giudiziaria, la quale porti ad una riduzione della concreta efficacia del diritto comunitario*”.

Il terzo principio sancito dalla Corte di Giustizia è quello dei c.d. *poteri impliciti* strettamente correlato al principio della *competenza esclusiva* (nota come “*preemption*”) i quali svolgono una funzione strumentale rispetto ai principi dell'effetto diretto e della supremazia, consentendo alla Comunità di operare concretamente secondo i compiti che le sono affidati dal Trattato.

L'elaborazione della dottrina dei “poteri impliciti” risale agli anni settanta, nel corso della discussione vertente sul potere riconosciuto alla Comunità di stipulare Trattati con soggetti terzi, concepiti come strumenti fondamentali al fine di dare realizzazione concreta alle politiche comunitarie.

Questo potere è stato originariamente attribuito alla Comunità da parte dei Trattati istitutivi, i quali, però, allo stesso tempo, si sono preoccupati di circoscrivere il potere in questione a casi specifici e ben delimitati secondo una visione chiaramente permeata da elementi di stampo intergovernativo che limitavano l'azione della Comunità unicamente al raggiungimento degli scopi da essi previsti preoccupandosi di salvaguardare la sovranità nazionale innanzi ai condizionamenti derivanti da un'interpretazione eccessivamente estesa dei poteri attribuiti alla nuova organizzazione. La Corte di Giustizia intervenendo in materia (**causa 22/70, Commissione v. Consiglio delle Comunità europee, conosciuta come sentenza AETS**) ha, invece, fornito un'interpretazione molto estesa riguardo ai poteri attribuiti dai Trattati alle Istituzioni comunitarie stabilendo che in tutti quei casi in cui queste ultime siano dotate di una

¹¹ In questo caso si trattava dell'art. 2909 del Codice Civile italiano.

competenza interna è da riconoscersi contestualmente il loro potere esterno di stipulare Trattati aventi efficacia vincolante sia nei confronti della Comunità che nei confronti degli Stati membri: questo potere si configura come “implicito” e necessario al fine di conseguire gli obiettivi sanciti dai Trattati: la Corte di Giustizia nel descrivere quali siano concretamente i poteri da riconoscersi alle Istituzioni comunitarie ha, quindi, privilegiato un'interpretazione del contenuto dei Trattati non restrittiva ma “orientata allo scopo”.

Per quel che invece riguarda la definizione dei settori di competenza della Comunità e degli Stati membri, nel silenzio dei Trattati istitutivi, la Corte di Giustizia ha sviluppato due principi strettamente correlati tra loro: la *competenza esclusiva* e la *preemption*, attraverso cui essa ha stabilito che in molti settori la Comunità gode di una “competenza esclusiva” con conseguente impossibilità degli Stati membri di intervenire in tali ambiti “riservati”.

Il quarto principio affermato dalla giurisprudenza ormai trentennale della Corte di Giustizia europea è quello attinente alla *tutela dei diritti inviolabili*.

Principio che, originariamente, non era contenuto in nessuna disposizione dei Trattati istitutivi così come, allo stesso tempo, non era previsto un controllo di legittimità, da parte del giudice comunitario, sugli atti comunitari che avessero violato i diritti fondamentali (rifiutandosi, in tal modo, di utilizzare come parametro le norme costituzionali degli Stati membri sui diritti fondamentali).

Con l'evolversi del processo d'integrazione comunitaria questo atteggiamento mutò e le lacune in materia di tutela dei diritti inviolabili iniziarono ad essere colmate grazie all'attività giurisprudenziale svolta dalla Corte di Giustizia che, a partire dal 1969 (sentenza del 12 novembre 1969, causa C-29/69, *Stauder*), riconobbe i diritti fondamentali della persona umana come parte integrante dei principi generali del diritto comunitario attribuendosi il compito di garantire l'osservanza di tali diritti da parte della normativa comunitaria e da parte della normativa statale attuativa del diritto comunitario: di conseguenza si introdusse un controllo giurisdizionale (colmando la precedente lacuna), al quale venivano assoggettati tutti gli atti emanati dalla Comunità, nelle ipotesi di violazione dei diritti fondamentali, utilizzando come “norme parametro”

le *tradizioni costituzionali comuni* agli Stati membri e le convenzioni internazionali sui diritti umani sottoscritte da questi ultimi, tra le quali spicca la Convenzione europea sui diritti umani.¹²

Successivamente a questa giurisprudenza, i Trattati istitutivi hanno subito un processo di modifica e integrazione in riferimento alla tutela dei diritti ad opera del Trattato di Maastricht (1992) e di Amsterdam (1997) che ha introdotto all'art.6 del Trattato sull'Unione Europea il principio del rispetto dei diritti fondamentali “quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi del diritto comunitario”. In realtà, l'art.6 TUE, pur enunciando il rispetto dei diritti inviolabili, non ha determinato l'inserimento, a livello di diritto primario, di un vero e proprio *bill of rights*, inteso come un vero e proprio catalogo di diritti, in quanto l'articolo in questione si limita ad effettuare un rinvio alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, dalle quali la Corte di Giustizia deve, attraverso un'accurata attività interpretativa, ricavare i diritti fondamentali da tutelare a livello comunitario.

Per sopperire alla mancanza, all'interno del Trattato istitutivo, di una vera e propria carta dei diritti fondamentali il Giudice comunitario, attraverso la propria giurisprudenza in materia, ha elaborato una sorta di catalogo dei diritti riconosciuti e tutelati in sede comunitaria (diritti di natura sociale, economica, civile, ecc....): l'elemento che caratterizza la tutela dei diritti predisposta a livello comunitario è il suo essere “strumentale” rispetto al conseguimento degli obiettivi primari stabiliti dai Trattati istitutivi, obiettivi che attengono principalmente alla sfera economica e che mirano a costruire un mercato unico. Conseguentemente l'esigenza di tutelare i diritti inviolabili deve conciliarsi, o meglio, adattarsi agli scopi e al funzionamento dell'Unione

12 Sentenze della Corte di Giustizia Europea del 12 novembre 1969, causa C-29/69, *Stauder c. Città di Ulm*, in *Raccolta*, 1969, p. 419 ss.; 17 dicembre 1970, causa C-11/70, *Internationale Handelgesellschaft*, in *Raccolta*, 1970, p.1125 ss. in cui la Corte, per la prima volta, fa riferimento alle “tradizioni costituzionali comuni” degli Stati membri; 14 maggio 1974, causa C-4/73, *Nold c. Commissione*, in *Raccolta*, 1974, p.491 ss.; 28 ottobre 1975, causa C-36/75, *Rutili*, in *Raccolta*, 1975, p. 1219 ss. dove la Corte per la prima volta fa riferimento alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo; 13 dicembre 1979, causa C-44/79, *Hauer*, in *Raccolta*, 1979, p.3727 ss., dove si riconosce ai Trattati internazionali in materia di tutela dei diritti il compito di fornire elementi rilevanti per il diritto comunitario.

Europea.¹³

L'attività giurisprudenziale del giudice europeo è destinata a subire l'influenza della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, sottoscritta a Nizza nel dicembre del 2000 che, secondo le intenzioni dei suoi redattori, dovrebbe diventare il “nucleo centrale” della futura Costituzione europea “condizionando il futuro assetto politico dell'Unione in senso federalizzatore”.¹⁴ Al momento attuale il documento in questione riveste unicamente una mera valenza politica (è una “dichiarazione solenne”) ma non produce alcun effetto giuridico, in quanto essa non costituisce parte integrante del Trattato sull'Unione Europea ma si configura come “atto esterno” agli ordinamenti nazionali che può acquisire efficacia normativa e carattere di obbligatorietà solo una volta recepito all'interno di questi ultimi.

SEZIONE II

Le Regioni nei primi Trattati istitutivi della Comunità Europea.

1.L'originaria impostazione “internazionalista” della Comunità Europea e l'estraneità delle Regioni ai processi decisionali comunitari.

La Comunità Europea non è riconducibile a priori, per quel che riguarda la sua struttura e il suo funzionamento, né alla categoria “Stato” né a quella dell' “organizzazione internazionale” pur presentando caratteristiche appartenenti sia all'una che all'altra dimensione.¹⁵

13 Un esempio di tutela strumentale dei diritti fondamentali è quella attinente ai diritti sociali, i quali vengono riconosciuti e tutelati, in ambito comunitario, in via indiretta, in applicazione del principio di uguaglianza formale o della protezione di una libertà economica come, ad esempio, il diritto alla libera circolazione dei lavoratori o alla libera prestazione di servizi: in questo caso, ad essere oggetto di tutela diretta sono le quattro libertà fondamentali stabilite dal Trattato in funzione della costruzione del mercato unico.

14 Come affermato da GIULIANO AMATO sul quotidiano *La Repubblica* del 30 novembre 2001.

15 CHITI M.P., *La meta dell'integrazione europea: Stato, Unione internazionale o <<mostro simile>>?*, in *Rivista Italiana di diritto pubblico comunitario*, n.1/1996, p.591 ss.; SERGIO FABBRINI, *L'Unione Europea. Le Istituzioni e gli attori di un sistema sopranazionale*, Bari, 2002;

La stessa giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, come descritto nei precedenti paragrafi, ha tenuto conto di questa non agevole configurazione attribuendo alla Comunità la qualifica di “*ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale*” (sentenza *Van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, 5 febbraio 1963, causa 26/1962. In questa occasione il giudice olandese, a seguito di un ricorso presentato da un imprenditore, era chiamato a esprimersi circa la compatibilità o meno dell'aumento dei dazi doganali con l'art.12, ora art.25 del Trattato CE. In tale occasione la Corte di Giustizia europea, su ricorso pregiudiziale del giudice olandese, si espresse a favore dell'incompatibilità di tali dazi con il disposto dell'art. 12, sostenendo che quest'ultimo *pone un divieto chiaro e incondizionato che si concreta in un obbligo di non fare e che tale divieto è per sua natura perfettamente atto a produrre direttamente degli effetti sui rapporti giuridici intercorrenti fra gli Stati membri e i loro amministrati*) il cui funzionamento risponde sia a logiche di stampo internazionalistico che di stampo statale: questo ordinamento giuridico di “nuovo genere” è scaturito, a detta della Corte di Giustizia, da un Trattato istitutivo che va “*al di là di un accordo che si limita a creare obblighi reciproci fra gli Stati contraenti*”.

Alla logica internazionalista possiamo ricondurre il fatto che le tre Comunità nascono e si evolvono mediante uno strumento tipico del diritto internazionale, il *trattato istitutivo*, attraverso il quale gli Stati, ponendosi in un *rapporto di reciproca parità*, decidono di rinunciare a proprie quote di sovranità al fine di creare un'organizzazione di tipo sovranazionale avente come obiettivo quello di perseguire scopi comuni (in origine, come abbiamo visto, circoscritti all'ambito economico). Nella dimensione internazionale lo Stato è *sovrano* nel senso che egli, in questo contesto, assume la qualifica di “persona giuridica”, essendo titolare di diritti e doveri, creati e disciplinati assieme agli altri Stati, mediante accordi consensuali. Nello scenario internazionale lo Stato è “l'unico attore” incontrastato: l'ordinamento internazionale costituisce una sua “creazione” e, in quanto tale, gli organi che consentono all'organizzazione internazionale di funzionare concretamente sono espressione degli Stati che l'hanno creata: le organizzazioni internazionali presentano, al proprio interno, un organo di tipo collegiale-decisionale nei quali i Governi degli Stati fondatori sono rappresentati nella persona dei loro rispettivi ministri prevedendosi accanto ad esso un'organo di tipo

esecutivo strettamente controllato dagli esecutivi nazionali. Accanto a questi organi, pienamente rispondenti alla logica “intergovernativa”, sono previste assemblee parlamentari i cui componenti non godono di una legittimazione democratica diretta (elezione popolare) ma sono nominati dai Parlamenti nazionali. A queste assemblee non sono attribuiti rilevanti poteri decisionali: esse sono chiamate a svolgere un controllo di tipo politico (peraltro abbastanza blando) sull'attività svolta dall'esecutivo. Infine, allo scopo di dirimere eventuali controversie tra gli Stati membri, viene istituito un organo giudiziario-arbitrale.

Alla logica statale, viceversa, può ricomprendersi il fatto che la Comunità si configura come un'ordinamento ispirato ai *principi dello Stato di diritto*, dotato di organi *investiti istituzionalmente di poteri sovrani* e da cui promanano *norme che creano diritti in capo ai cittadini europei*. La definizione di questi caratteri attinenti alla dimensione statale e applicati al soggetto Comunità Europea costituisce anch'esso un contributo della Corte di Giustizia Europea la quale, mediante la propria opera giurisprudenziale ha definito la Comunità Europea “*Comunità di diritto*” (Sentenza *Les Verts* C-294/1983) fondata sui suddetti *principi dello Stato di diritto* (dizione riportata nell'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea) e sul *principio di legalità* che fa sì *che né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo sulla conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal Trattato*.¹⁶

Nonostante gli elementi di accomunanza con le due dimensioni internazionale e statale, la Comunità tende, tuttavia, a non essere configurabile, secondo parametri rigidamente classificatori, in nessuna delle due. L'impossibilità di attuare, quando si parla di Comunità europea, rigide classificazioni nella categoria “Stato” o nella categoria “organizzazione internazionale” costituisce una conseguenza del lungo percorso evolutivo che, a partire dalle sue origini, ha condotto all'istituzione di quella che è oggi conosciuta con la denominazione di Unione Europea: un percorso che ha conosciuto, e che continuerà a conoscere, dei mutamenti rispetto al quadro originario, che ha visto la nascita della Comunità come organizzazione internazionale, ma che è ancora ben lontano dal divenire uno Stato dotato del requisito della *sovranità* tipico degli stati nazionali.

16 ANDREA MANZELLA, *L'identità costituzionale dell'Unione Europea*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, p.923 ss.,

La caratteristica della sovranità è fondamentale nella definizione del soggetto che comunemente indichiamo come “Stato moderno”: egli è sovrano nel senso che detiene il monopolio sul proprio territorio in maniera esclusiva, territorio in cui vige un unico ordinamento giuridico da egli creato e nel quale non sono ammessi altri soggetti produttori di norme giuridiche senza il consenso dello Stato stesso. Questa entità accentra presso di sé, inoltre, il monopolio della forza nel senso che, nell'eventualità in cui vi siano violazioni nei confronti delle norme giuridiche da esso promananti, egli può adottare una sanzione diretta al soggetto che abbia violato tali norme.

La Comunità europea, invece, non costituisce un ordinamento sovrano nell'accezione appena descritta: la sua sovranità, se così può chiamarsi, non è, come quella dello Stato nazionale, di tipo *originario* ma, viceversa, essa si configura come *derivata* in quanto derivante da “cessioni di sovranità” operate dagli Stati fondatori (nell'ordinamento italiano la limitazione di sovranità che ha reso possibile la creazione dell'ordinamento comunitario trova il proprio fondamento nel dettato costituzionale, all'art.11 il quale “*consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, le limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni*”) allo scopo di istituire una nuova entità che, pur essendo sovraordinata rispetto ad essi, nel suo funzionamento concreto e nelle sue modalità decisionali è espressione esclusiva della volontà degli Stati membri, ma non di una propria e autonoma volontà. È lo Stato che decide se dar vita o meno all'organizzazione internazionale così come egli è libero di dar vita, al proprio interno, ad altre entità derivate quali sono gli enti territoriali come le Regioni, le Province e i Comuni i quali, proprio in quanto “enti derivati”, sono legati allo Stato di appartenenza da un rapporto di “*subordinazione*” o di “*gerarchia*”.¹⁷

Mentre sul piano internazionale, come abbiamo visto, i rapporti tra Stati, in quanto enti sovrani ed eguali tra loro (essendo titolari degli stessi diritti e degli stessi doveri) sono regolati dal principio di parità e di reciprocità, a livello interno la prospettiva è totalmente diversa in quanto i rapporti tra Stato ed entità derivate sono imperniati sul principio di gerarchia, che parallelamente regola anche i rapporti tra le fonti: sul piano interno, non si assiste ad un “rapporto tra pari” come invece accade nel contesto internazionale.

17 GIUSEPPE GUARINO, *La sovranità e le sue mutazioni*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, p.707 ss.;

Parlare di una sovranità della Comunità e dell'attuale Unione Europea dovrebbe essere ammissibile solo se ci collochiamo in una prospettiva federale: se l'Unione in futuro, come auspicato dai sostenitori dello “Stato federale europeo”, dovesse diventare una vera e propria Federazione il discorso sulla sua sovranità assumerebbe un altro significato: creando uno Stato europeo federale si supererebbe, cosa che ad oggi appare arduo, lo Stato nazionale geloso custode della propria sovranità, per dare vita, ad un vero e proprio Stato, ad una vera e propria autorità politica investita di fini generali, sovraordinata rispetto agli Stati membri e rispetto ai loro rispettivi esecutivi e dotata di organi eletti direttamente dal “popolo europeo”, dai cittadini della Federazione che, in tal modo, eserciterebbero la propria sovranità. In questa prospettiva lo Stato centrale europeo godrebbe di una vera e propria sovranità, che allo stadio attuale è una prerogativa assoluta degli Stati membri. Per quel che riguarda i rapporti intercorrenti tra lo Stato federale e i singoli Stati, essi si configurerebbero secondo quel modello di relazioni improntate sulla gerarchia e sulla subordinazione tipico dei rapporti tra Stato centrale ed enti territoriali derivati di cui parlavo poc'anzi. Allo stadio attuale del processo d'integrazione europea non è possibile parlare di Stato federale in quanto gli Stati, lungi dal rinunciare alla propria sovranità, rimangono entità sovrane dotate di un proprio ordinamento e il loro ruolo non viene indebolito: il meccanismo decisionale che si svolge in sede europea continua ad essere incentrato sul triangolo istituzionale Commissione-Consiglio-Parlamento con l'attribuzione di poteri decisivi ai Governi degli Stati membri che confermano la solidità dell'elemento intergovernativo. Inoltre, gli Stati membri partecipano, in qualità di enti unitari, al processo decisionale comunitario senza che acquisiscano rilevanza, in tale processo, le loro rispettive articolazioni interne (vedi sentenza 6 dicembre 1977, causa 55/77, *Maris*). Senza dimenticare il fatto che l'ordinamento comunitario non dispone, a tutt'oggi, di strumenti propri per l'esercizio della funzione coercitiva e per garantire l'applicazione del diritto avvalendosi, per questo, degli strumenti degli Stati membri.

La novità principale rispetto alle classiche organizzazioni internazionali sta nel fatto che la Comunità Europea, oltre ad essere definita “*organizzazione sovranazionale*”, in quanto è costituita da organi legittimati ad emanare provvedimenti di carattere generale (quali sono, ad esempio, i regolamenti e le direttive) e di carattere individuale (ordini e

sanzioni) costituisce un vero e proprio “ordinamento giuridico” contenente atti vincolanti nei confronti degli Stati membri, i quali, cedendo parte delle loro competenze alla Comunità, dotano quest’ultima di personalità giuridica e di poteri effettivi in grado di incidere, in origine in maniera limitata, su materie di natura economica di competenza dei singoli Stati membri. I provvedimenti emanati da questa organizzazione, come vedremo in seguito, non hanno necessità di essere recepiti dai singoli Stati membri ma entrano a far parte del diritto interno di questi in virtù dei Trattati istitutivi. A questo proposito, la Corte di Giustizia delle Comunità Europee, nella nota sentenza *Costa/Enel* del 1964 ne ha delineato i seguenti tratti caratteristici: “A differenza dei comuni trattati internazionali, il trattato CEE ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell’ordinamento giuridico degli Stati membri all’atto di entrata in vigore del trattato e che i giudici nazionali sono tenuti a osservare. Infatti, istituendo una Comunità senza limiti di durata, dotata di propri organi, di personalità, di capacità giuridica, di capacità di rappresentanza sul piano internazionale ed in specie di poteri effettivi provenienti da una limitazione di competenze o da un trasferimento di attribuzioni degli Stati alla Comunità, questi hanno limitato, sia pure in casi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi”.¹⁸

A differenza del diritto internazionale che si configura come un diritto di natura

18 Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza 15 luglio 1964, *Costa/Enel*, c-6 del 1964, Raccolta 1964, p.1129 ss.; FILIPPO DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano, Giuffrè Editore, 1995, p.199 ss. L’autore parla di <<limitazione definitiva>> della sovranità nazionale e della conseguente preminenza gerarchica del diritto comunitario su qualsiasi norma interna. Riguardo alle origini delle Comunità Europee si rinvia, tra gli altri, a FAUSTO POCAR, *Diritto dell’unione europea*, settima edizione, 2003, p.7 ss e a VINCENZO GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell’Unione Europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2000, p. 580 ss.; SANDRO GOZI, *Il governo dell’Europa*, Il Mulino - Universale Paperbacks, Bologna, 2006, p.15 ss. ; la sovranità statale non viene più intesa in senso assoluto ma inizia ad acquisire il significato di “sovranità condivisa” in vista dell’obiettivo di rafforzare l’azione della Comunità in settori ben definiti mediante interventi comuni. Per MANFRELOTTI R., *Sistema delle fonti e indirizzo politico nelle dinamiche dell’integrazione europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2004,<<L’Unione Europea costituisce un’organizzazione intermedia tra la cooperazione internazionale ordinaria, che si è rivelata infruttuosa, e le strutture federali cui gli Stati membri non erano ancora pronti>>. Questo complesso di diritto vincolante per i cittadini della Comunità gode un di un <<primato sul diritto interno>> come ribadito, oltre che dalla succitata sent. Della Corte di Giustizia della Comunità Europea 15 luglio 1964 in causa n. 6 del 1964, anche dalle sentenze 15 luglio 1960, cause 31, 37, 38 e 40 del 1959; 5 febbraio 1963 in causa n.26 del 1962; 8 febbraio 1973 in causa n.30 del 1972. In questo senso vedi, tra gli altri, PALMERI GIUSEPPE, *Il sistema costituzionale delle competenze regionali al vaglio della Comunità Economica Europea* in *Quaderni regionali*, 1989, p.201 ss.;

esclusivamente *convenzionale*, essendo basato unicamente sui Trattati, il diritto comunitario, pur essendo in parte anch'esso fondato sui Trattati, presenta un carattere *derivato*. Questo diritto derivato è costituito dagli atti normativi promananti dalle istituzioni comunitarie il cui fondamento giuridico è rinvenibile nei Trattati istitutivi (costituenti il c.d. *diritto primario*): Regolamenti, Direttive, Decisioni, Raccomandazioni e Pareri.

L'integrazione tra ordinamenti giuridici costituisce uno dei tratti essenziali conseguenti alla creazione della Comunità Europea che contribuisce a differenziare quest'ultima dalle tradizionali organizzazioni internazionali: essa determina, il *primato del diritto comunitario sul diritto interno*, la *diretta applicabilità delle norme comunitarie nell'ordinamento interno* e come diretta conseguenza, l'impossibilità, per gli Stati membri, di far prevalere, nei confronti del nuovo ordinamento giuridico da essi creato, propri provvedimenti interni di carattere unilaterale:¹⁹ ammettendosi l'ipotesi inversa, si verificherebbe un'eccessiva dipendenza del diritto comunitario, quanto alla sua concreta efficacia, dai singoli diritti nazionali, vanificando seriamente il raggiungimento degli scopi contemplati dal Trattato istitutivo e il suo "carattere comunitario unitario" con conseguente lesione delle fondamenta stesse su cui si regge l'impianto comunitario, in quanto i singoli Stati membri sarebbero in ogni momento liberi di venir meno agli obblighi derivanti dal Trattato, mediante l'emanazione di un successivo atto interno con essi contrastante: le "cessioni di sovranità" messe in atto dagli Stati membri a favore del nuovo ordinamento giuridico non rendono ammissibile l'ipotesi appena descritta in quanto esse si configurano come *limitazione definitiva dei loro diritti sovrani*.

Per quel che riguarda l'ordinamento internazionale nei suoi rapporti con l'ordinamento statale, non è possibile configurare questi ultimi nei termini di un'integrazione reciproca: i due ordinamenti, infatti, sono retti da un rapporto di netta *separazione*. Questa separazione fa sì che l'ordinamento internazionale sia retto da regole "ad hoc" profondamente differenti rispetto a quelle che disciplinano l'ordinamento statale e che non possono essere applicate direttamente all'interno degli Stati in virtù del fatto che questi sono, al proprio interno, "sovrani", non ammettendo, altri ordinamenti giuridici diversi dal proprio.

¹⁹ Sentenza 15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa c. Enel*.

Le norme, o meglio i *trattati*, su cui si fonda il diritto internazionale sono create dagli Stati stessi seguendo regole e procedure proprie dell'ordinamento internazionale: affinché questi trattati abbiano efficacia giuridica all'interno dei singoli Stati, non essendo possibile una loro applicazione diretta come invece avviene nel diritto comunitario, è necessario che questi predispongano delle norme di diritto interno e delle procedure “ad hoc”: queste norme sono denominate *leggi di esecuzione* del Trattato o “norme interne di recepimento” e rendono possibile all'ordinamento internazionale “varcare la soglia della sovranità statale”.

Un altro fattore che distanzia la dimensione comunitaria da quella internazionale è dato dall'esistenza, nella prima, di una *Corte di Giustizia* che ha il compito di assicurare l'uniforme applicazione del diritto comunitario da parte dei giudici nazionali.

Il nuovo ordinamento giuridico determina, inoltre, delle importanti conseguenze con riferimento ai rapporti intercorrenti tra esso e i singoli cittadini, distanziandosi, in tal modo, dalla dimensione internazionale: la Corte di Giustizia esprime questa configurazione dei rapporti tra Comunità e singoli affermando, nella sentenza *Van Gend & Loos*, che la Comunità è un “*ordinamento che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini*”.

Infatti, mentre per il diritto internazionale i cittadini non possono in alcun modo configurarsi come *destinatari* (ma solo come *oggetto*) delle proprie norme ammettendo, come tali, unicamente gli Stati, essendo questi gli unici “attori” sulla scena internazionale, nella dimensione comunitaria questo rapporto si configura secondo modalità completamente differenti.

Il diritto comunitario attribuisce ai cittadini degli Stati membri *sia obblighi che diritti soggettivi* costituenti la c.d. *soggettività comunitaria*. A questo proposito è stato ancora una volta importante il contributo della Corte di Giustizia che, in occasione della sentenza *Van Gend & Loos*, si chiedeva se le norme del Trattato potessero o meno avere *efficacia immediata negli ordinamenti interni degli Stati membri, attribuendo ai singoli dei diritti soggettivi che il giudice nazionale ha il dovere di tutelare*. A questo proposito si sanciva il diritto, in capo al singolo individuo, di far valere innanzi al giudice nazionale norme di diritto comunitario e, il suo potere di accedere direttamente al meccanismo giurisdizionale delineato nei trattati istitutivi (composto dalla Corte di

Giustizia, dal Tribunale di Primo Grado e dai Tribunali specializzati) in caso di lesione dei propri diritti da parte delle Istituzioni comunitarie.

Quel *complesso di diritto vincolante* creato dagli Stati membri mediante le proprie limitazioni di sovranità ha *un'efficacia immediata* all'interno dei loro rispettivi ordinamenti. Attraverso questa devoluzione di quote di sovranità gli Stati membri hanno, inoltre, creato degli *organi investiti istituzionalmente di poteri sovrani da esercitarsi nei confronti sia degli Stati membri sia dei loro cittadini*. Gli organi che compongono il quadro istituzionale della Comunità creano il diritto comunitario (i cui atti tipici sono i *Regolamenti*, le *Direttive*, le *Decisioni* e le *Raccomandazioni*) il quale determina il sorgere di posizioni giuridiche di tipo attivo (diritti) e di tipo passivo (doveri e obblighi) sia in capo agli Stati membri che in capo ai soggetti interni a questi ultimi. Gli stessi cittadini sono chiamati, come abbiamo visto, a partecipare attivamente al funzionamento delle Istituzioni comunitarie mediante l'elezione diretta del Parlamento europeo.

Se il diritto internazionale individuava solo gli Stati come suoi destinatari non riuscendo a violare la loro sovranità e a far sì che le proprie norme avessero effetto diretto sui singoli, nel diritto comunitario, al contrario, le norme direttamente applicabili (nel senso che non necessitano di atti interni per produrre i propri effetti) come i regolamenti determinano il sorgere di diritti e obblighi non solo sugli Stati ma anche sui singoli: in questo caso, l'ordinamento comunitario riesce a oltrepassare i confini delle singole sovranità nazionali e raggiunge, mediante le sue norme, i singoli cittadini senza che vi sia la necessità di un'intermediazione statale.

A caratterizzare ulteriormente il nuovo ordinamento denominato “Comunità Europea” concorre un'ulteriore elemento: il c.d. *principio di attribuzione* (sancito dall'art.5 del Trattato CE).

In virtù di questo principio, la Comunità Europea non viene investita di una competenza generale ma, viceversa, le sue competenze sono ad essa *espressamente attribuite* dal Trattato.

Questo significa che alle Istituzioni comunitarie è attribuita una c. d. “competenza ad agire” vertente unicamente su determinate materie: quelle che gli Stati stessi hanno scelto di devolvere alla competenza della Comunità. A questo proposito, l'art.5, comma

1, Trattato CE sancisce che *la Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente Trattato* mentre le restanti competenze non attribuite espressamente alla Comunità, spettano agli Stati membri.

Questo principio rispecchia fedelmente il concetto di sovranità dello Stato, in quanto solo questo soggetto legittima l'esistenza e il funzionamento di altre organizzazioni o entità ad esso sovraordinate o subordinate: la disposizione contenuta nell'art.5 del Trattato CE legittima l'esercizio di competenze in capo alla Comunità solo in determinate materie, scelte dallo Stato nel pieno esercizio della propria sovranità, e in vista del raggiungimento degli obiettivi sanciti nei Trattati.

2. “Esclusività” nei rapporti tra Stati membri e Comunità Europea vs “Estraneità” delle Regioni al decision making comunitario.

Perché la Comunità Europea riconosce come proprio interlocutore privilegiato lo Stato? Qual è, viceversa, il suo atteggiamento nei confronti delle articolazioni interne ad esso? Le risposte ad entrambi i quesiti sono fortemente correlate nel senso che, a fronte di una dialettica esclusiva tra Comunità e Stati, in cui questi sono gli unici “interlocutori” privilegiati della Comunità, “signori incontrastati dei trattati”, l’atteggiamento che le Istituzioni comunitarie nutrono nei confronti delle articolazioni interne agli Stati, la c. d. “dimensione regionale”, è nota in dottrina con l’espressione “cecità regionale” (secondo la dottrina tedesca *Landesblindheit*) o anche come “provincializzazione” delle autonomie territoriali in generale.²⁰

20 La definizione originariamente coniata come “cecità federale” da H. P. IPSEN è stata ripresa da GIANDOMENICO FALCON, *La <<cittadinanza europea>> delle Regioni* in *Le Regioni* n.2/2001, p. 329 ss., il quale ha utilizzato l’espressione “cecità regionale” ritenendola più appropriata in virtù del fatto che dal punto di vista federale, la Comunità non era “cieca”, in quanto nella propria struttura istituzionale prevedeva come organo di rilievo il Consiglio dei Ministri, ritenuto come una sorta di *Bundesrat* federale europeo, il cui potere non si limitava solo alla codecisione e al diritto di veto ma comprendeva in sé tutti i poteri di governo. LUISA TORCHIA, *Regioni e Unione Europea: temi e problemi* in *Le Regioni* n.3-4/2000, p.495 ss.; ROBERTO BIN-PAOLO CARETTI, *Profili costituzionali dell’unione europea- Cinquant’anni di processo costituente*, Il Mulino, 2005. CARLA BASSU, *Regioni e Unione Europea*, in *I nuovi statuti delle regioni ordinarie- problemi e prospettive*, Il Mulino, 2006, p.415 ss.; ANTONIO D’ATENA, *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane* in *Le Regioni* n.3-4, Giugno-Agosto 2000, p.555, l’autore conia il termine “provincializzazione” per indicare l’estraneità delle Regioni al processo decisionale comunitario. WEILER JOHN-CARTABIA MARTA, *L’Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2000, p.199 ss.; GUERINO D’IGNAZIO, *Processo d’integrazione comunitaria e principio di autonomia* in SILVIO GAMBINO (a cura di) *Costituzione italiana e diritto*

Con questa espressione si indica l'originaria totale indifferenza nutrita dalle Istituzioni comunitarie nei confronti delle articolazioni territoriali degli Stati membri, il costante rifiuto di conferire loro "visibilità", intesa come possibilità di partecipare attivamente ai processi decisionali comunitari. Negazione che trova espressione, per esempio, nell'assenza di definizioni giuridiche, all'interno dei trattati istitutivi, di "Regione" o altre entità territoriali, o ancora nella mancata previsione di propri organi rappresentativi al livello comunitario.²¹ Le motivazioni di questo iniziale atteggiamento di indifferenza regionale sono molteplici e di varia natura.

In primo luogo si è cercato di fornire un argomento di carattere storico che ha tentato di giustificare la "statocentricità" dell'ordinamento comunitario con il fatto che all'epoca della nascita della Comunità Economica Europea, il riconoscimento dei livelli territoriali substatali e, in generale, della dimensione regionale, era pressoché sconosciuto sia per gli ordinamenti interni agli Stati membri che per la stessa Comunità: l'Europa originaria era un <<Europa degli Stati>>.²²

Negli anni cinquanta, infatti, gli unici Stati europei (tra i sei che il 18 aprile 1951 diedero vita alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio CECA per poi firmare il Trattato istitutivo della CEE e dell'EURATOM il 25 marzo 1957) che, al loro interno, conoscevano modalità di articolazione del potere o di decentramento a favore di entità substatali erano la Germania e l'Italia.²³ Il primo caratterizzato da un assetto federale dove a una camera elettiva (il "Bundestag") veniva affiancata una camera rappresentativa dei Länder (il "Bundesrat"), il secondo caratterizzato da un assetto regionale espressamente previsto dalla Costituzione del 1948 che, ciononostante, fatta eccezione per le leggi costituzionali di approvazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale, troverà attuazione solo nel 1970, con l'approvazione dei primi statuti delle

comunitario, Giuffrè Editore; Milano, 2006, p.164 ss.; VALERIO ONIDA, *Il ruolo delle Regioni nel sistema comunitario*, in *Le Regioni*, n.1/1991, p.7 ss.;

21 Per ottenere una definizione giuridica all'interno dei trattati istitutivi, le Regioni dovranno attendere il Trattato di Maastricht del 1992.

22 MARTA CARTABIA-JOHN WEILER, *Le Regioni e l'Europa*, in *L'Italia in Europa-Profilo istituzionali e costituzionali*, Il Mulino, 2000, p.199 ss.; CARANTA ROBERTO, *I rapporti tra Regioni e Comunità Europea: verso un nuovo modo di tutela degli interessi nazionali*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1997, p.1219 ss.; CACIAGLI MARIO, *Regioni d'Europa-devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, 2004;

23 ANTONIO D'ATENA, *Le Regioni e l'Europa in Le Regioni dopo il big bang - il viaggio continua*, Giuffrè Editore, 2005, p.213 ss.; PAOLA BILANCIA-FEDERICO GUSTAVO PIZZETTI, *Aspetti e problemi del cosituzionalismo multilivello* Giuffrè Editore, Milano, 2005, p.249 ss.;

Regioni ordinarie.

A fronte di queste due isolate realtà, l'assetto predominante nella maggioranza degli Stati europei era quello di matrice francese, fortemente accentratore del potere a livello statale, in cui il termine "decentramento" veniva troppo spesso individuato come sinonimo di pericolosa "frammentazione" e divisione interna potenzialmente in grado di condurre a fenomeni di conflittualità. In questa ottica la creazione della Comunità veniva concepita come una sorta di positivo fattore di "unificazione" tra Stati fondatori: come si poteva conciliare questa volontà di unificazione con la "paura" dell'eventuale frammentazione derivante dal riconoscimento delle entità substatali? Com'era possibile unirsi in un'organizzazione sovranazionale e, allo stesso tempo, accettare la divisione derivante dal dare riconoscimento a entità così fortemente variegata e numerose?

Conseguentemente, ad un debole radicamento del livello substatale negli Stati membri corrispondeva un altrettanto scarso riconoscimento nella dimensione comunitaria: occorreva, in primo luogo, creare, laddove non esistevano, e rafforzare, laddove vi erano già, le articolazioni territoriali substatali e, in secondo luogo, cercare di dare loro rilievo a livello comunitario, mediante il loro inserimento nelle procedure decisionali svolte all'interno di questo ultimo e la creazione di organi di rappresentanza al livello sovranazionale.²⁴

L'argomento storico è ben condivisibile in quanto correla l'estraneità della dimensione regionale all'interno del contesto comunitario con l'originaria estraneità della stessa nel contesto dei singoli Stati membri: in sostanza tende a "giustificare" l'atteggiamento di indifferenza nutrito dalla Comunità verso le entità substatali in base al fatto che queste erano sconosciute anche per gli stessi Stati membri che l'avevano creata.

Tuttavia, se le argomentazioni di carattere storico possono avanzarsi in riferimento all'originario assetto della Comunità Europea, caratterizzato per l'appunto, in via generale, da aspetti di accentramento del potere in capo ad un unico livello di potere, quello statale, e composto da soli due Stati ad assetto decentrato non sono altrettanto proponibili nella spiegazione dei successivi atteggiamenti volti ad "emarginare" il livello subterritoriale dal *decision making comunitario*: soprattutto alla luce dell'ingresso di nuovi Stati che, al loro interno, conoscevano il decentramento a favore di entità ad essi

²⁴ANTONIO D'ATENA, in *Le Regioni dopo il Big Bang-Il Viaggio continua* Giuffrè Editore, 2005, p. 213 ss.;

subordinate (vedi il Regno Unito e la sua *devolution* iniziata nel 1997, la Spagna, entrata a far parte della Comunità nel 1986, il cui assetto interno era decentrato a favore di entità denominate *Comunidad Autonomas*, il Portogallo e l'Austria, Stato dotato di un vero e proprio assetto federale) e, viceversa, alla luce dei processi di regionalizzazione avvenuti in alcuni dei suoi originari Stati membri (il Belgio, dove, nel 1993, si istituì un vero e proprio Stato federale).²⁵

La seconda motivazione che si propone di spiegare l'estraneità regionale alla dimensione comunitaria è più complessa ed è strettamente intrecciata con la natura vincolante degli atti normativi emanati dall'ordinamento comunitario e con la responsabilità in caso di mancato adempimento al diritto comunitario.²⁶

Nei rapporti con l'ordinamento comunitario, così come avviene nei rapporti internazionali, lo Stato agisce come soggetto unitario a prescindere dalla propria articolazione interna e da come si articola la divisione dei poteri all'intero del proprio ordinamento: le Istituzioni europee non attribuiscono rilievo alcuno alle modalità attraverso le quali esso sceglie di decentrare il potere a favore di livelli territoriali minori: questo, per l'ordinamento comunitario, è esclusivamente "un problema di diritto nazionale".²⁷ Per la Comunità ciò che conta è il conseguimento effettivo degli obiettivi prefissati nei trattati istitutivi a prescindere dal fatto che questi siano stati raggiunti

25 Per un'analisi del caso spagnolo vedi ANA ARMONA CONTRERAS, *La partecipazione degli enti territoriali ai processi di elaborazione e applicazione del diritto comunitario: il caso spagnolo*, in *Le Regioni*, n.4/2002; BENIAMINO CARAVITA, *L'Osservatorio sul Federalismo: bilancio e progetti*, Introduzione al Convegno *Le Regioni in Europa: otto esperienze di attualità a confronto*, Roma, 23 maggio 2002, in www.federalismi.it; GIUSEPPE FRANCO FERRARI, *Federalismi, Regionalismo e decentramento del potere in una prospettiva comparata*, in *Le Regioni*, n.4/2006, p.589 ss.; NAGEL J., *L'intervento delle Regioni nella politica europea. Un'analisi comparata*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, p.43 ss.; per un'analisi del caso tedesco vedi E.DI SALVATORE, *Integrazione europea e regionalismo: l'esempio tedesco*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n.2/2001, p. 521 ss.; SANDRO 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*, n. 2/2003, p.345 ss.;

26M. SCUDIERO, *Il ruolo delle Regioni nell'Europa di Maastricht*, in *Le Regioni*, n.4/1993, p.1036.; A. D'ATENA, *il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione Europea*, in *Le Regioni* n.6/1998, p.1402.

27 GIANDOMENICO FALCON, *Regionalismo e Federalismo di fronte al diritto comunitario*, in *Le Regioni*, n.5 ottobre 1992, p.1236 ss.; VALERIO ONIDA, *Il ruolo delle Regioni nel sistema comunitario*, in *Le Regioni*, n.1/1991, p.7 ss.; CARBONE SERGIO, *La partecipazione delle Regioni agli affari comunitari e il loro potere estero*, in *Quaderni regionali*, n.3/2005, p.701 ss.; LORENZO CHIEFFI, *Regioni e dinamiche d'integrazione europea*, Torino, 2003; DIANA URANIA GALLETTA, *Mediazione nazionale fra livelli di governo e integrazione comunitaria: riflessioni di sintesi*, in PAOLA BILANCIA (a cura di), *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione: Unione europea e Mercosour*, Milano, 2006, p.100 ss.;

grazie ad un articolazione interna dei poteri e dal ruolo o dalla qualità dell'organo interno cui è affidata l'attuazione della normativa comunitaria.

In questa prospettiva, lo Stato si configura come unico protagonista attivo dei procedimenti di formazione e attuazione del diritto comunitario: è a lui che sono imputati tutti quei comportamenti rilevanti, positivi o negativi che siano, sul piano esterno ed è su di lui che grava la responsabilità in caso di mancata attuazione del diritto comunitario.²⁸

L'esigenza di attuare correttamente e tempestivamente la normativa comunitaria nell'ordinamento interno e la necessità di imputare allo Stato unitariamente inteso la responsabilità in caso di comportamenti omissivi è affermata, in maniera ormai consolidata, dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee laddove si afferma che *“ciascuno Stato membro è libero di ripartire come meglio crede le competenze sul piano interno e di dare attuazione ad una direttiva con misure adottate da autorità regionali o locali”* ribadendo allo stesso tempo che *“tale ripartizione di competenze non esime lo Stato dall'obbligo di assicurare che le disposizioni della direttiva siano tradotte fedelmente in diritto interno”*; Inoltre, *“lo Stato membro non può far leva su disposizioni, pratiche o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza delle obbligazioni ad esso imposte dal diritto comunitario”*. Dal canto suo, anche la Corte costituzionale italiana, nelle prime sentenze in materia di rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno (sentenze n.183/1973 e n.182/1976), afferma che *“con l'adesione alla Comunità Economica Europea, l'Italia ha acconsentito a determinate limitazioni dei poteri sovrani dello Stato in ordine all'esercizio delle funzioni legislative, esecutive e giurisdizionali”* e che *“tali limitazioni non possono non riflettersi sull'autonomia*

28 Seguendo questo orientamento la Corte di Giustizia delle Comunità Europee è intervenuta sull'argomento nelle sentenze 27 Marzo 1984 causa C-169/1982 che condannava l'Italia per l'inadempimento degli obblighi derivanti dal trattato, in quanto alcune leggi della Regione Sicilia si ponevano in contrasto con alcuni regolamenti comunitari, e 15 Ottobre 1986, causa C-168/1985 che affermava la trasgressione degli obblighi derivanti dal trattato in caso di mantenimento in vigore di provvedimenti in contrasto con lo stesso trattato da parte degli Stati membri. Per TESAURO G., *Partecipazione delle Regioni alla formazione delle decisioni comunitarie*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1989, p.12 ss., il fatto che lo Stato sia l'unico protagonista attivo dei meccanismi di formazione e ad attuazione delle norme comunitarie è <<un dato ormai acquisito>> così come <<la responsabilità dello Stato non è mai per fatto altrui ma sempre per fatto proprio>>; sempre in tema di responsabilità unitaria dello Stato in sede comunitaria vedasi CESARE PINELLI, *Stato, Regioni e obblighi comunitari*, in *Diritto e Società*, 1980, p.813 ss.;

costituzionalmente riconosciuta alle Regioni e alle Province Autonome“ e prosegue affermando “la responsabilità dello Stato, in qualità di soggetto di diritto internazionale, anche per gli atti posti in essere, o non adottati dalle Regioni“.²⁹ Sempre con sentenza della Corte costituzionale, la n.46/1961, veniva stabilito il principio per il quale “l’esecuzione degli obblighi assunti nei rapporti internazionali spetta allo Stato e tali obblighi rendono invalida la normativa regionale non conforme ad essi”.³⁰

Il timore di un eventuale inadempimento al diritto comunitario da parte delle entità substatali costituiva il pretesto per accentrare in capo allo Stato unitariamente inteso tutte le funzioni attinenti alla formazione ed attuazione della suddetta normativa senza lasciare alcun margine d’intervento a favore delle articolazioni territoriali.³¹ Queste ultime venivano, d’altro canto, a trovarsi in una situazione paradossale: da un lato, esse figuravano, assieme agli Stati membri, come principali soggetti destinatari delle politiche e degli atti normativi promananti dall’ordinamento comunitario, dall’altro lato invece, e a differenza degli Stati di appartenenza, esse non erano chiamate a svolgere alcun ruolo nell’elaborazione di quelle stesse politiche destinate ad avere effetti di non poco rilievo sui loro territori.³² Politiche che, molto spesso, si rivelavano incomprensibili nella loro ratio ma che, tuttavia, dovevano essere obbligatoriamente applicate all’interno dei territori nazionali.³³

29Sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 28/03/1985 (causa n.272/1983), del 25/05/1982 (causa n.96/1981), del 14/01/1988 (causa n.227-230/1985) e del 17/06/1987 (causa n. 1/1986). Sentenza n.182/1976 in *Giurisprudenza costituzionale*, 1976, p.1138 ss.;

30 GUERINO D’IGNAZIO, *Processo d’integrazione comunitaria e principio di autonomia*, in SILVIO GAMBINO (a cura di) *Costituzione italiana e Diritto comunitario*, Giuffrè Editore Milano, p.168 ss.; VINCENZO COCOZZA, *Regioni e diritto comunitario nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n.3/1992, p.634 ss.;

31 In questo senso vedi SCUDIERO M. *Il ruolo delle Regioni nell’Europa di Maastricht*, in *Le Regioni*, n.4/1993, p.1036 e ONIDA V.-CARTABIA M., *Le Regioni e la Comunità Europea*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo- parte generale*, Milano, Giuffrè Editore, 1997, p.615 ss.;

32D’ATENA A., *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell’Unione Europea*, in *Le Regioni*, n.6/1998, p.1402 ss.; FERRARI G. F. *La partecipazione delle Regioni alla produzione del diritto comunitario dopo Maastricht* in *Le Regioni* n.5/1992, p.1248 ss.; FESTA R., *Le Regioni nell’Unione Europea: dal Trattato di Maastricht al progetto di trattato costituzionale*, in *Amministrare*, n. 1/2005, p.159 ss.; FURLAN F., *Recenti sviluppi in materia di attuazione della normativa comunitaria da parte delle Regioni*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n.1/2005, p.126 ss.; VAGLIO MARZIO VALERIO, *La dimensione comunitaria delle Regioni*, in *Dimensione comunitaria europea e realtà regionale nella prospettiva dell’Unione Europea* (pubblicazione della Regione Autonoma Trentino Alto-Adige), Trento, 1994, p.455 ss.;

33GIOVANNA IURATO, *L’UE e la rappresentanza territoriale regionale*, in *Le Regioni*, n.4, agosto 2006, p.681, M. CHITI, *Regionalismo interno e Regionalismo comunitario: due modelli da ricomporre*, in

Come suddetto, le Istituzioni comunitarie dovevano esercitare i soli poteri conferiti per la realizzazione degli obiettivi previsti dai trattati. In questa prospettiva, un'eventuale intromissione da parte dell'ordinamento comunitario nell'articolazione interna degli Stati membri non veniva considerata utile ai fini della realizzazione degli scopi delineati nei trattati. Inoltre, sempre nell'ottica intergovernativa gli Stati continuavano ad essere "gelosi custodi" delle proprie prerogative sia nei confronti di eccessive cessioni di sovranità verso il livello comunitario che verso il livello substatale: nel processo decisionale comunitario essi continuavano (e lo saranno anche in futuro) ad essere i protagonisti principali attraverso l'operato dei rispettivi Governi (rappresentati nel Consiglio dei Ministri, l'organo intergovernativo per eccellenza).³⁴ Conseguentemente, nell'originaria ottica internazionalista, le entità substatali acquisivano importanza unicamente in qualità di soggetti passivi delle politiche comunitarie, ovverosia come "aree di intervento" da parte della Comunità nell'ipotesi in cui al loro interno si fossero verificati disequilibri in grado di costituire un pericolo o un ostacolo al conseguimento degli obiettivi di cooperazione economica previsti dai trattati. Questa fu la ratio che, nel 1975, porterà la Comunità Economica Europea a istituire il *Fondo Europeo di Sviluppo Regionale* (FESR) con lo scopo di aiutare le Regioni più svantaggiate della Comunità a superare le loro difficoltà e a recuperare il loro ritardo.³⁵

La terza motivazione argomenta l'indifferenza nutrita nei confronti del livello regionale in base a ragioni di opportunità: la Comunità non riconosce le autonomie territoriali in quanto esse, inizialmente, non sono "utili" al fine di conseguire gli obiettivi delineati nei

Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 1992, n.1, p.35, GIANDOMENICO FALCON, *La cittadinanza europea delle Regioni*, in *Le Regioni*, n.2/2001, p.329 ss., MARTA CARTABIA, *le Regioni e la Comunità Europea*, in M. CHITI-G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 1997, p.603 ss., G.PASTORI, *L'intergrazione delle Regioni italiane nell'ordinamento europeo dopo Maastricht*, in *Le Regioni* n.5/1992, p.1217.

³⁴Secondo IURATO G., *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, in *Le Regioni* n.4, agosto 2006, p.681 ss., l'esclusione della dimensione regionale da parte dei primi trattati istitutivi della Comunità Europea può essere ritenuta uno degli elementi caratteristici dell'approccio intergovernativo. Nello stesso senso vedi anche CHITI M., *Il regionalismo comunitario dopo Maastricht e l'istituzione del Comitato delle Regioni*, in VANDELLI L.-BOTTARI C.-DONATI D.(a cura di), *Diritto amministrativo comunitario*, Rimini, Maggioli, 1994, p.60 ss.;

³⁵ Il FESR venne creato, mediante regolamento n. 724/1975, in GUCE L73 del 21 marzo 1975, p 1 ss., in nome dell'obiettivo previsto all'art. 2 del trattato CEE, il quale prevedeva il superamento degli squilibri regionali della Comunità onde assicurare <<uno sviluppo armonioso delle attività economiche e un'espansione continua ed equilibrata.....>

Trattati istitutivi: successivamente, però, con l'incremento degli Stati che decidono di dotarsi di un assetto decentrato, la prospettiva muta ma sempre per ragioni di utilità: la Regione acquista una visibilità, non perchè finalmente la Comunità ha deciso di dar loro una "soggettività" intesa come titolarità di "diritti e doveri", ma solo come attore passivo del processo decisionale comunitario, in quanto potenziale "fonte di disequilibri" che potevano mettere in seria difficoltà il processo d'integrazione economica europea. La Comunità le riconosce solo come un potenziale "ostacolo" sul cammino dell'integrazione comunitaria che, in quanto tale, va rimosso.

La quarta motivazione che si propone di spiegare l'indifferenza delle Istituzioni comunitarie nei confronti delle Regioni sta nell'assenza di un assetto territoriale uniforme all'interno degli ordinamenti interni al contesto europeo. Infatti, ciascun Stato membro è dotato di un proprio e peculiare assetto territoriale distinto da quello proprio di altri Stati: alcuni di essi presentano al proprio interno un'articolazione territoriale pienamente decentrata, altri non riconoscono entità substatuali, altri ancora riconoscono autonomia territoriale solo ad alcune articolazioni territoriali.

Inoltre, a seconda degli Stati, variano anche le modalità attraverso le quali esse trovano riconoscimento nell'ordinamento giuridico: in alcuni Stati esse sono previste direttamente dalle carte costituzionali (vedi il Titolo V della Costituzione italiana) mentre in altri esse trovano il proprio fondamento unicamente nella legislazione ordinaria.

Altro fattore di differenziazione tra Stati, in tema di riconoscimento delle autonomie territoriali, è costituito dagli strumenti di partecipazione delle entità substatuali ai processi decisionali statali predisposti nei rispettivi ordinamenti interni: mentre in alcuni ordinamenti le Regioni partecipano a questi processi attraverso la seconda camera del Parlamento (vedi il "Bundesrat" previsto dalla Costituzione tedesca in qualità di organo di rappresentanza dei Länder), in altri questa partecipazione è garantita attraverso comitati dotati di poteri variabili a seconda dello Stato oppure attraverso legami personali o di carattere partitico. In ogni caso, permane l'atteggiamento di assoluta neutralità da parte dell'ordinamento comunitario nei confronti delle modalità interne di articolazione del potere: a questo proposito è da rilevare un'affermazione della Commissione Europea secondo cui «gli Stati membri presentano strutture regionali

molto diverse sotto il profilo organizzativo e politico, soprattutto per motivi di carattere storico. Queste strutture sono di competenza esclusiva degli Stati membri. Conseguentemente la Commissione non ha l'intenzione di dare definizione comunitaria alla nozione di Regione>>.³⁶

La non omogeneità degli assetti territoriali interni ai singoli Stati membri e le differenti modalità di partecipazione delle entità decentrate ai processi decisionali che si svolgono all'interno dei rispettivi Stati di appartenenza, rendono, senza dubbio, difficile inquadrare la "Regione" e, in generale, le autonomie territoriali degli Stati membri, in un quadro normativo comunitario in grado di fornire una disciplina omogenea e unitaria degli enti in questione e una loro maggiore "visibilità" a livello comunitario. Tuttavia anche questa motivazione è permeata da evidenti influenze di stampo intergovernativo: sono gli Stati membri, infatti, che decidono, se e in quale misura, concedere alle rispettive articolazioni interne strumenti e modalità di partecipazione al processo decisionale comunitario così come essi sono liberi di disciplinare tali autonomie a livello di normazione costituzionale oppure a livello di normazione ordinaria: l'assenza di un quadro normativo comunitario unitario di riferimento in cui si riconoscano tutte le articolazioni subterritoriali proprie degli Stati membri altro non fa se non riflettere le diverse concezioni con cui essi intendono la "dimensione comunitaria regionale". Di conseguenza si viene a delineare un quadro frammentato ed eterogeneo in cui accanto a Stati che prevedono, all'interno delle loro Costituzioni, una disciplina "ad hoc" in materia di rapporti tra articolazioni interne e Unione, prevedendo anche organi che garantiscono a queste entità un certo grado di rappresentanza al livello comunitario, vi sono Stati che, al contrario, nei propri ordinamenti, non prevedono nessuna disciplina in materia (e, se prevista, essa è contenuta in norme di grado inferiore rispetto a quelle costituzionali) né, tantomeno, organi di rappresentanza regionale.

3.L'avvio del processo di "regionalizzazione" della Comunità Europea. Il rafforzamento del livello regionale negli ordinamenti interni in tema di rapporti con la Comunità Europea.

³⁶ IURATO G., *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, in *Le Regioni* n.4, agosto 2006, p.681 ss..Questa affermazione era successiva all'interrogazione scritta n. 858/1992.

A partire dagli anni settanta il contesto europeo inteso come l'insieme degli Stati membri che hanno dato origine alla CECA, alla CEE e all'EURATOM unitamente al Regno Unito, alla Danimarca, all'Irlanda e alla Norvegia (entrati a far parte della Comunità nel 1973) è attraversato da un processo di “ristrutturazione” all'interno degli Stati membri dell' Europa Occidentale conseguente al passaggio di una parte consistente delle competenze statali a favore del livello europeo e regionale. Questa ristrutturazione è dovuta al fatto che la devoluzione di quote importanti di sovranità da parte degli Stati membri a favore delle Istituzioni comunitarie pone il problema di coordinare tale devoluzione con la presenza, all'interno di alcuni Stati membri, di articolazioni subterritoriali alle quali, contestualmente, vengono riconosciuti, da parte dei rispettivi Stati di appartenenza poteri di natura legislativa (vedi Germania e Italia) vertenti sulle stesse materie nelle quali è riconosciuta la competenza della Comunità.

Questo processo determina il progressivo aumento delle attribuzioni in capo alla Comunità Europea e il suo rafforzamento come organizzazione sovranazionale. Gli Stati, infatti, applicando la prospettiva funzionalista, decidono di trasferire al livello comunitario non solo settori di natura tecnica ma anche e soprattutto di natura politica.³⁷ Sempre nello stesso periodo, il contesto europeo viene attraversato da un processo di trasformazioni dovute al lento e graduale diffondersi degli Stati che scelgono di dotarsi di un assetto regionale e, conseguentemente, le articolazioni territoriali degli Stati membri iniziano a rivendicare un ruolo all'interno del contesto istituzionale europeo soprattutto grazie all'attività di “lobbying” svolta dalle associazioni di rappresentanza regionale di cui si parlerà più avanti³⁸.

In Italia, proprio nel 1970, si assiste al completamento del processo di regionalizzazione contemplato dal disegno costituzionale con l'approvazione degli statuti delle Regioni ordinarie; in Belgio vengono istituite tre Regioni e tre Comunità dotate di una pluralità di competenze.³⁹

Questo processo prosegue nel corso del decennio successivo con l'ingresso nella

37 Questo fatto è avvenuto principalmente attraverso la negoziazione di nuovi trattati e la c. d. “clausola dei poteri impliciti” prevista dall'art.308 del trattato CEE.

38 GIOVANNA IURATO, *L'Unione Europea e la rappresentanza territoriale regionale*, in *Le Regioni* n. 4, Agosto 2006, p.692 ss.;

39 GIOVANNA IURATO, *L'Unione Europea e la rappresentanza territoriale regionale* in *Le Regioni* n. 4, agosto 2006, p.679 ss.;

Comunità Europea di Spagna e Portogallo, due Stati dotatisi di strutture regionali parallelamente al processo di democratizzazione in essi in corso. In Spagna, la Costituzione del 1978 prevedeva l'istituzione di 17 Comunità autonome coprendo, di conseguenza, tutto il territorio nazionale mentre in Portogallo il processo di regionalizzazione è avvenuto in maniera parziale.

Come suddetto, a fronte del trasferimento delle competenze a favore del livello comunitario, si assiste parallelamente ad una devoluzione di competenze operata dagli Stati membri a favore delle rispettive entità substatali: in Italia, ad esempio, questo avviene mediante i decreti di trasferimento delle funzioni amministrative a favore delle Regioni a statuto ordinario.

Se, da un lato, si assiste al trasferimento di parte delle competenze statali, spesso in settori di capillare importanza, a favore delle articolazioni territoriali, dall'altro lato questa devoluzione viene "menomata", a danno di queste ultime, per via del fatto che molte materie attribuite, secondo il diritto interno, alle Regioni, spesso coincidono, in tutto o in parte con quelle stesse materie che gli Stati membri hanno scelto di trasferire al livello comunitario (soprattutto in materia di agricoltura).

Di conseguenza, il ruolo delle entità substatali viene "compresso", in dottrina si è parlato di "effetto sogliola", tra Stato nazionale e Comunità Europea, riducendo ancora di più i margini di intervento delle Regioni al *decision making* comunitario.⁴⁰

L'aumento delle competenze attribuite al livello comunitario determina, paradossalmente, un altro fenomeno: la Comunità Europea, infatti, nasce con un "handicap", nel senso che essa non è dotata di propri apparati amministrativi decentrati all'interno dei vari Stati membri in grado di garantire l'applicazione concreta delle politiche da essa emanate: conseguentemente, questa applicazione è demandata agli enti substatali che, secondo gli ordinamenti interni di ciascuno Stato, sono competenti per materia.⁴¹ In questo modo, le Istituzioni comunitarie tentano di operare una sorta di

40GIUSEPPE TESAURO, *Partecipazione delle Regioni alla formazione delle decisioni comunitarie* in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1989, p.14 ss.; ANTONIO TIZZANO, *La partecipazione delle Regioni al processo d'integrazione comunitaria: problemi antichi e nuove prospettive* in *Le Regioni* n.3 giugno 1992, p.608 ss.; RAFFAELE FESTA, *Le Regioni nell'Unione Europea: dal Trattato di Maastricht al progetto di trattato costituzionale* in *Amministrare*, n.1, aprile 2005, p.159 ss.;

41PIZZETTI FRANCO, *Le autonomie locali e l'Europa*, in *Le Regioni* n.5, Ottobre 2002, p.936 ss. *Le <<nuove>> Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle*

“risarcimento” a favore delle articolazioni territoriali degli Stati membri per le perdite da esse subite a causa del trasferimento delle competenze operate a favore della Comunità. Questo cambiamento di prospettiva viene correntemente denominato secondo due accezioni: “*comunitarismo*” per denotare la tendenza ad inserire nella Costituzione e nel diritto comunitario il livello regionale come “terzo livello” accanto al livello comunitario e statale allo scopo di fornire alle Regioni gli strumenti per partecipare all’elaborazione delle decisioni comunitarie nei settori da esse amministrati e “*regionalismo*” per indicare la tendenza delle istituzioni comunitarie ad instaurare forme di collaborazione diretta con le articolazioni territoriali che, sul piano interno, danno attuazione al diritto comunitario.⁴²

Come evidenziato in precedenza, l’attuazione delle politiche comunitarie, per poter realizzare pienamente i propri obiettivi, richiede un’adeguata partecipazione dei soggetti destinatari al processo di implementazione delle stesse. Ora, se le articolazioni territoriali non vengono messe in grado di contribuire alla realizzazione delle politiche comunitarie, come si può pretendere una realizzazione ottimale di queste ultime, tenendo conto del fatto che spesso il significato di queste politiche è ambiguo e, quindi, difficile da attuare nelle varie realtà socio-economiche componenti la Comunità?

Inoltre, le Regioni godono di un vantaggio, rispetto agli Stati e alle Istituzioni comunitarie: la loro maggiore vicinanza a quelle variegata realtà che costituiscono quel sistema complesso che è il contesto europeo e, di conseguenza, la capacità di proporsi come organi di “sintesi” delle esigenze di queste società rappresentandole presso le istituzioni europee.⁴³

Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale, in *Le Regioni* n.5-Ottobre 2001, p.810 ss.;
42GIANDOMENICO FALCON, *Regionalismo e Federalismo di fronte al diritto comunitario*, in *Le Regioni*, n.5-Ottobre 1992, p.1238 ss.; GUERINO D’IGNAZIO, *Processo d’integrazione comunitaria e principio di autonomia* in SILVIO GAMBINO (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario*, Giuffrè Editore, Milano, 2006, p.163 ss.; VALERIO ONIDA, *Il ruolo delle Regioni nel sistema comunitario* in *Le Regioni* n.1-1991, p. ROBERTO BIN-PAOLO CARETTI, *Profili costituzionali dell’Unione Europea- cinquant’anni di processo costituente*, Il Mulino, 2006, p.208 ss. Gli autori parlano di segnali di una presa di coscienza dell’esistenza di una <<questione regionale e locale>> di cui la Comunità non poteva disinteressarsi senza mettere a rischio la stessa efficacia di alcune sue politiche strategiche. MONACO RICCARDO, *Politica regionale comunitaria e Regioni*, in *Quaderni regionali*, 1989, p.11 ss.; LUCIANO VANDELLI, *Regioni ed Europa: una introduzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.1/2004, p.7 ss.; JENS WOLK, *La partecipazione diretta degli enti substatuali al processo decisionale comunitario*, in *Le Regioni*, n.4/2003, p.575 ss.;
43VALERIO ONIDA, *Il ruolo delle Regioni nel sistema comunitario* in *Le Regioni* n.1, febbraio 1991, p. 9 ss.;

A livello degli ordinamenti interni ai singoli Stati si avverte la stessa esigenza avvertita a livello comunitario di fornire alle entità substatali modalità di partecipazione concreta ai processi decisionali europei; a livello statale vengono così predisposti organi e procedure in grado di garantire alle Regioni la possibilità di partecipare alla definizione dell' "interesse nazionale" di cui i Governi centrali si fanno portatori nel *decision making* comunitario (questa modalità di partecipazione, viene correntemente denominata "indiretta" per distinguerla da quella "diretta" nella quale le Regioni prendono parte al processo decisionale comunitario senza l'intermediazione dello Stato). Il limite maggiore di questi strumenti, così come di quelli apportati a livello comunitario, è quello di configurarsi, però, come "mere opportunità di partecipazione" di cui le Regioni possono concretamente usufruire solo nelle ipotesi in cui lo consentano valutazioni politiche e giuridiche interne agli Stati nazionali di rispettiva appartenenza.

Il regionalismo comunitario trova esplicitazione concreta attraverso:

-l'istituzione del summenzionato Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) ad opera della Comunità Economica Europea con lo scopo di aiutare le Regioni meno favorite a superare i loro ritardi di carattere economico e a sanare gli squilibri esistenti tra esse. Questo fondo svolge la propria funzione nei confronti delle Regioni preliminarmente identificate in sede di elaborazione della politica regionale da parte degli Stati membri. Successivamente, quando le Regioni vogliono rivolgersi alla Comunità, non possono inoltrare la richiesta in via diretta ma, al contrario, devono presentare quest'ultima tramite i rispettivi Stati di appartenenza che ripartiscono gli aiuti del fondo secondo un sistema di quote.

-L'istituzione della c.d. "partnership" nelle politiche comunitarie creata attraverso la riforma dei fondi strutturali del 1988 come forma di collaborazione diretta tra livello comunitario e nazionale e di attuazione della politica comunitaria. Lo scopo della partnership era quello di associare le Regioni agli interventi finalizzati ad apportare miglioramenti allo sviluppo socio-economico dei loro territori.⁴⁴

44ANTONIETTA DI BLASE, *La partecipazione delle Regioni e delle Province Autonome al processo di formazione del diritto comunitario*, in SERGIO PANUNZIO-ELENA SCISO (a cura di) *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione Europea*, Milano, Giuffrè Editore, 2002, p.188 ss.; l'art.4 del regolamento CEE 24 giugno 1988, n.2052 disponeva che "l'azione comunitaria è il risultato della stretta concertazione tra la Commissione, lo Stato membro interessato e le competenti autorità designate da quest'ultimo a livello nazionale, regionale, locale o altro, i quali agiscono in qualità di partners che perseguono un obiettivo comune".

-La creazione di organi di rappresentanza regionale da inserire nel contesto istituzionale e procedurale europeo (Il Consiglio consultivo degli Enti regionali e locali istituito nel 1988 e il Comitato delle Regioni istituito con il Trattato di Maastricht del 1992).

4. Le prime aperture dell'ordinamento comunitario nei confronti del livello regionale. Gli strumenti predisposti: le organizzazioni interregionali e l'attività svolta dal Consiglio d'Europa.

L'ordinamento comunitario inizia a predisporre i primi strumenti in grado di realizzare quel "regionalismo partecipativo" tanto auspicato dalle stesse entità territoriali agli inizi degli anni ottanta.

A questo proposito è doveroso ricordare che, in realtà, i primi strumenti attraverso cui le articolazioni territoriali hanno conosciuto una qualche parvenza di visibilità a livello comunitario risalgono ad un'epoca anteriore alla stessa nascita della Comunità Economica Europea e si configuravano come associazioni a carattere generale con la funzione di rappresentare, a livello europeo, le suddette entità.⁴⁵ Esse erano nell'ordine cronologico:

*A)-Il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CEMR nato a Ginevra nel 1951) avente lo scopo di raggruppare gli enti locali degli allora undici Stati membri della Comunità e costituente, ancora oggi, la più grande organizzazione internazionale di autorità regionali e locali d'Europa (rappresenta all'incirca 100.000 città e regioni ed è composto dalle associazioni nazionali delle città e delle regioni di più di 35 paesi). Svolge la funzione di promuovere un'Europa unita i cui fondamenti sono: l'autonomia regionale e locale, la democrazia e l'influenza della dimensione regionale e locale sulla legislazione e sulle politiche comunitarie.*⁴⁶

B)-L'Unione Internazionale degli Enti locali (IULA nata nel 1913) composta da

45 DOMENICHELLI LUISA, *Le Regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione: dalla Dichiarazione di Nizza alla Convenzione europea* in *Le Regioni* n.6, Dicembre 2002, p.1260 ss.; STEINDLER CHIARA, *Le Regioni nella rete del policy making comunitario* in PREDIERI ALBERTO-MORISI MASSIMO (a cura di), *L'Europa delle Reti*, Torino, 2001, Giappichelli Editore, p.287 ss.;

46 per maggiori informazioni sull'attività svolta dal Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa si veda il sito istituzionale <http://www.ccre.org/homepage.htm>; MARCO BRUNAZZO, *Le Regioni italiane nella multilevel governance. I canali di accesso alla UE*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, p.637 ss.;

organizzazioni di autorità comunali di circa sessanta paesi di tutti i continenti e avente lo scopo di “promuovere e unire governi locali democratici in tutto il mondo” mantiene rapporti sia con le Nazioni Unite che con l’Unione Europea.

C)-La Conferenza permanente dei poteri locali e delle Regioni d’Europa (CPLR nata nel 1961) operante nell’ambito del quadro istituzionale del Consiglio d’Europa.

Nel 1973 il Parlamento europeo aveva dato vita ad una *Commissione per i trasporti e la politica regionale* che, nel 1979, venne trasformata in *Commissione competente per la politica regionale e l’assetto territoriale*.

Nel 1978 il Consiglio dei Comuni d’Europa e l’Unione internazionale degli Enti locali crearono *il Comitato consultivo delle autorità comunali e regionali degli Stati membri della Comunità* allo scopo di rappresentarli in maniera unitaria presso le istituzioni di quest’ultima.⁴⁷ La creazione di quest’organo fu il risultato di un’importante conferenza ,svoltasi a Parigi nel 1976, la Prima Conferenza generale dei <<Presidenti delle Regioni ovvero degli Enti o delle istituzioni dotate di competenze similari dei nove Stati membri della CEE>>. Questa conferenza fu indetta dal Consiglio dei Comuni d’Europa e dall’Unione internazionale degli enti locali con la partecipazione della Commissione della CEE e dei Presidenti del Parlamento europeo e, grazie ad essa, l’azione delle Regioni e, in generale, degli enti locali, ricevette un impulso decisivo in virtù del collegamento instauratosi con le istituzioni comunitarie.

Nel 1979 vi fu la creazione dell’*Ufficio di collegamento delle organizzazioni regionali europee* (BLORE) con la funzione di raggruppare le neonate organizzazioni regionali.

Nel 1985 nacque *l’Assemblea delle Regioni d’Europa* (ARE), organo che aveva lo scopo di rafforzare la rappresentanza delle Regioni degli Stati membri presso le istituzioni comunitarie. Per quel che riguarda la sua struttura e il suo funzionamento essa era suddivisa in commissioni distinte a seconda delle tematiche da esse trattate.⁴⁸

Tutte queste organizzazioni interregionali avevano come scopo comune quello di

47 All’epoca della nascita di quest’organo si auspicava la sua trasformazione in <<seconda camera del Parlamento europeo>> che fosse in grado di rappresentare gli interessi dei Comuni e delle Regioni in sede comunitaria.

48 Le commissioni facenti parte dell’ARE erano le seguenti: affari istituzionali e cooperazione interregionale, coesione sociale, servizi sociali, sanità pubblica e occupazione, politica regionale, assetto territoriale, infrastrutture, ambiente e turismo.

fornire, come già detto, delle opportunità di rappresentanza delle Regioni sullo scenario comunitario. Per riuscire in questo intento, e per trovare “ascolto” presso quest’ultima sede, era di fondamentale importanza il “peso politico” delle stesse organizzazioni: ovviamente più questo era consistente in termini di capacità di difesa efficace e unitaria degli interessi regionali e locali maggiori erano le probabilità di successo in termini di rappresentanza in sede comunitaria.

Purtroppo il conseguimento concreto di quest’obiettivo andava incontro a molteplici difficoltà:

-La prima di queste consisteva nel fatto che l’estensione di queste organizzazioni internazionali spesso andava oltre il quadro comunitario: proprio per questa ragione la stessa Conferenza dei Comuni d’Europa non ha potuto svolgere, oltre alla funzione consultiva presso il Consiglio d’Europa, anche la funzione di rappresentanza ufficiale, com’era nelle intenzioni, delle Regioni presso la Comunità.

-La seconda era dovuta alla diversità, in termini di rappresentanza, tra le “vecchie” organizzazioni interregionali rispetto e quelle nuove nate negli anni settanta e raggruppate nell’Ufficio di collegamento delle organizzazioni regionali europee. Infatti, mentre il Consiglio dei Comuni d’Europa (nato nel 1951) e L’Unione internazionale degli enti locali (nata nel 1913) avevano l’obiettivo di rappresentare tutti gli enti locali e regionali di ciascuno Stato membro, le organizzazioni comprese nell’Ufficio di collegamento suddetto rappresentavano le articolazioni territoriali in base a interessi settoriali e in maniera diretta oltretutto senza l’intermediazione degli Stati di appartenenza.

-La terza era dovuta alla diversità in termini di obiettivi perseguiti dalle vecchie e dalle nuove organizzazioni. Mentre il Consiglio dei Comuni d’Europa e l’Unione internazionale degli enti locali si configuravano come associazioni basate su criteri istituzionali, le altre organizzazioni si basavano su criteri geografici ed economici.

Oltre a questa modalità di rappresentanza mediante le suddette organizzazioni, le Regioni e le altre articolazioni degli Stati membri disponevano di un altro strumento di partecipazione alla vita comunitaria: l’elezione dei deputati al Parlamento europeo (che dal 1979 venivano designati mediante suffragio universale diretto). Questo strumento

era efficace nelle ipotesi in cui questa elezione avveniva in base a circoscrizioni elettorali (come in Gran Bretagna, in Germania, in Italia e in Irlanda) mentre, al contrario, in altri Stati (Francia, Grecia, Danimarca Paesi Bassi) vigeva un sistema di voto di lista con un'unica circoscrizione nazionale che impediva l'identificazione esatta di una regione con un membro candidato al Parlamento europeo. Se ne deduce, perciò, una rappresentanza non uniforme delle articolazioni territoriali in ambito comunitario e l'assenza di "mediatori" diretti in grado di rappresentare, in tale sede, le istanze di tali entità.

Inoltre, l'adeguatezza della rappresentanza era ostacolata dal fatto che questi deputati non rappresentavano una ben determinata regione ma, al contrario, dovevano rispondere al requisito di aver fatto parte di organi dell'amministrazione comunale o regionale.⁴⁹

-Le Regioni nel Consiglio d'Europa.

Le autonomie territoriali trovarono un'eccezionale opportunità per acquisire identità a livello comunitario grazie all'opera svolta dal Consiglio d'Europa, la prima e più importante organizzazione intergovernativa europea nata a Londra il 5 Maggio del 1949 grazie a nove Stati, Italia, Belgio, Danimarca, Irlanda, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia, i quali istituirono tale organizzazione mediante trattato. Oggi questa organizzazione comprende 46 paesi.⁵⁰

Le funzioni di quest'organismo, distinto dagli organi facenti parte della Comunità Economica Europea, furono e sono così sintetizzabili:

- la tutela dei diritti dell'uomo e della democrazia parlamentare garantendo il primato del diritto;
- la conclusione di accordi su scala europea allo scopo di armonizzare le pratiche sociali e giuridiche degli Stati membri;
- Favorire la consapevolezza di "un'identità europea" basata su un'insieme di valori condivisi e trascendenti le diversità culturali.

Lo strumento attraverso cui il Consiglio d'Europa persegue questi scopi è quello della

⁴⁹ POTTERING HANS-GERT, *I rapporti delle Regioni con le istituzioni della Comunità Europea*, in *Quaderni regionali* n.1, Gennaio-Marzo 1984, p.981 ss.;

⁵⁰ Per informazioni sulle attività svolte dal Consiglio d'Europa vedasi il sito istituzionale www.coe.int;

“Convenzione”.

Per quel che riguarda l'organizzazione gli organi che compongono il Consiglio d'Europa sono:

Il *Comitato dei Ministri*, l'*Assemblea parlamentare*, il *Congresso dei poteri locali e regionali* e, infine, il *Segretariato generale*.⁵¹

In origine l'azione di quest'organo si sviluppava, e si sviluppa tuttora, oltre che mediante l'opera del Comitato dei Ministri (comprendente i Ministri degli Esteri degli Stati membri o i loro delegati) e dell'Assemblea parlamentare, anche attraverso l'opera di organi interni di carattere intergovernativo, i c. d. “Comitati direttivi” e i “Comitati di esperti”. L'azione del Consiglio comprendeva otto settori di attività, tra i quali, ai nostri fini, rileva quello intitolato “Poteri locali e regionali” contemplato come ambito in grado di favorire ed attuare quell'ideale di democrazia enunciata tra i principali obiettivi del Consiglio.⁵² Allo scopo di valorizzare la dimensione regionale e locale, all'interno dell'organizzazione internazionale, venne istituito il *Comitato direttivo per le questioni regionali e municipali* il quale era composto da <<alti funzionari governativi>> facenti parte degli allora ventuno paesi membri della Comunità e da un <<ufficio di presidenza>> composto da sei membri eletti all'interno del Comitato e, inoltre, furono creati i tre *Comitati di esperti* (anch'essi composti da funzionari governativi) i quali svolgevano la propria attività in posizione subordinata al Comitato direttivo che ne programmava le attività. Questi comitati erano: il <<Comitato per le strutture locali e regionali>>, il <<Comitato per la finanza locale e regionale>> e il <<Comitato per le attività sociali ed economiche>>. Tutti questi comitati nonché lo stesso Comitato direttivo rispondevano, nella loro struttura e nel loro funzionamento, a logiche <<intergovernative>> nelle quali era preminente la volontà degli Stati membri e il loro controllo sulle attività svolte dai suddetti organi che non erano altro che espressione degli stessi interessi statali.

Oggi il Comitato direttivo ha assunto la denominazione di *Comitato direttivo della*

⁵¹Nell'ambito del Consiglio d'Europa vi sono numerose associazioni internazionali aventi lo status di “osservatori” al suo interno: *Il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa*, *l'Unione internazionale dei sindaci*, *la Conferenza permanente delle regioni periferiche marittime*, *l'Associazione delle regioni europee di frontiera*, *la Federazione mondiale delle città gemellate*, *l'Unione internazionale delle Città e dei Poteri locali*.

⁵²ALESSANDRO PADRONO, *Il Regionalismo e il <<Consiglio d'Europa>>*, in *Quaderni regionali*, 1985, p.1058.

democrazia locale e regionale mantenendo la sua connotazione intergovernativa. Questo Comitato ha il compito di esaminare tematiche di proprio interesse, di elaborare principi, standards ed orientamenti (in base alle prassi vigenti all'interno degli Stati membri) e di seguire l'attuazione delle convenzioni elaborate dal Consiglio d'Europa.

L'altro organismo creato nell'ambito del Consiglio d'Europa allo scopo di rappresentare il livello regionale e locale era la *Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa* istituita nel 1957 e composta dalle delegazioni nazionali costituite, a loro volta, da amministratori elettivi regionali, provinciali e comunali e svolgente funzioni consultive e promozionali.⁵³ Anche la Conferenza era dotata di un proprio ufficio di presidenza (composto da un Presidente e da quattro vice-presidenti) che, in molte occasioni, si riuniva al corrispondente ufficio di presidenza del Comitato direttivo, realizzando in tal modo un'utile sede di collegamento e collaborazione tra i due organi, l'uno espressione delle autonomie e l'altro espressione degli stati membri. In questa dialettica, la Conferenza svolgeva il ruolo di interprete delle istanze territoriali avendo la funzione di assicurare la partecipazione della dimensione regionale e locale al conseguimento degli obiettivi del Consiglio d'Europa.

La Conferenza si articolava, inoltre, in quattro commissioni specializzate (tra cui rileva quella su "Problemi regionali e assetto del territorio") e aveva il compito di condurre studi ed emanare risoluzioni e pareri (atti di natura non vincolante nei confronti degli Stati membri) sulle tematiche riguardanti le autonomie territoriali nonché il compito di promuovere convegni e seminari su argomenti giuridici-amministrativi aventi rilievo sociale.

Nel 1994 questa conferenza è stata sostituita dal *Congresso dei poteri locali e regionali* (strutturato in una *Camera dei poteri locali* e in una *Camera delle regioni* con un proprio Presidente eletto a turno tra i membri di ogni camera con un mandato della durata di tre sessioni ordinarie).

svolgente un ampio ventaglio di compiti:

-consigliare il Comitato dei Ministri e l'Assemblea parlamentare riguardo a tutte le questioni correlate alla politica locale e regionale.

-agire mediante una stretta cooperazione con le organizzazioni nazionali e internazionali

⁵³ Lo statuto originario della Conferenza venne modificato nel 1975 per via del processo di regionalizzazione in corso nel continente europeo.

che rappresentano i poteri locali e regionali.

-organizzare audizioni e convegni a livello locale e regionale in maniera tale da sensibilizzare l'opinione pubblica.

-elaborare rapporti, nei vari paesi, concernenti la situazione della democrazia locale e regionale all'interno degli Stati membri del Consiglio d'Europa e nei paesi candidati all'adesione, controllando, in particolar modo, l'applicazione dei principi contenuti nella Carta europea dell'autonomia locale (redatta nel 1985).

-assistere i nuovi Stati membri del Consiglio d'Europa nell'applicazione dell'effettiva autonomia locale e regionale.

Nell'ambito del Consiglio d'Europa, con riferimento alla dimensione regionale e locale, hanno assunto rilievo le c.d. *Conferenze dei "Ministri responsabili degli enti locali"* dei paesi membri, le quali si svolgono, a cadenza periodica, su invito dei Governi di questi ultimi. Questi incontri hanno da sempre avuto la veste di sedi politiche di confronto e dibattito in tema di problemi delle autonomie regionali e locali. Questo tipo di incontri è stato inaugurato a Parigi nel 1975 e, da allora, ha consentito l'emergere di importanti orientamenti che, in seguito, hanno influenzato tutti i movimenti di riforme istituzionali avvenuti negli Stati membri ispirati ad una sempre più agevole ripartizione di competenze tra livello centrali di Governo e livelli regionali e locali.

Il "frutto" di queste conferenze ministeriali, avvenute tra la seconda metà degli anni settanta e la prima metà degli anni ottanta, è costituito dall'elaborazione di due importanti convenzioni:

-*La Convenzione-quadro europea per la cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali* (stipulata a Madrid nel 1980);

-*La Carta europea dell'autonomia locale* (stipulata a Roma nel 1984).⁵⁴

⁵⁴La Carta europea dell'Autonomia locale trova i suoi precedenti storici in due documenti elaborati in seno al Consiglio d'Europa: la Risoluzione n.64 del 1964 adottata dalla Conferenza dei Poteri locali e regionali d'Europa e la Raccomandazione n.615 del 1970 adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. Entrambe costituivano mere dichiarazioni sui principi dell'autonomia locale e avevano lo scopo di sollecitare i Governi degli Stati membri affinché essi dessero vita ad uno strumento giuridico multilaterale in materia di autonomia locale. In seguito, sempre ad opera della Conferenza dei Poteri locali e regionali vi fu l'approvazione della Risoluzione n.126 del 1981 che enunciò l'accostamento concettuale tra autonomia locale e democrazia affermando che <<nelle condizioni dello Stato moderno la vera autonomia delle collettività locali costituisce un elemento essenziale di governo democratico e di protezione dei diritti e delle libertà del cittadino nella propria comunità locale>>.

Quest'ultima, in particolar modo, ha rappresentato il primo importante testo di diritto internazionale sull'autonomia delle articolazioni territoriali degli Stati membri e rappresenta un documento ben distinto dalla Carta comunitaria della regionalizzazione adottata dal Parlamento europeo nel 1988 essendo la prima una "Convenzione" e la seconda una "Raccomandazione".⁵⁵

La Carta europea dell'autonomia locale si basa su un assunto ideologico di fondo: l'idea che "l'autenticità di una democrazia possa essere valutata sulla base del grado di autonomia di cui fruiscono le collettività territoriali" e, di conseguenza, l'idea che esista un binomio inscindibile tra autonomia e democrazia, nel quale la prima è strumentale rispetto alla seconda.⁵⁶

L'obiettivo della Carta è quello di prevedere un obbligo in capo agli Stati stipulanti di applicare regole fondamentali in grado di garantire l'indipendenza delle autonomie territoriali, colmando le lacune esistenti all'epoca in tema di normative europee comuni per la tutela e la valorizzazione dei diritti delle stesse entità.⁵⁷

Il documento era strutturato in tre parti:

-la prima contenente le disposizioni di fondo in tema di principi dell'autonomia locale (riconoscimento del principio dell'autonomia locale negli ordinamenti interni dei singoli Stati membri, definizione del concetto di "autonomia locale", principio di elettività dei membri degli organi degli enti locali e della responsabilità degli organi esecutivi di fronte a quelli deliberativi, privilegio nei confronti del livello strutturale più vicino ai cittadini, consultazione delle autonomie nel corso dei procedimenti decisionali su questioni che le riguardano direttamente, potestà di auto - organizzazione degli enti locali, controlli sugli enti locali, finanza locale, diritto di associazione delle collettività locali, protezione giurisdizionale dell'autonomia locale).

-la seconda riguardante gli impegni che, dalla Carta, derivavano in capo agli Stati contraenti;

-la terza comprendente le norme finali, di carattere procedurale, concernenti la firma, la

⁵⁵All'epoca della sua approvazione, la Carta dell'Autonomia locale era considerata uno dei pilastri nella costruzione della democrazia europea.

⁵⁶ALESSANDRO PADRONO, *La Carta Europea dell'Autonomia locale: un pilastro nella costruzione dell'Europa unita* in *Quaderni regionali*, 1989, p.151 ss.;

⁵⁷La Carta venne qualificata come "un fatto di portata storica e di profondo valore umano e sociale" dal Ministro dell'Interno italiano, in occasione della firma della Convenzione avvenuta il 15 Ottobre 1985.

ratifica e l'entrata in vigore.⁵⁸

5. Gli strumenti predisposti al livello comunitario: la Dichiarazione comune, il Consiglio consultivo degli Enti regionali e locali e la Carta comunitaria della regionalizzazione.

I primi concreti strumenti partecipativi delle autonomie territoriali al contesto istituzionale europeo fanno la loro comparsa, al livello comunitario, nella seconda metà degli anni ottanta, complice il progressivo aumento degli Stati membri che, sia pure con modalità temporali diverse, decidono di dotarsi di un ordinamento decentrato. Nel 1984 le istituzioni comunitarie, Parlamento, Commissione e Consiglio decisero di “ufficializzare” l’attenzione rivolta verso il livello regionale e locale attraverso una *Dichiarazione comune* datata 6 Giugno 1984. Questo documento enunciava il fatto che i tre organi di vertice dell’ordinamento comunitario si mostravano concordi circa l’opportunità, nel rispetto delle competenze interne degli Stati membri e del diritto comunitario, di avviare forme di stretta collaborazione tra la Commissione e le autorità regionali e locali. Questa collaborazione avrebbe, in tal modo, consentito di tenere in maggiore considerazione gli interessi regionali e locali nella fase di elaborazione dei programmi di sviluppo regionali.⁵⁹

A questo proposito si ritenne utile istituire un organo di rappresentanza delle Regioni e delle autonomie locali in generale, avente funzioni ausiliarie nei confronti delle istituzioni comunitarie. Questo organismo nacque ufficialmente tramite una Decisione della Commissione della Comunità Europea datata 24 Giugno 1988 e recante il numero 487.⁶⁰

Esso venne denominato “*Consiglio consultivo degli Enti regionali e locali*” e fu concepito come organo in grado di realizzare una sorta di “canale di consultazione diretta” da parte della Commissione su questioni di interesse regionale: il Consiglio consultivo, infatti, nasceva grazie alla Commissione, era collocato all’interno della sua

⁵⁸vedi il testo integrale della Convenzione intitolato *European Charter of Local Self - Government Charte Européenne de l’Autonomie Locale*, in *Quaderni regionali*, 1989, p.163 ss.;

⁵⁹ Vedi CHITI M. P. *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè Editore, Milano, 2004, p.342 ss.;

⁶⁰ Gazzetta ufficiale della Comunità europea, L.247 del 6 settembre 1988.

struttura e, per tutte le questioni attinenti al suo funzionamento, dipendeva esclusivamente da essa. L'organo in questione nasceva per lo svolgimento di funzioni prettamente consultive <<su qualsiasi questione relativa allo sviluppo regionale e all'elaborazione e all'attribuzione della politica regionale della Comunità, comprendente anche le implicazioni regionali e locali delle altre politiche della Comunità>>. ⁶¹

Per quanto riguarda la sua struttura e il suo funzionamento, Il Consiglio consultivo era ispirato al metodo "comunitario" di stampo funzionalista (così come la Commissione di cui faceva parte): era composto da 42 membri, ripartiti proporzionalmente tra gli Stati membri, aventi un mandato della durata di tre anni a carattere elettivo di livello regionale e locale. I suoi componenti, e qui appare evidente l'approccio funzionalista, non costituivano espressione degli interessi regionali e locali da cui provenivano ma, al contrario, erano nominati a "titolo personale" in base a criteri basati sulla competenza ed esperienza acquisite con riferimento ai problemi di sviluppo delle Regioni e degli altri enti locali. Ciò significa che la Commissione nominava i membri del Consiglio, non in base a indicazioni dirette delle Regioni e degli enti locali, ma su proposta congiunta di tre organizzazioni internazionali: l'Assemblea delle Regioni d'Europa, l'Unione internazionale delle Città e dei poteri locali e il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa. ⁶²

Mancava, dunque, un vincolo di dipendenza nei confronti delle entità substatali, che si sarebbe, invece, ottenuto mediante l'investitura popolare dei suoi membri. Conseguentemente, essi erano incapaci di rappresentare, in sede comunitaria, gli interessi concreti delle autonomie territoriali e questo fatto costituiva un notevole "handicap" in termini di visibilità comunitaria della dimensione regionale e locale. A

61GIANDOMENICO FALCON, *Regionalismo e Federalismo di fronte al diritto comunitario* in *Le Regioni* n.5, Ottobre 1992, p.1239 ss.; VAGLIO MARZIO VALERIO, *La dimensione comunitaria delle Regioni* in *Dimensione comunitaria europea e realtà regionale nella prospettiva dell'Unione Europea*, pubblicazione della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, Trento, 1994, p.455 ss.; Secondo TESAURO GIUSEPPE, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle decisioni comunitarie* in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1989, p.21 ss., l'istituzione del Consiglio consultivo degli enti regionali e locali costituiva <<il segno del favore>> con il quale la Comunità guardava all'instaurazione di rapporti diretti con le singole regioni, in qualità di destinatarie naturali delle misure comunitarie di politica regionale e protagoniste nella definizione e nella gestione delle iniziative.

62PALMERI GIUSEPPE, *Il sistema costituzionale delle competenze regionali al vaglio dei poteri della Comunità Economica Europea*, in *Quaderni regionali*, 1989, p.219 ss.;

questo si univa il fatto che il Consiglio consultivo aveva voce in capitolo solo nei casi in cui veniva consultato dalla Commissione: proprio l'eccessiva dipendenza da quest'ultima ne comprimeva l'autonomia e ne restringeva i già ridotti margini di operatività.⁶³

Il Consiglio consultivo verrà sostituito dal trattato di Maastricht del 1992 con il *Comitato delle Regioni*.

Un altro importante strumento per conferire rilievo alla dimensione regionale e locale a livello comunitario fu dato dalla *Carta comunitaria della regionalizzazione*, un documento elaborato e approvato dal Parlamento europeo il 18 Novembre del 1988 nella forma di "raccomandazione politica" rivolta agli Stati membri i quali, vista la non vincolatività sul piano normativo, dello strumento in questione, erano liberi di attuarlo o meno, in maniera del tutto volontaria, sul piano dei rispettivi ordinamenti interni.⁶⁴

La Carta comunitaria della regionalizzazione enunciava importanti principi e obiettivi da raggiungere in materia regionale e locale, anche se spesso **questi** erano destinati a restare "lettera morta" data la non vincolatività della Carta nei confronti degli Stati membri. Tra questi principi rilevano in particolar modo:

- il principio secondo cui la cooperazione transfrontaliera tra le entità substatali nei settori di loro competenza dava origine ad una <<cooperazione intesa nel senso di relazioni di vicinanza e non come relazioni esterne>> (art.20, terzo comma).

- Il principio secondo cui <<l'insieme delle politiche comuni della Comunità Europea non poteva essere definito come "relazioni esterne" nel significato fatto proprio dal diritto internazionale classico>> e, di conseguenza, era opportuno non assegnare questo settore alla competenza esclusiva degli Stati membri (art.24, primo comma). In questo modo si intendeva porre termine all'assimilazione, fino ad allora vigente, tra relazioni internazionali e relazioni comunitarie delle Regioni.

È chiaro che questi due principi sancivano, sul piano delle relazioni tra autonomie territoriali e Istituzioni comunitarie e sul piano delle relazioni tra autonomie stesse,

63TIZZANO ANTONIO, *La partecipazione delle Regioni al processo d'integrazione comunitaria: problemi antichi e nuove prospettive*, in *Le Regioni* n.3, giugno 1992, p.611 ss. L'autore afferma che l'istituzione del Consiglio consultivo degli enti regionali e locali non conferiva adeguato rilievo al ruolo delle regioni proprio in virtù della "compressione" della propria autonomia dovuta al fatto di essere strutturato all'interno della Commissione.

64GIANDOMENICO FALCON, *Regionalismo e Federalismo di fronte al diritto comunitario* in *Le Regioni*, Ottobre 1992, p.1242 ss.;

l'idea che il contesto europeo fosse ben distinto dal contesto internazionale: per tutti i soggetti facenti parte dello spazio comunitario, quest'ultimo doveva ritenersi "spazio interno" e non come settore comprendente le c. d. "relazioni esterne".

- Il principio secondo cui <<le Regioni contribuivano alla presa di posizione degli Stati in seno alle istanze comunitarie nell'ambito delle loro competenze o nei casi in cui le questioni in esame riguardassero direttamente i loro interessi>> (art.25, primo comma). E, inoltre, la previsione secondo cui gli Stati dovevano <<garantire alle Regioni informazioni rapide e dettagliate sui progetti comunitari, ciò mediante l'istituzionalizzazione della rappresentanza delle Regioni in sede comunitaria>> (art. 25, secondo comma).

Con questo principio s'intendeva garantire alle Regioni il diritto a partecipare e ad essere informate in relazione a tutti quei procedimenti comunitari nei quali il livello nazionale era rappresentato dallo Stato.

Oltre a questi principi la Carta comunitaria della regionalizzazione delineava dei veri e propri orientamenti nei confronti degli Stati membri nel senso di: far sì che questi ultimi si impegnassero nell'estendere il processo di regionalizzazione inteso come "rafforzamento" laddove era già presente un assetto regionale e come "introduzione" di quest'ultimo negli Stati in cui il decentramento non esisteva; migliorare e ampliare i rapporti tra la Comunità Economica Europea e le Regioni; organizzare riunioni periodiche ed almeno una Conferenza per ogni legislatura del Parlamento; istituzionalizzare la rappresentanza democratica delle Regioni nell'ambito della Comunità; sviluppare la cooperazione transfrontaliera; attribuire maggiori competenze e più consistenti risorse alle Regioni; accrescere la partecipazione di queste all'elaborazione della posizione degli Stati membri sui temi di interesse regionale (vedi il summenzionato principio sancito all'art.25, primo comma della Carta); attribuire loro maggiori poteri soprattutto attraverso una più diretta partecipazione nella gestione dei fondi strutturali e, infine, ampliare le deleghe della Commissione alle Regioni per l'esercizio di competenze esecutive delle norme comunitarie.

Capitolo I

Le Regioni dal Trattato di Maastricht al Trattato che istituisce una “Costituzione per l'Europa”.

1.L'approccio della “multilevel governance” nei rapporti tra livello comunitario, statale e regionale. La prospettiva dell'«Europa delle Regioni».

L'approccio della “*multilevel governance*” è stato introdotto, in sede dottrinale, negli anni novanta allo scopo di descrivere al meglio il funzionamento dei processi che avvengono all'interno dell'Unione Europea soprattutto per quanto riguarda i rapporti di quest'ultima con gli Stati membri e con le articolazioni territoriali interne a questi. La *multilevel governance* descrive la complessità e la frammentazione del sistema politico europeo che non è riconducibile ad un unico livello di governo ma, al contrario, è caratterizzato da una complessa strutturazione nel quale il potere è dislocato su tre livelli: Unione Europea, Stati membri e articolazioni territoriali (rispettivamente livello sovranazionale, nazionale e locale) e nel quale giocano un ruolo di rilievo diversi attori di natura pubblica (Regioni ed Enti locali) e privata (soggetti economici, sociali e associazioni di categoria).

Secondo la definizione coniata da Gary Marks, l'Unione Europea rappresenta “*un sistema fondato su un negoziato continuo tra livelli di governo sovrapposti l'uno all'altro e collocati, al loro volta, su diverse scale territoriali: sovranazionale/europeo, nazionale, regionale e locale. Questo negoziato rappresenta la conseguenza di un processo generale di ridefinizione istituzionale e di redistribuzione di competenze tra i suddetti livelli*”. In questo disegno l'approccio in questione indica una sorta di “dislocazione” dei poteri autoritativi su più livelli nel quale non è più concepibile immaginare un'accenramento totale ed esclusivo di questi poteri nelle mani dello Stato inteso nella sua unitarietà. All'interno di queste tre aree, oltre alle Istituzioni comunitarie

e ai Governi centrali, opera una molteplicità di attori, tra i quali assumono particolare rilievo i c. d. “gruppi di interesse” o “lobbies” per l'influenza da essi esercitata sul processo decisionale che si svolge in ambito comunitario.⁶⁵

A parere di Marks e, più in generale, dei sostenitori dell'approccio della multilevel governance l'Unione Europea rappresenta una costruzione *sui generis* che, non essendo riconducibile a nessuno dei modelli di Stato finora succedutisi, va analizzata e studiata attraverso strumenti diversi da quelli utilizzati per descrivere i processi decisionali che avvengono all'interno dei singoli Stati-nazione e, nel sostenere quest'affermazione, essi si collocano in una posizione contrastante rispetto a quella proposta dai sostenitori dell'impostazione statocentrica. Questo contrasto avviene sui seguenti aspetti che riassumono gli elementi-cardine dell'approccio in questione:

I fautori della *governance multilivello* non accettano l'idea che l'Unione Europea sia destinata a diventare in un futuro prossimo un vero e proprio “Stato federale”. Secondo questo approccio l'Unione Europea si configura come un sistema politico dotato di un'autorità legislativa sovranazionale (a differenza delle comuni organizzazioni internazionali) e basato sul concetto di *governance*. Il termine *governance* indica, in primo luogo, l'assenza nel sistema istituzionale europeo del requisito della sovranità (nel senso di modello decisionale autoritativo) proprio degli Stati nazione (come abbiamo descritto nel primo capitolo) in quanto, in tale sistema, a predominare è un rapporto di interdipendenza tra i Governi nazionali (i cui rapporti reciproci non sono più da concepire nei termini di rigida separazione)e, in secondo luogo, evidenzia la presenza di istituzioni formali accanto a procedure e nuovi “attori” di natura informale quali, appunto, i gruppi di interesse.⁶⁶ Di conseguenza, l'Europa è diventata un assetto dove a predominare, non sono più gli Stati nazione e i loro trasferimenti di potere alle

65 Il sistema di rappresentanza degli interessi in Europa si sviluppa su tre livelli: quello europeo (costituito dai gruppi d'interesse tradizionali come le Euro-federazioni o euro-gruppi), quello statale (costituito da associazioni nazionali e singole imprese nazionali) e, infine, quello substatale (costituito dai gruppi d'interesse regionali e dalle associazioni europee di Regioni, Comuni e Città).

66 ARNOLD RAINER, *Multilevel constitutionalism e principi fondativi degli ordinamenti sopranazionali*, in PAOLA BILANCIA (a cura di), *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione.Unione Europea e Mercosour*, Milano, 2006, p.21 ss.; BOBBIO LUIGI, *Governance multilivello e democrazia*, in *Rivista delle politiche sociali*, n.2/2005, p.51 ss.; PIZZETTI F.G., *Metodi intergovernativi, metodi <<comunitari>> e multilevel governance per il governo degli ordinamenti sopranazionali: profili problematici ed aspetti evolutivi*, in PAOLA BILANCIA (a cura di), *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione:Unione Europea e Mercosour*, Milano, 2006, p.269 ss.;

Istituzioni comunitarie, ma un *policy making* in cui vige una condivisione/suddivisione di competenze tra i vari livelli di Governo unitamente all'apertura dei processi decisionali all'influenza di nuovi attori. Questi livelli sono chiamati a dialogare e negoziare tra loro non seguendo rigidi e predefiniti rapporti di gerarchia (come avviene all'interno del livello statale) ma, al contrario, in posizione di parità garantendo al livello territoriale più basso (quello regionale e locale) maggiori opportunità di interagire con il livello territoriale più elevato (rappresentato dall'Unione Europea) soprattutto attraverso l'attività di pressione esercitata dalle lobbies.

In questo contesto così mutevole e frammentato la sovranità statale non ha più confini netti e ben delimitati lasciando spazio ad un processo decisionale in cui a predominare sono i continui negoziati e le concessioni tra attori formali e informali. In questa prospettiva il processo d'integrazione europea non è, in contrapposizione con l'impostazione statocentrica-intergovernativa caratterizzante la nascita dell'ordinamento comunitario, un processo rimesso interamente e definitivamente nelle mani degli Stati membri.⁶⁷ Al contrario, tale processo di integrazione ha fatto sì che si sia venuto a delineare un nuovo assetto in cui, di volta in volta, sia gli attori operanti nel contesto comunitario che quelli operanti nel contesto nazionale e subnazionale sono messi nelle condizioni di partecipare e di contribuire alla determinazione dell'esito dei vari processi decisionali europei. In questa prospettiva lo Stato non è più l'attore esclusivo e incontrastato all'interno dello scenario istituzionale europeo ma, al suo fianco, in un rapporto di reciproca indipendenza, agiscono sia il livello comunitario che il livello regionale e locale le cui competenze si sovrappongono a vicenda generando, in tal modo, un processo di interazione reciproca: il processo decisionale comunitario non

⁶⁷ Secondo i sostenitori dell'approccio intergovernativo, il processo d'integrazione europea è andato delineandosi mediante la stipulazione di negoziati intergovernativi esclusivamente tra Stati, in occasione dei quali è stata stabilita "l'agenda" per il successivo periodo di consolidamento dell'integrazione. Conseguentemente tale integrazione va analizzata e compresa mediante lo studio di questi negoziati. Sempre secondo questa prospettiva le eventuali batture d'arresto o i progressi nello sviluppo dell'Unione Europea trovano la loro spiegazione principale nell'analisi dei comportamenti degli Stati membri (vedi, in particolar modo, le loro alleanze e le loro aspettative). LUISA CASSETTI, *Il regionalismo italiano e la multilevel governance dopo le recenti riforme costituzionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo* n.1/2004, p.113 ss.; LUIGI BOBBIO, *Governance multilivello e democrazia*, in *Rivista delle politiche sociali* n.2/2005, p.51 ss.; MORLOK M., *Il diritto costituzionale nel sistema europeo a più livelli*, relazione presentata al Seminario sull'Europa, organizzato dall'Osservatorio costituzionale in www.luiss.it, 2000;

rappresenta altro che la risultante di queste interazioni.⁶⁸

L'approccio della multilevel governance ha determinato una decisiva valorizzazione del ruolo svolto, nel contesto europeo, da parte delle Regioni e, più in generale, dei livelli di governo substatali in qualità di soggetti portatori di interessi in sede europea: questo dato si evince, ad esempio, dalla creazione di uffici regionali a Bruxelles che offrono alle entità regionali la possibilità di essere rappresentate direttamente in sede europea, dall'introduzione del principio del “partenariato” tra i vari livelli di governo, dalla creazione del Comitato delle Regioni e dal coinvolgimento delle autonomie territoriali, all'interno dei rispettivi Stati di appartenenza, nelle fasi di predisposizione delle posizioni che questi ultimi, in seguito, sosterranno in sede europea.⁶⁹

Questi fattori appena elencati hanno indotto parte della dottrina a prospettare, secondo una visione ottimistica, una futura “*Europa delle Regioni*” vista come meta finale del processo d'integrazione europea, in cui gli Stati nazionali sarebbero stati sostituiti dalle Regioni. La realtà ha dimostrato come sia difficile ipotizzare una rinuncia definitiva delle rispettive sovranità da parte degli Stati nazionali, i quali sono, e lo saranno in futuro, tra i protagonisti più importanti, anche se non esclusivi, dei meccanismi decisionali che si svolgono all'interno dell'Unione Europea mentre le autonomie territoriali sono relegate a svolgere, in tali meccanismi, un ruolo residuale. Lo stesso principio della partnership, introdotto nel 1988, con la riforma dei fondi strutturali, pur auspicando il maggior coinvolgimento possibile delle Regioni e degli enti omologhi nelle fasi di pianificazione, decisione e gestione dei programmi finanziati, di fatto lascia alla piena discrezionalità dei Governi centrali la scelta riguardo a quali *partner* regionali coinvolgere nell'azione finalizzata a migliorare lo sviluppo socio-economico dei vari territori regionali.

Secondo una visione meno utopistica si è parlato di “*Europa con le Regioni*”, prospettiva che indica, secondo l'approccio seguito dalla multilevel governance, un contesto decisionale europeo che vede coinvolti, secondo quel processo continuo di accordi e negoziati reciproci che si è descritto sopra, Unione Europea, Stati nazionali e

68 LARAT FABRICE, *Le Regioni nel sistema di multilevel governance. Adattare e trasformare la governance e le sue sfide*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.1/2004, p.89 ss.;

69 STEINDLER CHIARA, *Le Regioni nella rete del policy making comunitario*, in PREDIERI MORISI ALBERTO MASSIMO (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, 2001, p.283 ss.;

autonomie substatuali. Altri ancora, seguendo una visione ancora più realistica, hanno parlato di “*Europa con alcune Regioni*”, allo scopo di evidenziare come in realtà, quando si parla di partecipazione regionale ai meccanismi decisionali europei (soprattutto nella fase ascendente di elaborazione delle politiche comunitarie), le Regioni che, in base ai rispettivi ordinamenti nazionali (soprattutto quelli ad assetto federale e regionale), godono di ampi poteri, di uno status riconosciuto a livello costituzionale (com'è il caso delle Regioni “costituzionali” con poteri legislativi) e di una camera rappresentativa all'interno dei Parlamenti nazionali, sono quelle che effettivamente sono messe in grado di partecipare attivamente alle questioni comunitarie, con riferimento alla definizione dell'interesse nazionale (il c.d. “segmento interno” della partecipazione alla fase ascendente) che verrà poi sostenuto in sede europea.⁷⁰ Al contrario, le autonomie che non dispongono, per volontà dei rispettivi Stati di appartenenza, di competenze rilevanti (le c.d. Regioni in senso *politico-economico* prive di potestà legislative), sono quelle che, allo stesso tempo, hanno scarse possibilità di influire sulla definizione dell'interesse unitario che lo Stato di appartenenza cercherà di tutelare nel contesto decisionale europeo.⁷¹

Il caso dei Länder tedeschi rappresenta l'esempio concreto di come lo Stato può concedere alle proprie autonomie regionali meccanismi in grado di garantire loro il massimo coinvolgimento in quella che è definita “partecipazione indiretta” alla fase ascendente del processo decisionale europeo (nel senso che le Regioni vengono coinvolte in quella fase disciplinata dall'ordinamento nazionale in cui si definisce l'interesse unitario che, successivamente il Governo nazionale sosterrà in sede europea). La Repubblica Federale tedesca, infatti, prevede, all'interno della Carta fondamentale (*Grundgesetz*), il diritto del *Bundesrat*, la camera rappresentativa dei Länder, di essere informato dal Governo centrale, in modo esaustivo e tempestivo, sulle questioni europee, nonché il diritto di essere consultato in materia. i pareri espressi dal Bundesrat

70 Al concetto di “Europa con alcune Regioni” fanno riferimento MARTINO MAZZOLENI, *Le Regioni nel decision making europeo secondo il progetto della Convenzione: continuità o cambiamento?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.1/2004, p.155 ss., STEFANIA PANEBIANCO, *Il lobbying europeo*, Milano, Giuffrè Editore, p.64 ss.;

71 La distinzione tra “Regioni costituzionali” e “Regioni in senso politico-economico” è adottata da STELIO MANGIAMELLI, *Il Governo tra Unione Europea e autonomie territoriali in Associazione Italiana dei Costituzionalisti-Annuario 2001-II Governo (Atti del XVI Convegno Annuale. Palermo, 8-9-10 novembre 2001)*, CEDAM, 2002, p.230 ss.;

sono dotati di un diverso grado di vincolatività nei confronti del Governo centrale a seconda dell'importanza delle materie in discussione (art.23).⁷²

Stesso esempio seguito dalla Spagna dove le Comunità autonome inizialmente hanno tenuto un atteggiamento di contrapposizione nei confronti del Governo centrale (il quale, come vedremo più avanti, per lungo tempo ha osteggiato l'instaurazione di rapporti diretti, per mezzo degli uffici di rappresentanza, tra le Comunità e il Governo centrale) che, successivamente, è stato sostituito da una volontà di cooperazione con l'esecutivo nazionale nella fase ascendente di definizione dell'interesse nazionale da sostenere in sede europea.

In Italia, come vedremo più dettagliatamente nel terzo capitolo, la riforma del Titolo V della Costituzione ha previsto che le Regioni e le Province Autonome partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitarie ottenendo sia la possibilità di partecipare direttamente al contesto decisionale europeo sia diritti di ottenere informazioni, da parte del Governo nazionale, sulle questioni attinenti alla materia comunitaria (attraverso l'opera svolta dalle Conferenze), nonché il loro maggior coinvolgimento (seppur indiretto) nel processo di formazione della posizione italiana sugli affari europei. Rimane a tutt'oggi irrealizzata la proposta di istituire nel contesto italiano, sul modello del *Bundesrat* tedesco, una camera rappresentativa delle Regioni sul piano comunitario (il c.d. "Senato federale").⁷³

2.L'attività di "lobbying" svolta dalle Regioni in sede europea.

Il "lobbying" delle Regioni e, in generale, degli enti substatali nel contesto europeo nasce in epoca recente come conseguenza del processo di "europeizzazione" degli interessi regionali e locali che, progressivamente iniziano a configurarsi, agli occhi delle Istituzioni comunitarie, come veri e propri soggetti portatori di interessi specifici e

72 A. DE PETRIS, *Il Federalismo tedesco alla prova della riforma*, in www.federalismi.it, 2004, n.3; E. DI SALVATORE, *Integrazione europea e regionalismo:l'esempio tedesco*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, n.2, p.521 ss.; SANDRO 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, n.2, p.345 ss.;

73 Riguardo alle proposte di istituzione della Camera delle Regioni vedi, tra gli altri, ANTONIMI L., *Intorno al grande assente della riforma federale:un sistema ingestibile senza una Camera delle autonomie*, in www.federalismi.it, 2003;

distinti da quelli di cui sono titolari i rispettivi Governi di appartenenza: in altre parole, viene riconosciuta loro, da parte comunitaria, la qualifica di *gruppo d'interesse*, di “attore indipendente” nel contesto decisionale europeo.⁷⁴ Se, fino agli anni novanta, la tematica inerente al “futuro dell'Unione Europea” si concentrava prevalentemente sul ruolo degli Stati nazionali, sui rapporti intercorrenti tra questi e sugli equilibri di forza da essi creati e a predominare, in sede dottrinale, era il dibattito tra sostenitori dell'approccio intergovernativo e sostenitori della visione funzionalista, a partire dagli anni novanta, si assiste ad un cambiamento lento ma progressivo, dovuto al suddetto fenomeno dell' “europeizzazione” degli interessi regionali e locali, che determina una maggiore attenzione da parte della dottrina nei confronti della partecipazione regionale di tipo diretto al *decision making* comunitario.

Questo cambiamento può essere considerato come la risultante di tre fattori:

- la creazione della politica regionale comunitaria unitamente all'aumento delle risorse ad essa destinate.
- L'introduzione del principio della “partnership”.
- La creazione del Comitato delle Regioni che ha “istituzionalizzato”, dal punto di vista formale, la presenza regionale in Europa.

A questa maggiore considerazione del livello regionale e locale in termini di presenza in ambito comunitario corrisponde il fenomeno della c. d. “mobilitazione regionale” attuata dalle autorità regionali e locali europee, secondo tempi e modalità tra loro differenti, in primo luogo, attraverso la partecipazione ad associazioni regionali di carattere transnazionale e, in secondo luogo, mediante attività di stampo “paradiplomatico” (Keating, 1999) costituite, in prevalenza, dall'istituzione di vere e proprie sedi di rappresentanza regionale a Bruxelles.

La rappresentanza degli interessi regionali e locali in sede europea inizia, dunque, ad essere affidata, a partire dagli anni ottanta, a *uffici di rappresentanza regionale e locale* operanti a Bruxelles: nei primi anni di vita, il numero di questi organi era esiguo (54

⁷⁴PAOLO RAFFONE (a cura di), *La mappa delle lobby italiane a Bruxelles*, in *Le lobby d'Italia a Bruxelles* (pubblicazione del CENTRO ITALIANO PROSPETTIVA INTERNAZIONALE), Bruxelles, 2006, p.55 ss., reperibile in www.cipi.network.org; MICHEL HUYSSSEUNE-THEO JANS, *Bruxelles, capitale de l'Europe des régions? Les bureaux régionaux, acteurs politiques européens*, in www.brusselsstudies.be, n.16/25 febbraio 2008.

nel 1993) ma, con il passare del tempo (soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni novanta), si è assistito al loro incremento sia numerico che qualitativo (attualmente gli uffici di rappresentanza regionale e locale aventi sede a Bruxelles sono più di 200). Il primo ente substatuale che ha istituito questo strumento di rappresentanza in sede europea è stato un Governo locale britannico, il Birmingham City Council (nel 1984) seguito dai Länder tedeschi, da alcune Regioni francesi e dalle Comunità autonome spagnole di Catalogna e Paesi baschi. Attualmente quasi tutte le Regioni appartenenti agli Stati membri dell'Unione Europea (eccetto Lussemburgo e Portogallo) dispongono di sedi di rappresentanza a Bruxelles.

Questi uffici perseguono, secondo modalità differenti a seconda delle Regioni di appartenenza, uno scopo comune: stabilire contatti solidi e proficui con le Istituzioni comunitarie, in particolar modo, con la Commissione (ritenuta “interlocutore privilegiato” da parte delle autonomie regionali e locali che, da sempre, la considerano come l’istituzione comunitaria maggiormente “attenta” alle loro problematiche).

L'incremento di queste sedi di rappresentanza del livello regionale e locale si configura come una diretta conseguenza dei cambiamenti istituzionali che hanno caratterizzato l'Unione Europea: l'evoluzione alla quale essa è stata sottoposta ha determinato, secondo alcuni, un'indebolimento dello Stato nazionale con contestuale rafforzamento del livello comunitario e regionale, a favore dei quali esso ha operato una cessione rilevante (o devoluzione) di poteri.⁷⁵

Questo dato scaturisce dall'aumento degli Stati membri che hanno deciso di dotarsi di un assetto territoriale decentrato e che hanno, in misura maggiore o minore, devoluto alle loro entità derivate una quota consistente di funzioni in passato oggetto di un rigido accentramento statale sia per quel che riguarda la loro titolarità che per il loro concreto esercizio. In quest'ottica la creazione e la successiva diffusione delle entità substatuali si è collocata in un rapporto di contrapposizione con il previgente centralismo statale di matrice francese: di conseguenza gli interessi regionali e locali hanno iniziato a delinearsi come interessi specifici e ben distinti (a volte anche contrastanti) da quelli

75 STEFANIA PANEBIANCO, *Il lobbying europeo*, Milano-Giuffrè Editore, 2000, p.57 ss.; BOCCI VERONICA ELENA, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.1/2002, p.29 ss.; PAOLA BILANCIA, *Le attività di rilievo estero e comunitario delle Regioni e i loro possibili riflessi sul futuro assetto organizzativo regionale*, in AA.VV., *I nuovi statuti delle Regioni*, Milano, 2000;

degli Stati di appartenenza creando, sullo scenario europeo, un vero e proprio “sistema di interessi” in cui vigono diversi livelli di articolazione di interessi corrispondenti ai diversi livelli di governo che sostengono queste istanze.

In qualità di veri e propri “gruppi d'interesse” o *lobbies*, le Regioni e i loro omologhi utilizzano dei “canali d'accesso”, di natura formale e informale, che indirizzano le loro istanze nelle apposite sedi istituzionali europee le quali decidono di inserirle in quella che viene definita *l'agenda dell'Unione Europea*.

I canali di accesso di natura formale-istituzionale sono: il Comitato delle Regioni (introdotto dal Trattato di Maastricht del 1992) e la previsione del principio di sussidiarietà (dei quali di discuterà nei prossimi paragrafi).

Questi strumenti sono affiancati da canali d'accesso informali-non istituzionali che consentono alle autonomie territoriali di incidere direttamente sul *decision making* europeo in maniera più proficua rispetto a quanto avviene mediante I canali istituzionali (infatti, come vedremo successivamente, i pareri espressi dal Comitato delle Regioni, lungi dall'essere vincolanti nei confronti del Parlamento e della Commissione, esprimono una mera funzione consultiva che non sempre garantisce alle autonomie territoriali una rappresentanza adeguata dei propri interessi).

Tuttavia la diffusione di strumenti come le sedi di rappresentanza in ambito europeo non ha prodotto risultati omogenei all'interno delle realtà regionali e locali presenti in Europa: pur avendo, come suddetto, l'obiettivo comune volto ad instaurare rapporti diretti con i principali organi istituzionali europei, le entità substatali creano le sedi di rappresentanza secondo parametri diversi tra loro. Di conseguenza queste sedi non sono costruite secondo un modello universale ma, al contrario, si diversificano tra loro per: data di istituzione, dimensione, risorse (umane e finanziarie) disponibili, funzioni svolte e interlocutori.⁷⁶

Ovviamente gli interessi di cui si fanno portatrici le entità substatali in sede decisionale europea non rivestono, agli occhi delle Istituzioni operanti in tale contesto, la stessa

76 BADIELLO L., *Ruolo e funzionamento degli uffici regionali a Bruxelles*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.1/2000, p.89 ss.; BRUNAZZO MARCO, *Le Regioni italiane nella multilevel governance. I canali di accesso alla UE*, in *Le Istituzioni del Federalismo* n.4/2004, p. 637 ss.; LORENZA VIOLINI, *Nuove dimensioni nei rapporti tra enti infrastatali europei: prime note su una giurisprudenza in evoluzione in materia di Euroregioni, rapporti transfrontalieri e uffici regionali di rappresentanza a Bruxelles*, in *Le Regioni*, 1998, p.409 ss.;

rilevanza: questo fatto dipende dal grado di “forza” di cui dispongono I vari enti territoriali all'interno dei loro Stati di appartenenza. Questo grado di forza è misurato, in primo luogo, dal grado di autonomia garantito dai rispettivi Governi e, in secondo luogo, dal rilievo che in ciascuna sede regionale (soprattutto a livello di esecutivo) riveste la “materia comunitaria”: in questo senso assume un particolare rilievo la qualità delle leggi regionali che istituiscono uffici di rappresentanza a Bruxelles con particolare riferimento al fatto che più queste leggi rafforzano il ruolo delle Regioni nelle questioni comunitarie maggiormente adeguata è, in termini di efficacia, la loro presenza in ambito europeo.

A svolgere un ruolo significativo riguardo a tale presenza è anche la struttura conferita agli uffici di rappresentanza con particolare attenzione alle loro capacità di intervenire su un'ampia e variegata gamma di materie nonché al grado di formazione e specializzazione dei suoi componenti. Su questi aspetti torneremo ad occuparci a breve. La dottrina, applicando un approccio *descrittivo* basato sulla descrizione degli uffici regionali in Europa, ha ricondotto le differenze esistenti tra i vari uffici di rappresentanza ai seguenti parametri: modello di rappresentanza scelto dalle Regioni, forma delle sedi di rappresentanza e funzioni da essi svolte, tralasciando i criteri della *dimensione*, dell'*organizzazione* e delle *risorse disponibili* che rendono difficile una classificazione precisa e definita in quanto, per causa di questi elementi, il quadro complessivo della rappresentanza regionale in Europa si presenta molto variegato.⁷⁷

In base al *modello di rappresentanza* si attua una distinzione tra rappresentanze regionali “istituzionali” nel senso che gli organi di rappresentanza si configurano come “sedi distaccate” della Regione di appartenenza (la quale istituisce questi uffici attraverso lo strumento della legge regionale) e rappresentanze “non istituzionali” in cui le autorità regionali e locali stipulano accordi e convenzioni con le sedi di rappresentanza delle agenzie regionali o delle camere di commercio.

All'interno di queste due categorie si distinguono in base alla *forma*, gli uffici di natura individuale (che rappresentano un'unica Regione, la sua amministrazione regionale in

⁷⁷ Classificazione proposta da STEFANIA PROFETI, *Le Regioni italiane a Bruxelles. Il fenomeno degli uffici di rappresentanza*, in PAOLO RAFFONE (a cura di), *Le lobby d'Italia a Bruxelles* (pubblicazione del CENTRO ITALIANO PROSPETTIVA INTERNAZIONALE), Bruxelles, 2006, p. 88 ss., reperibile in www.cipi-network.org

senso stretto oppure l'intero sistema regionale comprensivo degli organi di governo locale e delle organi espressione degli interessi territoriali) da quelli di natura condivisa tra più Regioni (tra Regioni appartenenti allo stesso Stato oppure tra Regioni appartenenti a Stati diversi, nel qual caso si parla di uffici regionali transnazionali): questi ultimi, in particolare, vengono scelti per tutelare interessi e priorità comuni ad altre Regioni o per motivi legati alla ripartizione dei costi.

Anche le *funzioni* svolte dagli organi in questione possono essere classificate in quattro categorie:

- La funzione volta ad esercitare un'influenza (maggiore o minore a seconda degli Stati di appartenenza) sul *decision making* comunitario, soprattutto nella sua fase ascendente.
- La funzione informativa: le sedi che rappresentano, al livello europeo, le autonomie regionali e locali agiscono sia come soggetto che fornisce informazioni alle istituzioni comunitarie che come soggetto destinatario di informazioni vertenti, in larga misura, sulle iniziative intraprese in tale sede (le informazioni determinano, quindi, un flusso che si muove in due direzioni: da un lato le Regioni e gli enti locali forniscono alle istituzioni comunitarie informazioni specifiche mentre, dall'altro lato, le autonomie in questione, mediante i loro uffici di rappresentanza a Bruxelles, hanno l'opportunità di ricevere, in virtù della vicinanza ai centri decisionali europei, informazioni sulle iniziative ivi adottate nonché di seguire gli sviluppi della legislazione comunitaria e delle opportunità ad essa collegate). A loro volta, queste sedi trasmettono le informazioni ottenute dalle Istituzioni ai loro rispettivi Governi regionali e locali facilitando, in questa fase, la comprensione delle politiche elaborate in sede europea (nei loro aspetti procedurali e di contenuto).
- La funzione di c. d. "networking": gli uffici di rappresentanza consentono alle autonomie regionali e locali di sollecitare determinate azioni (come ad esempio, l'ottenimento di finanziamenti previsti dai vari programmi comunitari) da parte delle Istituzioni europee, costituendo, a tal fine, dei veri e propri *networks* con altri gruppi d'interesse e con gli enti omologhi appartenenti ad altri Stati membri e instaurando rapporti con rappresentanti delle istituzioni europee.
- La funzione di rappresentanza: è una funzione trasversale rispetto a quelle già descritte ed è insita nella definizione stessa di "ufficio di rappresentanza": ad essere

rappresentati in sede europea sono gli interessi dei rispettivi territori regionali e locali. A sua volta questa funzione si concretizza secondo differenti modalità: l'ufficio può agire in qualità di “semplice portavoce” nei confronti delle richieste avanzate dalla Regione di appartenenza, da “promotore” in occasione dei negoziati tra la Commissione e la componente tecnica e politica regionale di appartenenza, oppure può avviare una vera e propria attività di “lobbying” in sede comunitaria nel senso che i suoi componenti sono incaricati di accompagnare e rendere più semplice l'approvazione dei progetti regionali utilizzando, nel modo più proficuo, tutta quella rete di contatti instaurata con i funzionari della Commissione, con i membri delle rappresentanze permanenti presso il Consiglio e con gli europarlamentari eletti nei rispettivi territori di appartenenza. Infine, l'ufficio di rappresentanza può presentare alle Istituzioni comunitarie le strategie della Regione con riferimento a particolari questioni: in questo caso l'efficacia di tale funzione dipende principalmente dalla capacità dell'amministrazione regionale di proporre strategie originali, di manifestare una volontà politica solida al punto da influire nella fase ascendente del *decision making* comunitario.

– La funzione volta a “fornire servizi” al Governo e alle amministrazioni regionali come ad esempio, il supporto logistico per il personale in visita a Bruxelles.

Riguardo alle motivazioni che spingono le autorità regionali e locali ad istituire proprie sedi di rappresentanza a Bruxelles il quadro è molto variegato (l'analisi di queste motivazioni è oggetto di studi da parte dell'approccio *esplicativo*). Per le Regioni, infatti, l'apertura di un proprio ufficio in sede europea oltre a richiedere un consistente impiego di risorse (di carattere organizzativo e finanziario) non garantisce risultati certi, nel breve periodo, in termini di rappresentanza e soddisfacimento dei propri interessi.

L'efficacia di tali strumenti si manifesta, invece, nel lungo termine man mano che le sedi di rappresentanza riescono ad instaurare una rete solida e proficua di rapporti sia con le Istituzioni comunitarie che con gli altri attori presenti a Bruxelles. Di conseguenza, le amministrazioni regionali intenzionate a dotarsi di un organo di rappresentanza in Europa devono essere ben motivate. A quali fattori sono legate queste motivazioni? L'approccio esplicativo individua tre tipologie di fattori che spingono le entità subastatali a creare gli uffici in questione:

- il fattore “risorse” : in base a questa spiegazione maggiori sono le risorse economiche (deducibili da un sistema fiscale autonomo e da un PIL elevato) di una Regione, maggiori sono anche le possibilità che questa decida di aprire una propria sede a Bruxelles. Questa affermazione è senza dubbio plausibile considerato, come suddetto, che l'apertura di tali strutture comporta costi economici non indifferenti a fronte di risultati concreti ottenibili solo nel lungo periodo. Tuttavia ricondurre unicamente al fattore “ricchezza” le motivazioni che spingono le Regioni a creare questi strumenti risulta alquanto riduttivo in quanto non si tiene conto del fatto che molte Regioni “povere” si sono ugualmente dotate (talvolta anche prima di Regioni ritenute “benestanti”) di uffici rappresentativi optando per soluzioni di “risparmio” in termini di costi economici come, ad esempio, la condivisione di uffici con altre autonomie substatuali oppure usufruendo, come “base di appoggio”, di sedi rappresentative di altre associazioni.

Il fattore legato alle risorse spinge le Regioni ad istituire organi di rappresentanza nel senso che, mediante l'azione svolta da questi ultimi, esse cercano di ottenere finanziamenti comunitari (i quali vengono concessi in base a determinati requisiti di ammissibilità e alle priorità della Commissione). In questa direzione è da segnalare il fatto che, a seguito della riforma dei fondi strutturali avvenuta nel 1988 (che ne raddoppiò l'ammontare per il successivo quinquennio), molte Regioni, all'epoca carenti di strumenti di rappresentanza sullo scenario comunitario, come la Catalogna, I Paesi Baschi, la Bretagna e il Galles, decisero di aprire propri uffici a Bruxelles con l'obiettivo di influenzare la distribuzione dei fondi strutturali e la direzione delle politiche settoriali.

Allo stesso tempo, però, molte delle Regioni in ritardo nello sviluppo (rientranti nell'obiettivo 1) e che, quindi, potevano ambire ad ottenere risorse da parte della politica di coesione, sono state tra le ultime a dotarsi di sedi di rappresentanza a Bruxelles.

Anche le risorse socio-culturali giocano un ruolo di rilievo nella scelta di creare sedi di rappresentanza: a questo proposito è da rilevare la presenza o meno, all'interno del territorio regionale, di una cultura associativa: più questa cultura è diffusa nel contesto locale, maggiore è la probabilità che la Regione utilizzi gli strumenti di rappresentanza alla luce del fatto che questi consentono l'instaurarsi di relazioni sociali ed economiche

solide con altri soggetti portatori d'interessi a Bruxelles (nella forma di cooperazioni interregionali che vadano oltre i confini nazionali) e di veri e propri *networks* di collaborazione e scambio in grado di sostenere adeguatamente le istanze del territorio regionale.

Il fattore "politico-istituzionale": la scelta di creare o meno uffici regionali a Bruxelles dipende dal grado di autonomia riconosciuto alle Regioni da parte dei rispettivi Governi di appartenenza e, più in generale, dalla distribuzione dei poteri vigente tra questi ultimi e le loro rispettive autonomie: se i margini di autonomia concessi, in termini di competenze esercitate nell'ordinamento interno, alle suddette entità sono ampi come conseguenza si ha una maggiore probabilità che queste decidano di aprire gli uffici di cui si discorre in quanto esse, essendo messe in condizione di esercitare un'ampio settore di competenze, sono allo stesso tempo maggiormente influenzate dalle politiche decisionali elaborate in sede europea (queste politiche si sovrappongono spesso alle competenze esercitate dalle Regioni) oltre ad essere assoggettate a minori vincoli da parte della normativa statale.

Sono gli enti substatali più forti, in termini di autonomia loro concessa, ad avere le maggiori possibilità di stabilire rapporti solidi con l'Unione Europea e con le altre Regioni: gli esempi di tale "forza" sono i Länder tedeschi e le Regioni belghe che godono di un elevato grado di autonomia loro garantito dai rispettivi Governi di appartenenza e la Lombardia (la quale mantiene "rapporti privilegiati" con altre Regioni, tra le più sviluppate d'Europa, come la Catalogna, il Baden Wuttemberg e il Rhône-Alpes).

I Länder tedeschi, in particolare, sono stati i primi enti substatali a svolgere un ruolo strategico d'influenza sul processo decisionale europeo (forti anche dell'esperienza delle loro rappresentanze in sede di Governo federale). In linea generale gli uffici di rappresentanza delle Regioni appartenenti a Stati dotati di un solido assetto federale (come, appunto, la Germania) sono quelli che, in virtù della loro organizzazione e dei poteri a loro riconosciuti dai Governi di appartenenza, sono anche maggiormente presenti a livello europeo.⁷⁸ Da ricordare è, inoltre, l'attività di pressione svolta dai

⁷⁸ Al punto che spesso i funzionari comunitari invitano i rappresentanti dei Länder a partecipare a gruppi di studio allo scopo di valutare le proposte della Commissione. Senza dimenticare il fatto che le sedi di rappresentanza tedesche e belghe trattano direttamente con la Commissione riguardo alla gestione

Länder tedeschi assieme alle Regioni belghe in occasione della redazione del Trattato di Maastricht con l'obiettivo (ottenuto con successo) di vedersi riconosciuta la rappresentanza diretta in sede di Consiglio nei casi in cui fossero state messe in discussione questioni vertenti in materia di loro competenza. Il risultato di quest'azione è stato il riconoscimento di maggiori poteri in capo alle autonomie substatuali tra cui il riconoscimento conferito ai ministri regionali di rappresentare i rispettivi Governi di appartenenza nel Consiglio (art.203 TUE, ex art.146 TCE il quale prevede che “*Il Consiglio è formato da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato ad impegnare il Governo di detto Stato membro*”).

Nel caso dei Länder tedeschi e delle Regioni belghe i rapporti con i Governi di appartenenza sono improntati ad una logica collaborativa in cui eventuali contrasti tra i due livelli sono ridotti al minimo e in cui vige il rispetto del riparto di competenze tra Governo ed autonomie territoriali.

Vi sono però dei casi in cui tali rapporti sono più conflittuali dando luogo a veri e propri contrasti tra i due livelli di governo: così com'è accaduto in Catalogna e nei Paesi Baschi dove la scelta di istituire sedi di rappresentanza a Bruxelles è stata, per lungo tempo, ostacolata dal Governo spagnolo, in Scozia, nel Galles e nell'Irlanda del Nord. Per queste autonomie l'istituzione di propri uffici ha rappresentato un'occasione di “emancipazione” nei confronti del Governo centrale, nonché una via per legittimare la loro autonomia politica e acquisire maggiori poteri.

Un altro fattore di tipo politico-istituzionale è dato dalla presenza, all'interno degli Stati membri, di un modello di “regionalismo asimmetrico” (come, ad esempio, lo Stato italiano con la distinzione tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale): in questo caso il territorio presenta differenziazioni in termini di status e di poteri esercitati. Di conseguenza, anche in questo caso, sono le Regioni dotate di maggiore autonomia e di maggiori competenze a decidere di attivarsi in sede europea.

Negli Stati membri caratterizzati da un'assetto dei rapporti tra livello statale e livello substatuale improntati ad un'impostazione unitaria, le Regioni riescono con maggiori difficoltà a partecipare alle politiche decisionali europee: così com'è avvenuto in Grecia dove la creazione di sedi di rappresentanza a Bruxelles è avvenuta in ritardo rispetto agli

dei fondi strutturali e all'attuazione di determinate politiche.

altri Stati membri.

Un altro fattore di stampo politico-istituzionale che incide sul grado di efficacia della presenza regionale in Europa è dato dal rapporto che si viene ad instaurare tra il rappresentante regionale che dirige l'ufficio a Bruxelles e il Presidente della Giunta regionale di appartenenza: il grado di fiducia intercorrente tra i due soggetti influisce in misura non trascurabile sull'efficacia dei lavori della sede di rappresentanza.

Il fattore *“cognitivo”* (basato sulle percezioni dei singoli attori): la scelta di dar vita o meno a organi di rappresentanza in sede europea dipende, in misura rilevante e spesso decisiva, dagli orientamenti in “materia comunitaria” dell'amministrazione politico-amministrativa posta alla guida del Governo regionale. Se i dirigenti regionali valutano positivamente le opportunità legate al fatto di “essere presenti a Bruxelles”, di creare *networks* con altri soggetti portatori d'interessi in Europa e rapporti diretti e costruttivi con le Istituzioni comunitarie è naturale che essi si attivino tempestivamente per creare tali organi: questa possibilità viene vista come “opportunità di emancipazione” dal Governo centrale (soprattutto negli Stati membri in cui le entità substatali godono di uno status costituzionale e di poteri legislativi).

3.La creazione del Comitato delle Regioni come espressione della partecipazione “istituzionalizzata” al processo decisionale europeo. Origini, funzioni e proposte di modifica.

Il 1992 rappresenta un anno di svolta per il processo d'integrazione europea grazie all'approvazione del Trattato di Maastricht che, per quel che riguarda gli aspetti legati alla partecipazione di carattere “istituzionale” delle Regioni e, più in generale, degli enti substatali al decision making comunitario, introduce alcuni importanti novità rappresentate da:

l'istituzione del *Comitato delle Regioni* (originariamente disciplinato agli artt.198 A, B, C del Trattato di Maastricht rispettivamente divenuti, a seguito delle modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam, artt.263-264 e 265 e, a seguito della redazione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, artt. III-386-387-388).

– la possibilità concessa alle Regioni di avere propri esponenti nell'ambito delle

delegazioni che rappresentano lo Stato membro in sede di Consiglio (art. 203 Trattato CE).

– L'introduzione del *Principio di sussidiarietà*.⁷⁹

Il Comitato delle Regioni rappresenta un organo che per la prima volta (archiviata l'esperienza del Consiglio consultivo istituito nel 1988) ha garantito (pur entro certi limiti che esamineremo nel corso della trattazione) alle autonomie territoriali degli Stati membri una sorta di “canale di rappresentanza” presso le Istituzioni comunitarie.⁸⁰ L'organo in questione, nell'ottica dei fautori del Trattato di Maastricht, doveva costituire il principale strumento per consentire alle autonomie regionali di esprimere il proprio punto di vista nella fase di elaborazione delle politiche europee alla luce del fatto che tali politiche trovano spesso il loro principale ambito di applicazione proprio all'interno dei vari contesti subterritoriali interni agli Stati membri: seguendo questa prospettiva il Comitato delle Regioni doveva assumersi la funzione di raccordo e di collegamento tra il livello regionale e il livello comunitario.⁸¹

-La composizione

Il Comitato delle Regioni è composto da 344 membri (rappresentanti delle autonomie regionali e locali d'Europa), distribuiti tra i vari Stati di appartenenza secondo una suddivisione in 27 delegazioni nazionali raggruppanti i membri (titolari e supplenti) di uno stesso Stato i quali sono nominati da parte del Consiglio dei Ministri secondo il principio di unanimità.⁸² Nomina che avviene su proposta degli Stati membri per una

79 Con riferimento alle innovazioni introdotte dal Trattato di Maastricht vedasi GIORGIO BERTI, *Regionalismo europeo nella prospettiva del Trattato di Maastricht*, in *Le Regioni*, 1992, p.1203 ss.,

80 Per una trattazione dettagliata delle caratteristiche e del funzionamento del Comitato delle Regioni vedi, tra gli altri, MAURO MASCIA, *Il Comitato delle Regioni*, CEDAM, Padova, 1996; riguardo alle funzioni e alle attività svolte dal Comitato delle Regioni vedasi il sito istituzionale www.cor.eu.it; CALABRESE B., *Il Comitato delle Regioni della Comunità Europea e la partecipazione delle Regioni al processo decisionale comunitario*, in *Rivista di diritto pubblico comunitario*, 1997, p.481 ss.; PANKIEWICK WOJTEK, *Realtà regionali ed Unione Europea: il Comitato delle Regioni*, Milano, 2001. CHITI M.P., *Il regionalismo comunitario dopo Maastricht e l'istituzione del Comitato delle Regioni*, in L.VANDELLI-C.BOTTARI-D.DONATI (a cura di), *Diritto amministrativo comunitario*, Rimini, 1994, p.60 ss.;

81 GIUSEPPE ALLEGRI, *Il ruolo del Comitato delle Regioni d'Europa nelle Istituzioni comunitarie in trasformazione*, in www.federalismi.it (intervento del 4 dicembre 2002);

82 Il Trattato di Nizza prevede invece che la nomina debba avvenire a “maggioranza qualificata”. Il Trattato fissa un tetto massimo di 350 componenti. Ciascuna delegazione nazionale stabilisce la propria organizzazione interna ed elegge il proprio presidente.

durata di quattro anni eventualmente rinnovabile. Il processo di formazione dell'organo in questione avviene secondo il “metodo intergovernativo” in virtù del quale i Governi degli Stati membri godono della piena libertà di scelta riguardo ai propri rappresentanti, la cui designazione non avviene secondo regole uniformi ma mediante metodi e procedure diverse da Stato a Stato con l'obiettivo comune di dare vita a delegazioni nazionali che rispecchino fedelmente l'articolazione delle loro rispettive rappresentanze politiche locali. Oltre alle delegazioni nazionali il Comitato comprende quattro gruppi politici e sei commissioni tematiche.

Secondo quanto previsto dal Trattato i membri del Comitato delle Regioni devono essere *“titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale e locale oppure devono essere politicamente responsabili dinnanzi a un'assemblea eletta (a livello regionale o locale”* (secondo quanto introdotto dal Trattato di Nizza del 2001, art.263, primo comma).⁸³ Vengono, inoltre, previste delle incompatibilità per cui i suoi componenti *“non possono essere contemporaneamente membri del Parlamento europeo”* e si afferma il divieto di mandato imperativo per cui i membri devono esercitare le loro funzioni in *“piena indipendenza”* rispetto ai rispettivi Stati di appartenenza (essi siedono nel Comitato a *“titolo personale”*) facendo prevalere, in questo esercizio, *“l'interesse generale della Comunità”* (art.263 del Trattato di Maastricht).

All'interno dell'organo in questione vengono rappresentati quattro gruppi politici che riflettono i principali orientamenti del Parlamento europeo: il Partito socialista europeo (PSE), il Partito popolare europeo (PPE), l'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa (ALDE) e Alleanza europea (UEN-EA).

-La struttura

I 344 componenti del Comitato delle Regioni sono tenuti ad eleggere un presidente (dal

⁸³ Il venir meno della titolarità del mandato elettorale o della responsabilità politica innanzi all'assemblea determina la cessazione dalla carica di membro del Comitato con conseguente sostituzione e subentro di un membro per la restante durata del mandato (art.263, comma 4). Riguardo alla composizione vedi la pubblicazione del COMITATO DELLE REGIONI, *Il processo di selezione dei membri del CdR: le procedure negli Stati membri dell'Unione Europea*, Studi-CdR I-1/2004, Bruxelles, settembre 2004, reperibile su www.cor.eu.it. Il numero dei membri del Comitato delle Regioni è fissato dall'art. 263 del Trattato di Amsterdam secondo la seguente ripartizione: 12 per il Belgio, I Paesi bassi, la Svezia, l'Austria, il Portogallo e la Grecia, 9 per la Danimarca, l'Irlanda e la Finlandia, 24 per Germania, Regno Unito, Francia e Italia, 21 per la Spagna e 6 per il Lussemburgo.

febbraio 2008 il belga Luc Van den Brande) e un primo vice-presidente (Michel Delebarre), i quali si collocano al vertice dell'ufficio di presidenza il quale si caratterizza per la composizione eterogenea avente lo scopo di riflettere il pluralismo politico presente nel Comitato: 58 membri (secondo la composizione prevista per il biennio 2008-2010) eletti per un mandato di due anni. L'ufficio di presidenza è, inoltre, composto da 27 vicepresidenti (uno per ciascun Stato membro), altri 27 membri nonché dai presidenti dei gruppi politici.⁸⁴ La funzione principale spettante all'ufficio di presidenza, il quale è responsabile dell'organizzazione interna del Comitato (del quale costituisce il “motore politico”), è quella di predisporre il programma politico, di convocare quest'ultimo e di coordinare i suoi lavori (a questo scopo esso è suddiviso in Commissioni “ad hoc” ed eventualmente al suo interno sono previsti dei gruppi di lavoro) nonché di occuparsi delle questioni finanziarie.⁸⁵

Il Comitato delle Regioni, come sopra accennato, ha una struttura articolata in sei (in passato otto) Commissioni di lavoro costituite all'inizio di ogni mandato quadriennale la cui composizione riflette la ripartizione nazionale nell'ambito del Comitato e aventi competenze specifiche in settori determinati.⁸⁶

COTER: Commissione “*Politica di coesione territoriale*” con competenze vertenti in politica regionale, dei trasporti e del turismo.

ECOS: Commissione “*Politica economica e sociale*” con competenze in politica sociale (protezione sociale, pari opportunità, salute pubblica), dell'occupazione ed economica (imprese, concorrenza, politica fiscale, monetaria, ecc....).

DEVE: Commissione “*Sviluppo sostenibile*” che interviene in materia di politica agricola comune e sviluppo rurale, pesca, energia e rete transeuropea nel settore dell'energia, politica dei consumatori, ambiente e risorse naturali, protezione civile.

EDUC: Commissione “*cultura ed istruzione*” che interviene nel settore della diversità culturale (promozione lingue minoritarie ecc....), istruzione e formazione (gioventù,

84 La distribuzione dei seggi dell'ufficio di presidenza viene ripartita tra le diverse rappresentanze nazionali nel modo seguente: tre seggi per Francia, Germania, Italia, Polonia, Regno Unito, e Spagna; due per Austria, Belgio, Bulgaria, Danimarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Lituania, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Svezia e Ungheria; uno per Cipro, Estonia, Lettonia, Lussemburgo, Malta e Slovenia.

85 L'ufficio di Presidenza si riunisce regolarmente sette volte all'anno: a Bruxelles prima di ognuna delle cinque sessioni plenarie previste e in occasione di due riunioni straordinarie nello Stato membro che assume la presidenza del Consiglio.

86 I membri del Comitato devono far parte di almeno una commissione e, al massimo, di due.

sport e ricerca), società dell'informazione (Rete transeuropea di telecomunicazioni, tecnologie di comunicazione).

CONST: Commissione “*Affari costituzionali e governance europea*” che comprende le seguenti materie: ruolo degli enti locali nel processo d'integrazione europea, conseguenze istituzionali dell'allargamento dell'Unione, decentramento, governance europea, competenze dell'Unione e sussidiarietà nonché tutto l'alveo delle questioni attinenti alle riforme dei trattati.

RELEX: Commissione “*Relazioni esterne e spazio di libertà*” con competenze in tema di allargamento, missioni dell'Unione nel contesto mondiale (area euromediterranea, Balcani, dimensione atlantica e nordica europea, rapporti tra Nord e Sud del mondo), Organizzazione mondiale del commercio e politica di immigrazione, asilo e concessione di visti.

Queste sei commissioni, in base alla loro competenza materiale, devono esaminare il progetto di atto che gli viene trasmesso dalle tre Istituzioni comunitarie e, successivamente, devono predisporre un progetto di parere o di risoluzione nel quale sono contenuti gli aspetti di accordo o di contrasto rispetto a quanto espresso da Consiglio, Commissione e Parlamento europeo e nel quale si propongono le eventuali modifiche. Una volta predisposto, il progetto di parere viene trasmesso all'assemblea plenaria che ha il compito di discuterlo nel corso delle sue sessioni annuali (che di regola sono cinque). A questo punto, se l'Assemblea, a maggioranza, approva il progetto di parere, questo viene assunto come “parere del Comitato delle Regioni” per essere poi trasmesso alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento.

Oltre alla preminente funzione suddescritta, nell'esercizio della quale le Commissioni sono chiamate a elaborare il progetto di parere che verrà trasmesso alle tre Istituzioni comunitarie, esse svolgono ulteriori attività considerate “complementari all'attività consultiva” e consistenti nell'organizzazione di convegni, riunioni, giornate di studi, conferenze, ecc..... onde far sì che si crei una solida rete di collaborazione e di scambio di informazioni con la realtà sociale locale e regionale.

Inoltre, allo scopo di inglobare la dimensione regionale e locale all'interno del processo decisionale comunitario, sono state poste le basi per creare una c.d. “cooperazione interistituzionale” tra il Comitato delle Regioni e il Consiglio, la Commissione e il

Parlamento. In questo contesto, il Comitato non si limita ad adottare pareri ma è chiamato ad adottare risoluzioni e dichiarazioni vertenti su problematiche politiche di carattere generale e predominanti nel dibattito politico concernenti il funzionamento delle istituzioni comunitarie e della realtà regionale e locale.⁸⁷

Funzioni

L'art.265 del Trattato di Maastricht disciplina le funzioni spettanti al Comitato delle Regioni prevedendo che questo, su richiesta del Consiglio e della Commissione, debba esprimere un parere obbligatorio (anche se non vincolante) riguardo ad una serie di materie elencate nei Trattati di Maastricht e Amsterdam come oggetto di “consultazione obbligatoria” (trasporti, politica sociale, occupazione, adozione delle decisioni di applicazione relative al Fondo sociale europeo, istruzione, formazione professionale, cultura, sanità pubblica, reti transeuropee, coesione economica e sociale e azioni svolte mediante fondi strutturali e ambiente).⁸⁸

Oltre a questi settori sui quali è obbligatorio richiedere la consultazione del Comitato delle Regioni, questo può essere consultato da parte del Consiglio, della Commissione o del Parlamento europeo (la consultazione da parte di quest'ultimo è stata introdotta dal Trattato di Amsterdam, art.265, quarto comma) in tutti gli altri casi in cui ciascuna di queste Istituzioni lo consideri opportuno.⁸⁹ In questo caso il Consiglio e la Commissione sono tenute a stabilire un termine, entro il quale il Comitato deve esprimere il proprio parere, “che non può essere inferiore a un mese a decorrere dalla data di comunicazione inviata dal presidente”, allo scadere del quale esse possono adottare i relativi atti anche in assenza del parere. Nelle ipotesi in cui un atto comunitario vertente su materie oggetto di consultazione obbligatoria da parte del Comitato venga emanato senza richiedere il suo parere, l'atto in questione è illegittimo (a meno che il Consiglio e la Commissione non abbiano imposto invano un termine di almeno un mese per l'emanazione del parere).

⁸⁷ Queste risoluzioni e dichiarazioni redatte dal Comitato delle Regioni sono consultabili su http://www.cor.eu.it/convention/contributions_it.html;

⁸⁸ COMITATO DELLE REGIONI, *Il Comitato delle Regioni:2002-2004-Ritratti e funzioni*, in <http://www.cor.eu.it>

⁸⁹ Il Trattato costituzionale, all'art.III-388, prevede che *il Comitato sia consultato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione nei casi previsti dalla Costituzione e in tutti gli altri in cui altri in cui una di tali Istituzioni lo ritenga opportuno, in particolare nei casi concernenti la cooperazione transfrontaliera.*

Infine, è prevista la possibilità che il Comitato, nei casi in cui lo ritenga utile, possa formulare pareri di propria iniziativa. Come si evince da questo contesto, il Comitato delle Regioni all'interno dello scenario istituzionale europeo svolge unicamente una funzione consultiva che si esplica nella formulazione di pareri che non sono, in nessun modo, vincolanti nei confronti delle Istituzioni comunitarie: di conseguenza essi non hanno alcuna capacità di condizionare l'efficacia degli atti emanati da queste ultime.

A fronte di questa assenza di reale incisività all'interno del processo decisionale europeo, l'ordinamento comunitario ha predisposto alcuni strumenti che, in qualche modo, attribuiscono una reale portata ai pareri espressi dal Comitato: infatti è previsto che, nelle ipotesi in cui le istituzioni comunitarie omettano di richiedere il parere, laddove esso è obbligatorio, l'atto derivante dalla procedura decisionale in cui è richiesto l'intervento del Comitato, è da ritenersi illegittimo con la conseguente possibilità di richiederne l'annullamento di fronte alla Corte di Giustizia europea.

Il principale svantaggio rilevato dalla dottrina costituisce nel suo essere un organo dotato esclusivamente di poteri consultivi nei confronti delle tre Istituzioni europee (secondo quanto previsto dall'art.265 del Trattato CE) e, inoltre, si mette in evidenza come la sua composizione (costituita da un'ampia ed eterogenea rappresentanza regionale e locale) renda di fatto difficilmente raggiungibile un solido grado di coesione interna che possa favorire celerità ed efficacia nell'andamento dei suoi lavori, tenendo conto del fatto che le stesse commissioni sono accomunate da un'eccessiva "burocratizzazione".⁹⁰ Inoltre, deve considerarsi il fatto che, all'interno del Comitato delle Regioni, ciascuno Stato membro detiene un numero di seggi non corrispondenti alla propria articolazione territoriale interna e dispone del potere di decidere in piena autonomia le modalità di selezione dei propri rappresentanti e la loro distribuzione tra le autonomie regionali e locali dando vita ad un quadro estremamente variegato che, pur rispecchiando il pluralismo dei sistemi politici e territoriali presenti sullo scenario europeo, va a discapito di una efficiente rappresentanza della dimensione regionale nel contesto comunitario.

Di conseguenza si crea una disomogeneità nella rappresentanza all'interno del Comitato

⁹⁰ Sul punto vedi CALABRESE B., *Il Comitato delle Regioni della Comunità Europea e la partecipazione delle Regioni al processo decisionale comunitario*, in *Rivista di diritto pubblico comunitario*, 1997, p.481 ss.;

in quanto, negli Stati con una solida esperienza federale e regionale (Germania, Austria, Belgio, Germania, Italia e Spagna) in cui si valorizza la rappresentanza regionale in sede europea, le procedure di selezione dei membri del Comitato delle Regioni sono espressamente enunciate in atti giuridici e le loro delegazioni nazionali sono costituite in gran parte da rappresentanti regionali (gli enti locali, invece, sono rappresentati in misura marginale).

Viceversa, negli Stati in cui il livello regionale gode di minor riconoscimento o non esiste affatto, i rappresentanti in seno al Comitato sono di derivazione locale (Portogallo, Lussemburgo, Grecia, Estonia, Lettonia, Cipro, Svezia).

Per lo Stato italiano il Comitato delle Regioni costituisce un'importante strumento di partecipazione delle Regioni al *decision making* comunitario.

Tuttavia, per quel che riguarda la designazione dei membri l'ordinamento italiano si è differenziato dalle esperienze degli altri Stati regionali o federali in quanto non sono state operate distinzioni, in termini di rappresentanza all'interno dell'organo, tra il livello regionale e il livello locale (nonostante siano le autorità regionali a godere di poteri legislativi e ad essere direttamente coinvolte nell'attuazione delle direttive comunitarie).

Originariamente le modalità per determinare la ripartizione del numero dei membri assegnati all'Italia tra i rappresentanti delle collettività regionali e locali erano contenute nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 17 dicembre 1997, il quale disciplinava una ripartizione paritetica dei seggi tra Regioni ed enti locali.

Questo decreto è stato abrogato a seguito dell'emanazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 gennaio 2002 che ha modificato la ripartizione dei seggi riservati all'Italia (divenuti 24) ed ha aumentato il numero dei rappresentanti regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano da 12 a 14. Alle Province e ai Comuni spetta una quota di cinque seggi. Modifica resasi necessaria in quanto con la normativa precedente alcune Regioni a statuto speciale non erano state rappresentate così come non lo erano le Province autonome. Successivamente, sono state apportate ulteriori modifiche riguardo alle modalità per la determinazione della ripartizione del numero dei membri assegnati all'Italia tra i rappresentati delle autorità regionali e locali ad opera del

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 gennaio 2006 (che ha abrogato il DPCM dell'11 gennaio 2002).

La normativa contenuta nel decreto in questione prevede la seguente ripartizione dei membri del Comitato delle Regioni tra le autonomie regionali e locali: alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano spettano 14 rappresentanti, alle Province 3 e ai Comuni 7 (art.1, primo comma).

I membri spettanti alle Regioni e alle Province autonome sono indicati dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome mentre i membri spettanti alle Province e ai Comuni sono designati dall'Unione province d'Italia (UPI) e dall'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI) (art.1, primo comma).⁹¹ I membri (titolari o supplenti) che possono essere designati sono: i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, i presidenti delle Province, i sindaci e i componenti dei Consigli e delle Giunte regionali.

4.La modifica dell'art.203 del Trattato CEE.

Il Trattato di Maastricht ha operato una riformulazione dell'art.146 dell'originario Trattato CEE divenuto, secondo la nuova numerazione, art.203.

Nella formulazione introdotta dal Trattato di Maastricht si afferma che: *“il Consiglio è formato da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale abilitato a impegnare il Governo di questo Stato membro”*.⁹²

Questa previsione consente alle Regioni e ai loro omologhi di far sì che un loro esponente possa rappresentare il rispettivo Stato di appartenenza nel Consiglio, a condizione che egli abbia la capacità di assumere impegni a nome del Governo dello Stato membro.

Pur introducendo a favore delle autonomie substatali l'opportunità di ottenere visibilità nel contesto decisionale europeo, in realtà l'art.203 demanda agli Stati membri la scelta di concedere o meno agli esponenti regionali il potere di rappresentarli in sede di

91 Il Decreto prevede la nomina di ventiquattro membri supplenti così ripartiti: 8 per le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, 7 per le Province e 9 per i Comuni.

92 L'originaria formulazione dell'art. 146 prevedeva che *“il Consiglio è formato dai rappresentanti degli Stati membri. Ciascun Governo delega uno dei suoi membri”*.

Consiglio, comprese le modalità con cui può concretamente esplicarsi tale potere e le politiche in relazione alle quali essi possono partecipare ai lavori del Consiglio.

In questo potere discrezionale spettante al Governo centrale è compresa anche la scelta riguardo al ruolo che i rappresentanti regionali devono rivestire quando “rappresentano” lo Stato nazionale in quello che è il massimo organo decisionale dell'Unione Europea: essi, infatti, possono prendere parte ai lavori di quest'ultimo in veste di semplici componenti della delegazione nazionale oppure come capi-delegazione.

5. Il principio di sussidiarietà e il ruolo delle Regioni nella sua applicazione.

Il principio di sussidiarietà è stato sancito per la prima volta, nel contesto comunitario, dall'originario art.130 R (ora art.174), paragrafo 4 dell'Atto Unico Europeo del 1986, nel quale esso trovava applicazione in materia ambientale stabilendosi che, con riferimento a quest'ultima, “*la Comunità agisce nella misura in cui gli obiettivi possono essere realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri*”⁹³

Il principio di sussidiarietà acquisisce il rango di principio fondamentale dell'Unione Europea ad opera del Trattato di Maastricht il quale, nel Preambolo, indica la volontà degli Stati membri di “*portare avanti il processo di creazione di un'Unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini conformemente al principio di sussidiarietà*” e all'art.3B (ora divenuto art.5)

⁹³Secondo VECCHIO F., *Il principio di sussidiarietà nel Trattato costituzionale: proceduralizzazione vs. giustiziabilità*, in www.forumdiquadernicostituzionali.it, 2007, in realtà il principio di sussidiarietà aveva fatto il proprio ingresso nel contesto comunitario già a partire dalla costruzione del mercato comune avvenuta negli anni cinquanta. Secondo l'autore nel principio della concorrenza e della quattro libertà fondamentali può ricavarsi l'attuazione di un principio di chiara derivazione sussidiaria: la concezione di un sistema che affida al mercato il compito di autodisciplinarsi e che limita l'intervento dello Stato ad ipotesi ben circoscritte nelle quali l'iniziativa del privato non è idonea al raggiungimento degli obiettivi stabiliti. Allo stesso modo, neanche l'art. 130 R dell'Atto Unico Europeo rappresenterebbe un elemento di assoluta novità in quanto esso costituisce il punto di arrivo, o di normativizzazione, di un processo evolutivo iniziato nel 1975, con l'approvazione del rapporto della Commissione sull'Unione Europea, e proseguito nel 1984 con l'approvazione, da parte del Parlamento Europeo, del c. d. “Progetto Spinelli” di Trattato sull'Unione Europea, nel quale il principio era inserito come uno dei suoi “punti di forza”.

In tema di sussidiarietà nel contesto comunitario vedasi: WEILER J.H., *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, in *Quaderni costituzionali* n.1/2000; D'ATENA A., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali* n.1/2001, *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto di competenze tra Unione Europea e Stati membri*, in *Diritto dell'Unione Europea* n.1/2005; LUTHER J., *Il principio di sussidiarietà: un “principio speranza” per l'ordinamento europeo?*, in *Il Foro Italiano* n. 4/2006; CHANTAL MILLON-DELSOL, *Il principio di sussidiarietà*, Milano, 2003;

stabilisce che *“la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono, dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario”*.⁹⁴

La sussidiarietà in ambito comunitario ha una natura essenzialmente politica in quanto ha il compito di individuare il livello più opportuno (motivando la scelta), a seconda dei casi comunitario, statale e regionale, nel quale allocare l'esercizio delle competenze in tutti quei settori non assoggettati alla competenza esclusiva della Comunità: la sua applicazione riguarda pertanto le competenze concorrenti tra Stato e Comunità ma ha finito con il coinvolgere anche la dimensione regionale e locale presente nei singoli contesti nazionali pur non mettendo in discussione la titolarità delle competenze conferite dai Trattati: questo significa che, nei casi in cui si decida di non procedere all'adozione di un atto dell'Unione preferendo, in virtù del principio di sussidiarietà, demandarne l'adozione al livello statale, questo non pregiudica il successivo esercizio della competenza da parte dell'Unione nei casi in cui le circostanze siano mutate e rendano stavolta necessaria e preferibile l'adozione dell'atto da parte dell'Unione. Il principio in esame va quindi inteso in senso “dinamico”.

La prima disciplina sulla sussidiarietà comunitaria era contenuta nel Protocollo n.30 allegato al Trattato di Maastricht, contenente l'iter procedurale per la verifica dei presupposti che lo rendevano applicabile in relazione a determinate azioni intraprese dalle Istituzioni comunitarie: in sostanza, era prevista, prima della formulazione di ogni proposta di atto comunitario, una sua valutazione specifica da parte delle stesse Istituzioni alla luce del principio stesso e, in una fase successiva, l'esame da parte dell'organo competente ad adottare l'atto.

Possiamo affermare che, con l'introduzione del principio di sussidiarietà

⁹⁴ L'art.3B del Trattato di Maastricht, in tema di ripartizione delle competenze tra l'Unione Europea e gli Stati membri, stabilisce che: “La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati con il presente trattato. Nei settori di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono, dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati al meglio a livello comunitario. L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato.

nell'ordinamento comunitario, in tema di ripartizione di competenze, si ha il superamento della rigida concezione statocentrica sino ad allora predominante. Come esposto a proposito della multilevel governance, lo Stato non è più l'unico interlocutore privilegiato innanzi alle Istituzioni comunitarie: al contrario, egli deve confrontarsi con la presenza sempre più consistente delle entità substatali che, in qualità di livello istituzionale più vicino alle varie realtà che compongono il quadro europeo, sono chiamate a dare un contributo rilevante nell'attuazione concreta della sussidiarietà.

Quest'ultima trova il suo cardine fondamentale in una “*decisione di preferenza*” verso quel livello di governo che, a seconda dei vari casi, si dimostra maggiormente adeguato a realizzare gli obiettivi dettati nei Trattati istitutivi.⁹⁵

Che ruolo spetta alle Regioni e, in generale, alle omologhe autonomie degli altri Stati membri, nella definizione e nell'applicazione del principio di sussidiarietà?

A questo proposito la dottrina ha evidenziato una contraddizione: da un lato, infatti, a premere maggiormente per l'inserimento del principio di sussidiarietà nel Trattato di Maastricht sono state proprio le autonomie territoriali, in modo particolare i Länder tedeschi, dall'altro lato, invece, l'art. 3B (ora art.5) del Trattato non menzionava esplicitamente le suddette entità, riferendosi unicamente agli Stati membri. Segno che per la Comunità lo Stato continua ad essere l'unico attore della scena comunitaria?

L'unica disposizione del Trattato che la dottrina riteneva applicabile anche alle entità substatali è quella contenuta all'art. A, secondo comma che, nell'indicare gli obiettivi perseguiti dall'Unione, vi includeva quello inerente alla creazione di un Unione “*in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini*”.⁹⁶

Il tema della partecipazione delle Regioni alla fase di applicazione del principio di sussidiarietà è stato oggetto di particolare attenzione da parte del Comitato delle Regioni, il quale ha visto nel principio in questione l'occasione per vedersi accrescere le opportunità di acquisire visibilità nello scenario istituzionale europeo.⁹⁷

95 LUCIANO VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art.3B del Trattato sull'Unione Europea*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, Milano, 1994. ANTONIO D'ATENA, *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto di competenze tra Unione Europea e Stati membri*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n.1/2005;

96 LUTHER JENS, *Il principio di sussidiarietà: un “principio speranza” per l'ordinamento?*, in *Il Foro Italiano*, n.4/1996. FAUSTO VECCHIO, *Declinazioni costituzionali del principio di sussidiarietà*, in www.forumdiquadernicostituzionali.it, 2003;

97 BENIAMINO CARAVITA-LUISA CASSETTI, *Il rafforzamento della democrazia regionale nell'Unione Europea*, in www.federalismi.it, 2004;

A questo proposito, il Comitato ha intrapreso, nel corso dell'ultimo decennio, un'attività di mobilitazione sotto forma di pareri nei quali si auspicava la revisione del principio di sussidiarietà nel senso di non riferirlo più esclusivamente ai rapporti tra Unione europea e Stati membri ma, viceversa, per estenderlo sino a comprendere le relazioni con gli enti substatali.⁹⁸

Il principio di sussidiarietà è stato oggetto di studio nel corso dei lavori della Convenzione sul futuro dell'Europa (che verrà esaminata nel paragrafo successivo) del 2002: proprio per l'importanza della tematica in questione, ad esso venne dedicato un gruppo di lavoro ad hoc presieduto dall'eurodeputato Mèndez de Vigo e denominato **“Gruppo di lavoro sul principio di sussidiarietà” (CONV 71/02, 30/05/2002)**.⁹⁹ Nella predisposizione dei suoi lavori il gruppo di lavoro seguiva le indicazioni contenute nel Trattato di Nizza del 2001 (in modo particolare la dichiarazione n. 23 ad esso allegata relativa al “futuro dell'Europa”) e nella Dichiarazione di Laeken sul “futuro dell'Unione Europea” le quali operavano un richiamo sistematico a favore del principio di sussidiarietà: nel Trattato di Nizza si prefiguravano gli sviluppi del processo di integrazione europea individuando, tra gli obiettivi da raggiungere, l'individuazione di *“modalità per stabilire una più precisa delimitazione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, che rispecchi il principio di sussidiarietà”* e nella Dichiarazione di Laeken si affidava al principio in questione il ruolo di “criterio ordinatore” nella definizione delle competenze dell'Unione e nel riparto di competenze tra quest'ultima e gli Stati membri (entrambe ritenute tra le priorità della Convenzione sul futuro dell'Unione).¹⁰⁰

Il gruppo di lavoro sulla sussidiarietà tentava di dare una risposta a tre interrogativi fondamentali: in primo luogo, in che modo e attraverso quali strumenti garantire il

98 In proposito vedasi il Parere del COMITATO DELLE REGIONI, *Revisione del Trattato sull'Unione Europea e del Trattato che istituisce la Comunità Europea*, Bruxelles, 21 aprile 1995, la Risoluzione del 3 giugno 1999 (CdR 54/99 fin), la Risoluzione del 4 aprile 2001 sull'esito della Conferenza intergovernativa 2000 e sul dibattito sul futuro dell'Unione Europea (CdR 430/2000 fin) reperibili in www.cor.eu.it

99 Il mandato del gruppo di lavoro “Sussidiarietà” CONV 71/02 è reperibile in <http://european-convention.eu.int>

100 MASSA PINTO T., *Il principio di sussidiarietà nel Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, in *Diritto pubblico comparato europeo* n.3/2003; PETRANGELI F., *Sussidiarietà e Parlamenti nazionali: i rischi di confusione istituzionale*, in *Quaderni costituzionali* n. 1/2003; CHALTIEL F., *Le principe de subsidiarité dix ans après le Traité de Maastricht*, in *Revue du marchè commun et de l'Union Européenne*, n.469, 2003, p.365 ss.;

rispetto del principio in questione, in secondo luogo, se istituire un meccanismo o una procedura di controllo “ad hoc” e, infine, se conferire a tale procedura di controllo una natura politica o giurisdizionale.

L'esigenza di predisporre strumenti adeguati a far sì che il principio di sussidiarietà venisse applicato correttamente e si configurasse come “giustiziabile” ha origine nella sua natura “politica” che difficilmente si presta a rigide configurazioni giuridico-formali.

La sussidiarietà comunitaria, infatti, presenta dei connotati sfuggenti, spesso astratti che rendono difficile accertare, in base a criteri giuridici, se un'azione intrapresa dalle Istituzioni comunitarie risponda o meno alla sussidiarietà. Nella consapevolezza di questo elemento di incerta definizione il Trattato di Maastricht ha avviato delle riflessioni sul tema della sussidiarietà cercando di fornire delle soluzioni adeguate al fine di garantire la sua effettiva applicazione.¹⁰¹ Questa incerta definizione, unita al fatto che le valutazioni insite nell'applicazione del principio in questione sono di stampo politico (non rispondono, come suddetto, a rigidi criteri di stampo giuridico) e spettano alle Istituzioni comunitarie che adottano l'atto (non ad un organo “super partes”), ha spesso causato problemi all'attività della Corte di Giustizia europea nei casi (peraltro abbastanza rari) in cui essa è stata chiamata a sindacare riguardo all'applicazione concreta del principio in questione: in queste occasioni, peraltro, la Corte si è limitata a verificare gli atti comunitari in riferimento all'obbligo di motivazione da parte delle Istituzioni oppure anche nei casi in cui essa ha espresso delle valutazioni di merito sulla rispondenza di un atto comunitario al principio di sussidiarietà, non ha fatto altro che confermare le scelte del legislatore comunitario.¹⁰² Il caso più emblematico nel quale è emerso l'orientamento della suprema giurisdizione comunitaria in tema di sussidiarietà è rappresentato da una pronuncia recente, la **sentenza del 10 dicembre 2002 n.491/01 conosciuta come *British-American Tobacco Ltd e Imperial Tobacco Ltd***. In questa

101 Quest'opera di riflessione trova le sue tappe principali nei Consigli europei di Birmingham e di Edimburgo del 1992 e nell'accordo interistituzionale tra la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo con la conseguente redazione del “Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità” n.30 allegato al Trattato di Amsterdam.

102 La Corte si è espressa sul rispetto della sussidiarietà con riferimento all'obbligo di motivazione, in capo alle istituzioni comunitarie, degli atti normativi emanati in varie occasioni tra cui rilevano le sentenze del 13 maggio 1997, causa C-233/94, *Germania c. Parlamento e Consiglio* e del 9 ottobre 2001, causa C-377/98, *Paesi Bassi c. Parlamento e Consiglio*.

occasione la Corte, chiamata a sindacare, su istanza di parte, una direttiva comunitaria ritenuta contraria all'art.3B del Trattato di Maastricht senza peraltro arrivare ad esprimere un giudizio su di essa, ha utilizzato delle argomentazioni ritenute discutibili dalla dottrina.¹⁰³

In un primo momento la Corte ha ammesso che le questioni oggetto della controversia appartenevano all'alveo delle competenze non esclusive della Comunità. Nella fase successiva del proprio giudizio, tuttavia, essa ha negato la presunta violazione del principio di sussidiarietà, verificando, al contempo, l'adeguatezza del livello comunitario come miglior livello d'azione al fine della realizzazione dell'obiettivo perseguito dal Trattato. Infine, come conseguenza logica, è stata sostenuta l'insufficienza del livello nazionale nel realizzare il suddetto obiettivo, operando, a detta della dottrina, una sorta di valutazione sommaria e di carattere meramente comparativo, e omettendo di effettuare, come impone l'articolo 3B del Trattato di Maastricht, il giudizio riguardo alla sufficienza dell'intervento nazionale.

In questo modo, il giudice comunitario, ha, in certo senso, snaturato la portata dell'art. 3B del Trattato determinando una sorta di indebolimento del principio: infatti, paragonando l'azione svolta a livello nazionale con quella operata dal livello comunitario, è inevitabile che ad uscire perdente dal confronto sia, generalmente, il primo tipo di azione soprattutto se si confrontano i risultati potenzialmente ottenibili mediante le due tipologie di interventi.

Conseguentemente, operando aprioristicamente questa valutazione si incorre facilmente

¹⁰³Sulla sentenza n.491/01 vedasi IPPOLITO F., *Sussidiarietà e armonizzazione: il caso British American Tobacco*, in *Il diritto dell'Unione Europea* n. 3/2004, p.648 ss.;

Precedentemente alla sentenza del 10 dicembre 2002, la Corte di Giustizia ha avuto modo di esprimersi in tema di sussidiarietà comunitaria in alcune precedenti pronunce come la sentenza del 9 ottobre 2001, causa C-377/98, *Paesi Bassi c. Parlamento e Consiglio* nella quale essa, pur esprimendo una valutazione di merito riguardo all'applicazione del principio in questione, ha di fatto convalidato l'orientamento del legislatore comunitario affermando quanto segue: "l'obiettivo perseguito dalla direttiva, consistente nel garantire il buon funzionamento del mercato interno evitando, o meglio eliminando, talune divergenze tra le legislazioni e le prassi dei diversi Stati membri nell'ambito della protezione delle invenzioni biotecnologiche, non sarebbe stato raggiungibile con un'azione avviata a livello dei soli Stati membri. Poichè la portata di questa protezione ha effetti immediati sul commercio e, di conseguenza, sul commercio intracomunitario, è peraltro lampante che l'obiettivo di cui trattasi, viste le dimensioni e gli effetti dell'azione progettata, poteva essere realizzato meglio a livello comunitario. Per quanto concerne la giustificazione dell'osservanza della sussidiarietà, essa è implicitamente ma incontestabilmente fornita dai considerando quinto, sesto e settimo della direttiva, i quali rilevano che, in mancanza di un intervento comunitario, lo sviluppo delle legislazioni e delle prassi nazionali osta al buon funzionamento del mercato interno. La direttiva appare pertanto sufficientemente motivata su tale punto".

nel rischio che la sussidiarietà diventi un principio da applicare secondo la mera convenienza politica, o discrezionalità, delle istituzioni comunitarie trovando, nell'esercizio di questo potere discrezionale, l'accondiscenza della Corte di giustizia.

Per rispondere al primo quesito vertente sull'applicazione del principio e per risolvere le questioni legate alla difficoltà della giurisdizione comunitaria nel tracciare criteri di valutazione su di esso che esulassero dalla sfera extragiuridica qual'era quella politica, il Gruppo di lavoro sulla sussidiarietà, in accordo con il Gruppo di lavoro sul ruolo dei Parlamenti nazionali, si proponeva di analizzare i criteri (contenuto dell'azione comunitaria, della sua forma, della natura e della sua portata) previsti e disciplinati dal Protocollo sulla sussidiarietà allegato al Trattato costituzionale verificandone l'adeguatezza e, se del caso, l'opportunità di precisare ulteriormente tali criteri o di aggiungerne di nuovi.¹⁰⁴

Il Gruppo auspicava la creazione di strumenti di controllo sia di natura politica che di natura giurisdizionale proponendo la creazione di un organo “ad hoc” avente la funzione di effettuare detto controllo.

Per quel che riguarda il controllo politico della sussidiarietà esso veniva esercitato, per obbligo imposto dal protocollo sulla sua applicazione, dalle istituzioni partecipanti all'iter legislativo. A questo proposito il gruppo si proponeva di verificare il rispetto, da parte delle Istituzioni comunitarie, del suddetto obbligo imposto dal Protocollo e, in caso di appurato mancato rispetto, prefigurava due possibili opzioni:

in primis, la creazione di “*organo garante della sussidiarietà*” presso ciascuno Stato membro del Consiglio europeo e presso il Parlamento europeo, con il compito di verificare ed esprimere un parere interno circa la conformità o meno delle proposte di atti legislativi al principio di sussidiarietà (proposta che suscitava questioni ulteriori concernenti la sua composizione, la natura consultiva o decisionale dei suoi poteri e la collocazione temporale del controllo da esso esercitato).¹⁰⁵ In secondo luogo, la richiesta

104Il Gruppo di lavoro sulla sussidiarietà e quello sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea hanno elaborato, a conclusione dei loro lavori, due documenti: rispettivamente **CONV 286/02** e **CONV 335/02** entrambi reperibili su <http://european-convention.eu.int>

105Il Gruppo di lavoro sulla sussidiarietà, nel prefigurare il controllo politico sul rispetto della sussidiarietà nelle mani di un organo apposito, si chiedeva se tale controllo andasse esercitato “a priori”, prima dell'esame di una proposta da parte del Consiglio oppure nel corso dell'intera procedura legislativa. E se a tale organo ad hoc spettasse il potere, da esercitarsi a posteriori, di richiedere una seconda deliberazione del Consiglio nell'ipotesi di presunta violazione del principio di sussidiarietà.

rivolta alla Commissione per l'inserimento di una “scheda sulla sussidiarietà” in ciascuna proposta di atto legislativo.

Il Gruppo s'interrogava, inoltre, riguardo all'opportunità di rafforzare il controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali, attraverso la loro partecipazione all'iter legislativo (includendo, a tale scopo, rappresentanti dei Parlamenti nazionali nella delegazione degli Stati membri di appartenenza in sede di Consiglio) oppure mediante il rafforzamento del loro controllo sulla posizione assunta dai loro rispettivi governi nell'ambito del Consiglio.

Quanto al controllo di natura giurisdizionale, esercitato dalla Corte di giustizia e dai tribunali nazionali, sul rispetto del principio di sussidiarietà, il Gruppo di lavoro proponeva un suo decisivo rafforzamento.¹⁰⁶ Allo scopo di conferire maggiore incisività all'esercizio di questo tipo di controllo occorreva prefigurare strumenti adeguati e individuare le fasi in cui esso doveva inserirsi. Gli strumenti vennero individuati nella possibilità di creare una sezione “sussidiarietà” nell'ambito della Corte di Giustizia, nell'istituzione di un meccanismo di cooperazione tra la Corte di giustizia e le Corti costituzionali nazionali, nella previsione del controllo giurisdizionale della Corte europea sugli atti ricompresi nei titoli V e VI del Trattato sull'Unione Europea e, infine, nella creazione di un controllo giurisdizionale di tipo preventivo “*ex ante*”.

Sempre in tema di controllo giurisdizionale, il Gruppo sulla sussidiarietà valutava l'opportunità di ampliare il potere di esperire l'azione di annullamento innanzi alla Corte di Giustizia nelle ipotesi di violazione del principio di sussidiarietà e di delimitazione delle competenze. In quest'ottica, “i ricorrenti privilegiati” erano gli Stati membri, il Consiglio, la Commissione e il Parlamento europeo (in quando soggetti direttamente interessati). Ma si proponeva l'estensione di tale potere ai Parlamenti nazionali (o, in alternativa, ad un eventuale organismo ad hoc composto da membri dei Parlamenti nazionali), al Comitato delle Regioni e alle entità costituzionali le cui competenze legislative fossero state messe in discussione.

^{106A} questo proposito doveva tenersi nella giusta considerazione il fatto che il principio di sussidiarietà riveste una natura politica che fa sì che si determini un ampio margine di discrezionalità in capo al legislatore nella fase di applicazione di questo principio. Di conseguenza, quando la Corte di Giustizia viene chiamata a esprimersi su questioni vertenti al mancato rispetto del principio in questione, il suo controllo è limitato ad una mera constatazione circa l'esistenza o meno di una motivazione riguardo a tale rispetto.

Il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al nuovo Trattato costituzionale (che ha sostituito il precedente Protocollo n.30 allegato al Trattato CE) contiene la disciplina inerente alla procedura di verifica dei presupposti che legittimano l'operare del principio in questione in relazione a determinate azioni delle Istituzioni comunitarie, prevedendo una maggiore valorizzazione della sussidiarietà comunitaria soprattutto nell'ambito del procedimento normativo con riferimento all'esame e all'elaborazione delle proposte di atti legislativi e, in linea generale, come si evince dal dato letterale contenuto all'**art.1**, affida a ciascuna Istituzione il compito di vigilare *“in modo continuo sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”*.¹⁰⁷

Nel disciplinare l'iter normativo, soprattutto la fase di proposta di atto legislativo, il Protocollo prevede l'obbligo, in capo alla Commissione, di effettuare *ampie consultazioni*, nel momento che precede la presentazione di tale proposta (**art.2**). A questo proposito viene in rilievo il livello regionale e locale in quanto le consultazioni effettuate dalla Commissione *devono tenere conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste* e possono essere omesse in casi di straordinaria urgenza che, onde evitare un'eccessiva discrezionalità, deve comunque essere un'urgenza motivata nella stessa proposta legislativa.

L'**art.4** disciplina la fase di trasmissione dei progetti di atti legislativi e dei progetti eventualmente modificati da parte della Commissione, del Consiglio e del Parlamento europeo i quali sono tenuti a effettuare tale trasmissione nei confronti dei Parlamenti nazionali in modo tale da consentire a questi ultimi o a ciascuna camera di uno di essi (**art.6**), entro il termine di otto settimane, di proporre un parere motivato (che, tuttavia, non ha effetto vincolante ma costituisce una “semplice integrazione della motivazione”) sull'eventuale mancato rispetto del principio di sussidiarietà rivolto ai Presidenti delle tre istituzioni comunitarie. Ciascun Parlamento nazionale o ciascuna camera possono decidere se consultare, o meno, i parlamenti regionali con poteri legislativi.¹⁰⁸

¹⁰⁷L'ambito di applicazione del Protocollo n.30 era limitato al solo Trattato CE anche se il principio di sussidiarietà va riferito anche all'adozione degli atti previsti dal Trattato UE: in questo senso il Trattato di riforma ha esteso l'ambito di applicazione del Protocollo a tutta l'attività legislativa dell'Unione, compresa anche quella svolta in base al Trattato UE.

¹⁰⁸Nel caso in cui i pareri motivati superino una certa soglia numerica, la proposta di atto dell'Unione va riesaminata ed eventualmente modificata.

Il successivo **art. 5** prevede il requisito della “*motivazione*”, con riferimento ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, come uno degli elementi obbligatori dei pareri di atti legislativi.

A questo proposito, il Protocollo afferma che *ogni progetto di atto legislativo dovrebbe (il condizionale non aiuta certo a sostenere l'esistenza di un'obbligo in tale direzione) essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*. La scheda dovrebbe contenere elementi di valutazione circa l'impatto finanziario e le conseguenze che l'atto legislativo determinerà sulla normativa statale di attuazione (nel caso di direttive) e sulla legislazione regionale.

Le ragioni che eventualmente dovessero determinare una preferenza nei confronti del livello comunitario nel perseguimento di un determinato obiettivo vanno supportate da indicatori di natura qualitativa e quantitativa onde evitare preferenze aprioristiche come si è visto nel caso American Tobacco.

Per quel che riguarda il controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà, il Protocollo prevede la sua riconducibilità a due tipologie parte di un sistema che vede affiancati, seppur con distinti ruoli, i Parlamenti nazionali, le Istituzioni comunitarie e la Corte di Giustizia europea.¹⁰⁹ Questo controllo si esplica attraverso due modalità:

- un meccanismo “*ex ante*”, di controllo preventivo, denominato “*early warning system*” spettante, come sopra accennato, ai Parlamenti nazionali. La disciplina del meccanismo di allarme preventivo è contenuta all'**art.7** e consente ai Parlamenti nazionali, a seguito di una richiesta proveniente da almeno un terzo di loro, di far sì che la Commissione riveda una propria proposta legislativa, nel caso in cui si ritenga che quest'ultima sia stata adottata in violazione del principio di sussidiarietà.

A questo proposito, l'**art.7**, dopo aver affermato che le Istituzioni comunitarie che presentino un progetto di atto legislativo “*tengano conto dei pareri motivati trasmessi dai Parlamenti nazionali o da ciascuna camera di uno di tali Parlamenti*”, prevede le modalità di voto spettanti a questi ultimi, stabilendo che ciascun Parlamento ha a

¹⁰⁹GIANNITI L., *I Parlamenti nazionali garanti del principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali* n.1/2003. Secondo l'autore l'affiancare il controllo politico di tipo preventivo esercitato dai Parlamenti nazionali a quello di tipo giuridico successivo esercitato dalla Corte di Giustizia costituisce un fattore positivo che determina un “maggior coraggio” da parte di quest'ultima nell'affrontare le tematiche inerenti all'applicazione del principio di sussidiarietà.

disposizione due voti, ripartiti in funzione del sistema¹¹⁰ parlamentare nazionale e che nei sistemi parlamentari di tipo bicamerale ciascuna camera dispone di un voto.

Nell'ipotesi in cui i pareri motivati sull'eventuale mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei progetti di atto legislativo elaborati dalle Istituzioni comunitarie *rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, il progetto deve essere riesaminato*. Una volta terminato il riesame del progetto di atto legislativo da parte delle Istituzioni comunitarie esse possono decidere di mantenere, modificare o ritirare il progetto, motivando obbligatoriamente la loro decisione.

- un controllo “*ex post*”, di tipo successivo e giurisdizionale, in capo alla Corte di Giustizia europea (**art.8**). In questo caso i Parlamenti nazionali e le singole Camere sono legittimati a ricorrere (mediante l'azione di annullamento disciplinata all'art. 230 del Trattato), nei casi di violazione del principio di sussidiarietà, per il tramite dei loro rispettivi Stati di appartenenza mediante il meccanismo previsto dalla nuova Costituzione europea all'art.III-365 che consente al Governo di ciascun Stato membro di ricorrere alla Corte. Il secondo comma dell'art.8 introduce, accogliendo, in tal modo, una delle maggiori richieste sostenute in sede di Convenzione, la legittimazione del Comitato delle Regioni ad agire avverso atti legislativi europei per l'adozione dei quali, a norma del Trattato, è richiesta la sua consultazione.

Questo quadro appena delineato nel prevedere procedure distinte, una di tipo politico e una di tipo giuridico, per assicurare il rispetto del principio di sussidiarietà, determina una divisione dei compiti tra Parlamenti nazionali e Corte di Giustizia europea che, secondo il Gruppo di lavoro sulla Sussidiarietà, avrebbe giovato al corretto svolgimento dei lavori: ai primi spetta sindacare gli aspetti politici legati all'applicazione del principio in questione spettando alla seconda il giudizio riguardo agli aspetti di carattere formale. Giudizio configurato unicamente come di tipo “successivo” e non, com'era stato proposto in sede di lavori della Convenzione, come “preventivo”. L'opzione a favore di un controllo giurisdizionale di tipo preventivo, è stato fatto notare in sede dottrinale, avrebbe di fatto determinato un'inutile sovrapposizione nonchè delle

¹¹⁰La soglia di un terzo viene abbassata ad un quarto nel caso in cui il progetto di atto legislativo verta sulle materie disciplinate dall'articolo III-264 del Trattato costituzionale concernenti la disciplina generale per la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel contesto europeo.

interferenze con il controllo di tipo politico esercitato dai Parlamenti nazionali. Mentre in sede di lavori della Convenzione il Gruppo sulla sussidiarietà si era interrogato circa l'eventualità di istituire un organo ad hoc avente il compito di vigilare sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà, a conclusione dei lavori esso cambiò orientamento e decise di non istituire un organo di questo tipo per evitare fenomeni di “confusione istituzionale” nel timore che l'organo in questione si ponesse in un rapporto di interferenza con il Parlamento europeo determinando un'eccessiva burocratizzazione e un rallentamento dei lavori all'interno del complesso apparato decisionale europeo.¹¹¹

6. Le Regioni nel Libro bianco sulla “Governance” europea.

La valorizzazione della dimensione regionale all'interno del contesto istituzionale comunitario trova una delle modalità di esplicazione più significative nella pubblicazione, avvenuta il 25 luglio del 2001, del Libro bianco sulla Governance europea ad opera della Commissione (con successiva adozione datata 5 agosto 2001).¹¹² In questo importante documento si afferma una nuova concezione del processo di funzionamento dell'Unione europea (fondata su cinque principi fondamentali: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza) e della formazione delle decisioni all'interno della stessa incentrando l'attenzione sulle modalità attraverso cui garantire la partecipazione dei vari soggetti coinvolti dal processo d'integrazione europea alla fase ascendente, “up down”, in cui si elaborano le politiche decisionali dell'Unione Europea. In questo contesto ci si è posti il problema di come apportare dei miglioramenti a quella che viene denominata “governance europea” intesa come quel processo in cui le

¹¹¹A questo proposito la relazione finale del Gruppo Sussidiarietà afferma che in materia di controllo del principio di sussidiarietà “i miglioramenti apportati non dovrebbero appesantire, allungare o bloccare il processo decisionale in seno alle istituzioni. Pertanto il gruppo considera opportuno evitare la creazione di un organo ad hoc incaricato di controllare l'applicazione del principio di sussidiarietà”. A parlare di “confusione istituzionale” è PETRANGELI F., *Sussidiarietà e Parlamenti nazionali: i rischi di confusione istituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n.1/2003, il quale, sostenendo i vantaggi assicurati al rispetto della sussidiarietà dal controllo esercitato dai singoli Parlamenti nazionali, afferma che non è necessario “cedere alle ipotesi di istituire un nuovo organismo che li rappresenti direttamente, misura che non aumenterebbe il grado di democraticità del sistema, ma solo la confusione istituzionale”.

¹¹²Reperibile sul sito www.coammeu.it; COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La Governance europea. Un Libro bianco*, Bruxelles, 5 agosto 2001, reperibile in www.cor.eu.com;

decisioni intraprese a livello comunitario non sono espressione di un unico livello sovraordinato rispetto agli altri ma, al contrario, rappresentano la risultante di un complicato iter di negoziazione tra vari livelli istituzionali collocati su un piano di assoluta parità.

Negli ultimi anni, complici i profondi mutamenti apportati dalle riforme dei trattati istitutivi all'ordinamento istituzionale europeo, il concetto di “governance europea” ha richiesto anch'esso una rivisitazione finalizzata a porre in risalto il suo essere un “processo aperto” dal punto di vista temporale, in quanto suscettibile di integrazioni e modifiche ad opera di eventuali successive riforme del contesto istituzionale europeo, nonchè sotto l'aspetto della partecipazione auspicandosi, per questo verso, una maggiore apertura nei confronti di un'ampia gamma di attori istituzionali e non.¹¹³

A questo proposito, l'Unione Europea ha avviato un dibattito interamente incentrato sulla tematica della governance in occasione del quale è stata espressa la consapevolezza di come ormai, alla luce delle modifiche apportate dalle riforme degli anni novanta, non fosse più possibile concepire la governance europea come una sorta di processo circoscritto unicamente agli attori istituzionali ma, viceversa, da estendere anche agli attori non istituzionali, in primis gli enti decentrati interni agli Stati membri e la società civile, comprensiva dei cittadini e delle organizzazioni. Quest'apertura nei confronti dei soggetti estranei al circuito istituzionale interno all'Unione rappresenta, oltre che la conseguenza dei cambiamenti intervenuti all'interno del contesto comunitario, un tentativo di fornire risposta a quel senso di distacco percepito dai cittadini nei confronti dell'ordinamento comunitario nonchè delle sue Istituzioni spesso percepite come distanti o eccessivamente astratte nel loro funzionamento.

Per quel che attiene alla dimensione regionale la riforma della Governance europea tenta di colmare quell'originario atteggiamento di indifferenza che le originarie Comunità Europee nutrivano nei confronti delle articolazioni territoriali interne agli Stati nazionali. A questo proposito, il Libro bianco si muove nella direzione volta ad una maggiore valorizzazione della dimensione regionale e locale considerando come punto di forza la maggior vicinanza di questa dimensione, rispetto a quella che è la

¹¹³MORATA FRANCESCO, *Come migliorare la governance democratica con le Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.1/2004, p.23 ss.,

dimensione comunitaria, alla cittadinanza.¹¹⁴

L'Unione Europea intende, in tal modo, colmare il distacco percepito dai cittadini nei confronti delle Istituzioni comunitarie avvalendosi proprio del contributo del livello regionale e locale: a questo proposito è da rilevare, come di fatto, alcune tra le più importanti politiche elaborate in sede europea dotate di un forte impatto al livello degli Stati membri, come ad esempio la politica ambientale e la politica agricola, trovino attuazione all'interno dei vari ordinamenti interni proprio attraverso l'opera svolta dalle Regioni che, in questo modo, hanno avuto l'opportunità per acquisire visibilità all'interno della dimensione europea.

Il libro bianco non manca di evidenziare come, però, spesso gli Stati membri omettano di garantire ai loro rispettivi enti territoriali gli strumenti e i margini d'azione adeguati al fine di concretizzare la loro partecipazione all'elaborazione di quelle stesse politiche che, in un momento successivo, essi sono chiamati ad attuare: in questo processo decisionale vi è un “deficit” nel senso che al momento dell'elaborazione delle politiche decisionali europee le entità subterritoriali sono scarsamente tenute in considerazione dai loro Stati di appartenenza nel senso che non è prevista una loro consultazione sulle tematiche di volta in volta affrontate mentre, invece, nella fase di attuazione sulle stesse entità grava la responsabilità di far sì che le politiche in questione siano applicate correttamente e uniformemente al livello interno pur nella consapevolezza che spesso la ratio di tali decisioni è incomprensibile o non condivisa da parte del livello subterritoriale.

Per compensare questo dislivello, il Libro bianco invita gli Stati membri a far sì che siano introdotti, nei rispettivi ordinamenti interni, degli adeguati meccanismi di consultazione che coinvolgano le Regioni nella predisposizione delle politiche europee, onde tenere conto del loro punto di vista riguardo a queste ultime e dell'impatto delle stesse politiche sui territori nazionali e sulla società civile.

Per dare realizzazione concreta a questo coinvolgimento, la Commissione europea contempla, nel Libro bianco, tre modalità di azione fondamentale:

- La partecipazione regionale alla fase di elaborazione delle politiche da attuarsi

¹¹⁴FORMEZ, *Dossier Europa. La buona governance. Avvicinare l'Unione Europea ai cittadini: il ruolo delle Regioni e degli enti locali*, in <http://europa.formez.it>, 2002; PATRIZIA MESSINA, *Quale governance europea? Note critiche sul Libro bianco della Governance*, in *Foedus*, n.3/2002;

mediante la considerazione della dimensione regionale e locale da parte della Commissione stessa che, riguardo alle politiche europee, è chiamata ad esprimere proposte nonchè attraverso un dialogo con le associazioni rappresentative delle Regioni a livello nazionale ed europeo.

- L'accrescimento del grado di flessibilità nella fase di esecuzione e attuazione della normativa comunitaria allo scopo di tenere in considerazione le variegata realtà regionali e locali che compongono il territorio europeo. La flessibilità in questione si esplica concretamente attraverso i seguenti strumenti: i contratti tripartiti, i dispositivi di coregolamentazione, il metodo aperto di coordinamento (utilizzato recentemente per la strategia di Lisbona) nonchè mediante alcune nuove forme di coinvolgimento all'elaborazione delle politiche comunitarie a favore del Comitato delle Regioni e delle associazioni regionali e locali. A questo proposito la Commissione invitava esplicitamente il Comitato delle Regioni a svolgere un ruolo proattivo nella fase di elaborazione delle politiche avvalendosi di strumenti come le relazioni preliminari da redigersi precedentemente alla proposte della Commissione, lo scambio delle prassi più efficaci sperimentate a livello regionale e locale nell'ambito della fase di predisposizione delle decisioni europee che avviene all'interno degli Stati membri: tutto questo al fine precipuo di individuare quali, tra queste prassi, fossero le migliori e, infine, l'esame di quale fosse l'impatto delle direttive europee sulla dimensione regionale e locale onde garantire, se necessario, una maggiore flessibilità nella loro applicazione. A loro volta gli Stati membri erano chiamati a predisporre strumenti di potenziamento della partecipazione regionale e locale alla fase di elaborazione delle politiche europee, includendovi il ricorso a disposizioni contrattuali con le rispettive regioni e località.
- La “coerenza politica globale” intesa come necessità di esaminare, precedentemente alla loro attuazione, quale sarà l'incidenza delle politiche dell'Unione sui territori degli Stati membri. A questo fine, le politiche, soprattutto quelle vertenti in materia di trasporti, energia e ambiente, dovevano costituire parte integrante di un sistema che lungi dall'essere settoriale e frammentato, doveva, viceversa, rispondere a criteri di coerenza.

Allo stesso tempo, le decisioni intraprese al livello regionale e locale devono rispondere

a requisiti di compatibilità con quell'insieme di principi rivolti al perseguimento di uno sviluppo dell'Unione che sia sostenibile ed equilibrato.

Il quadro appena delineato evidenzia come di fatto il Libro bianco sulla governance europea si orienti nella direzione volta a conferire maggior rilievo sia al ruolo del Comitato delle Regioni che al ruolo delle autorità regionali e locali nei processi decisionali europei: a questo proposito il documento si propone di utilizzare al meglio le competenze e le esperienze pratiche proprie dei livelli substatali avvalendosi, se del caso, del supporto delle autorità nazionali.

Tutti i soggetti non istituzionali inclusi nel processo di governance non sono più titolari di posizioni di mera passività rispetto ai contenuti delle politiche elaborate in sede europea: essi, viceversa, sono chiamati a svolgere una funzione di rilievo anche in sede di formazione di quelle politiche mediante l'esercizio della funzione di iniziativa e di consultazione utilizzando tutti gli strumenti ricompresi nella politica di comunicazione e di informazione. In quest'ottica il principio di sussidiarietà trova uno dei suoi ambiti di applicazione più rilevanti in quanto consente al livello territoriale maggiormente vicino alla cittadinanza di esercitare un ruolo precipuo nell'attuazione della normativa europea: la sussidiarietà comunitaria, di conseguenza, non viene più circoscritta unicamente ai rapporti intercorrenti tra Unione e Stati membri ma, al contrario, il suo campo di applicazione viene esteso sino a comprendere i rapporti tra Unione ed autorità regionali e locali, i livelli di governo maggiormente vicini al cittadino.

Il quadro prospettato dal Libro bianco sulla governance del 2001 nel delineare un ruolo maggiormente attivo del Comitato delle Regioni nel decision making comunitario auspicava, come conseguenza logica, la necessità che quest'ultimo avviasse un processo di riforme volte ad apportare modifiche al suo eccessivamente "burocratizzato" assetto interno nonché ad una nuova configurazione dei suoi rapporti sia con le altre istituzioni europee che con le autorità regionali e locali.

Con riferimento all'aspetto concernente la struttura interna del Comitato venne avviata, nel corso del biennio 2001-2002, una riforma che condusse alla riduzione del numero delle Commissioni interne che da otto divennero sei mentre, per quel che concerne le altre riforme, venne stipulato, ad opera della Commissione europea e del Comitato delle Regioni, un apposito documento denominato "*Protocollo di cooperazione*" nel quale

venivano delineati i caratteri fondamentali del nuovo ruolo che il Comitato, alla luce di quanto enunciato nel Libro bianco era chiamato a svolgere nel contesto europeo.¹¹⁵

Il Protocollo includeva, a tale proposito, tre campi d'azione: la fase della consultazione, l'implicazione del Comitato delle Regioni nel dibattito politico e la politica di informazione e di comunicazione.

Per quel che riguarda la funzione consultiva venne introdotta la previsione per cui il Commissario responsabile delle relazioni con il Comitato delle Regioni era tenuto a trasmettere a quest'ultimo la lista delle proposte della Commissione nelle materie oggetto di consultazione obbligatoria o facoltativa nonché i documenti non legislativi per i quali la Commissione reputava utile il parere del Comitato.

Conseguentemente quest'ultimo viene dotato di nuovi strumenti in grado di farlo interagire con la Commissione: il “rapporto di prospettiva” e il “parere di prospettiva” attraverso i quali egli messo nelle condizioni di poter analizzare, in via preventiva, settori particolari, nonché determinate politiche o interventi posti in essere dalla Commissione prima che questi diventassero definitivi nonché di informare la Commissione onde consentirle di formulare proposte che tenessero conto delle peculiarità dei singoli territori.

Dal canto suo, la Commissione ha l'obbligo nei confronti del Comitato di fornire le risposte e tutte le informazioni adeguate circa il seguito ottenuto dai pareri e dai rapporti di prospettiva. Sulla stessa linea rivolta al rafforzamento del rapporto tra i due organi il protocollo di cooperazione ha introdotto la previsione per cui il Presidente della Commissione europea o il Commissario responsabile hanno l'obbligo di presentare al Comitato delle Regioni, per l'occasione riunito in sessione plenaria, le linee guida del programma annuale di lavoro della Commissione. L'introduzione di questo obbligo ha lo scopo di far sì che il Comitato sia messo nelle condizioni di conoscere quale sia l'orientamento della Commissione su determinate materie nonché di ottenere dei chiarimenti su quale sarà il piano di lavoro concretamente seguito da quest'ultima nonché la sua strategia politica.

La presentazione del programma da parte della Commissione non costituisce l'unica

¹¹⁵Il Protocollo di cooperazione siglato tra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni, il 24 settembre del 2001, è reperibile sul sito istituzionale del Comitato www.cor.eu.int

occasione di incontro tra le due Istituzioni: al contrario, sono previsti ulteriori incontri a cadenza periodica che consentono una verifica costante riguardo al lavoro svolto dalla Commissione con particolare riferimento all'esecuzione di politiche ritenute prioritarie (come possono essere quelle vertenti in materia di coesione, di cooperazione interregionale e di cooperazione trans-europea).

In sede di elaborazione del Libro bianco sulla governance il Comitato delle Regioni ha avuto occasione di fornire dei contributi nella forma di pareri. In questi documenti, tra i quali spicca in particolar modo il **parere datato 14 novembre 2001 sul tema del “Ruolo e partecipazione del Comitato delle Regioni al processo decisionale europeo”** (CdR 105/2001 fin), sono ricavabili alcune delle richieste avanzate dal Comitato nei confronti delle tre principali istituzioni comunitarie volte, in linea generale, ad ottenere un ruolo maggiormente incisivo in tutte le fasi, sia di elaborazione che di attuazione delle politiche comunitarie, richieste che saranno sostenute anche in occasione dei lavori della Convenzione europea per la redazione del “Trattato costituzionale europeo”.¹¹⁶

Una fra le richieste dotate di particolare importanza era quella mirante a far sì che il Comitato delle Regioni (massimo organo rappresentativo della dimensione regionale e locale nel contesto istituzionale europeo) ottenesse poteri più rilevanti in grado di elevarlo al rango di quarta istituzione dell'Unione (nel ruolo di “*principale interlocutore istituzionale*” delle amministrazioni regionali e locali), accanto al Parlamento, alla Commissione e al Consiglio e il diritto di adire la Corte di Giustizia (in veste di “*ricorrente privilegiato*”) a tutela delle proprie competenze (si richiedeva la possibilità di richiedere l'annullamento degli atti comunitari adottati in assenza di una sua consultazione obbligatoria) e del rispetto del principio di sussidiarietà (di cui egli mirava a diventare organo principale di controllo) nonché il diritto ad essere informato, da parte della Commissione e del Consiglio, nell'ipotesi di mancato accoglimento dei suoi pareri obbligatori. In aggiunta si richiedeva “il diritto di partecipazione dei rappresentanti regionali” ai gruppi di lavoro e ai gruppi specializzati interni al Consiglio, al COREPER (Comitato dei rappresentanti permanenti), alle riunioni del Consiglio e a tutti i Consigli informali dedicati a tutte quelle politiche comunitarie

¹¹⁶Il parere del 14 novembre 2001 così come gli altri documenti menzionati in questo paragrafo sono consultabili all'indirizzo web http://www.cor.eu.int/convention/contributions_it.html;

comprese fra i settori di consultazione obbligatoria del Comitato delle Regioni.¹¹⁷

Oltre a queste rivendicazioni, il Comitato, inteso singolarmente, auspicava il riconoscimento di poteri non meramente consultivi (così come previsto dal trattato CE all'art.265) nei confronti delle massime Istituzioni comunitarie ma poteri più incisivi tra cui quello consistente nel “*diritto di veto*” con effetto sospensivo in alcuni casi di consultazione obbligatoria (e, congiuntamente, l'introduzione dell'obbligo di motivazione, in capo alle Istituzioni comunitarie, al fine di giustificare l'eventuale mancato rispetto del parere del Comitato delle Regioni in quelle materie oggetto di consultazione obbligatoria), nel potere di codecisione, congiuntamente al Consiglio e al Parlamento Europeo, riguardo ad alcune politiche di primaria importanza e, infine, nella possibilità di avanzare proposte legislative e di interpellare la Commissione (sia in forma scritta che oralmente).

Nel successivo **parere datato 13 marzo 2002 dedicato al “Libro bianco sulla Governance”**, il Comitato ribadiva l'importanza della “partecipazione degli enti regionali e locali alla governance europea” auspicando l'avvio di un processo di democratizzazione dell'Unione Europea che partisse dal basso mediante il “riconoscimento di uno statuto degli enti regionali e locali nelle loro relazioni con l'Unione Europea”.¹¹⁸

In questo documento si riassumevano tutte le proposte elaborate dal Comitato delle Regioni nel corso degli anni e si chiedevano gli strumenti concreti per rendere attuabili tutti i principi e le innovazioni contenute nel Libro Bianco sulla governance.

Nel parere c.d. Delebarre (dal nome del suo relatore, all'epoca Presidente del gruppo socialista europeo al Comitato delle Regioni) venivano affrontati i seguenti aspetti: in primo luogo, la necessità di operare una distinzione tra i rapporti intrattenuti dall'Unione Europea con i rappresentanti eletti dalle autonomie regionali e locali e, viceversa, i rapporti intercorrenti tra Unione e rappresentanti della società civile. Il Comitato

117A tale proposito è da ricordare la risoluzione del Comitato delle Regioni datata 14 novembre 2001 concernente “*La preparazione del Consiglio europeo di Laeken e il futuro dello sviluppo dell'Unione Europea nel quadro della conferenza intergovernativa del 2004*” (CdR 104/2001 fin) nonché il parere del Comitato delle Regioni ugualmente datato 14 novembre 2001 dal titolo “*La partecipazione dei rappresentanti degli esecutivi regionali ai lavori del Consiglio dell'Unione Europea e del Comitato delle Regioni ai Consigli informali*” (CdR 431/2000 fin);

118Parere del Comitato delle Regioni del 13 marzo 2002 dedicato al “*Libro bianco sulla Governance europea*” (CdR 103/2001 fin);

fondava la distinzione sull'elemento della legittimità democratica dei rappresentanti delle entità infrastatali, la quale era stata sancita esplicitamente dal Trattato di Nizza del 2000, il quale, all'art.263, stabilisce che i membri del Comitato delle Regioni devono essere obbligatoriamente dei rappresentanti eletti direttamente dai cittadini o essere parte di un rapporto di responsabilità diretta, e al contempo politica, innanzi a un'assemblea elettiva: innovazione che rafforzava la legittimità democratica del massimo organo di rappresentanza regionale in sede europea (in passato i suoi membri non erano obbligati ad avere un rapporto di responsabilità diretta con i cittadini o con un organo elettivo ma, al contrario, erano dei semplici funzionari regionali o locali).¹¹⁹ In secondo luogo, l'aspetto inerente al dialogo tra Commissione e associazioni nazionali ed europee rappresentative delle autonomie territoriali, nel cui ambito il Comitato ambiva a coprire il ruolo di “interlocutore privilegiato” (richiesta accolta dalla Commissione europea nel corso dell'elaborazione del documento di lavoro datato 28 marzo 2003 e intitolato *Dialogo permanente e sistematico con le associazioni delle collettività territoriali sull'elaborazione delle politiche*).¹²⁰ In terzo luogo, la tematica legata alla partecipazione delle Regioni all'elaborazione dell' “agenda politica” dell'Unione: riguardo a questo terzo aspetto, il Comitato demandava alla Commissione una maggior valorizzazione dello strumento del partenariato, inteso come metodo istituzionalizzato per la gestione delle politiche a impatto territoriale, nonché una più consistente integrazione della dimensione territoriale nelle politiche europee. Come quarto punto, il Comitato, chiamato ad esprimersi sull'eventualità di istituire una seconda Camera del Parlamento europeo composta unicamente dai Parlamenti nazionali, manifestava varie perplessità dovute al timore di veder offuscato il proprio ruolo a vantaggio della suddetta seconda Camera.

7 Le Regioni nel Trattato che adotta una “Costituzione per l'Europa”

Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa rappresenta il frutto di un lungo e

¹¹⁹L'art. 263 del Trattato di Nizza stabilisce che il Comitato delle Regioni “è composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali, titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale oppure politicamente responsabili dinanzi a un'assemblea eletta”.

¹²⁰Documento reperibile in http://europa.eu.int/comm/regional_policy/consultation/index_it.htm .

complesso processo di elaborazione che, nel giugno del 2004, è giunto alla sua approvazione da parte dei Capi di Stato e di Governo nel corso del vertice europeo di Bruxelles per poi concludersi con la sua sottoscrizione a Roma nell'ottobre successivo arrestandosi bruscamente, in fase di ratifica, a causa dei due referendum negativi tenutisi in Francia e Paesi Bassi nel 2005.¹²¹

Il complesso iter che ha condotto all'approvazione del Trattato in questione è iniziato con la **Dichiarazione di Laeken del dicembre 2001**, adottata dal Consiglio europeo, con la quale è stata istituita una **Convenzione sull'avvenire dell'Europa**, incaricata di predisporre il testo del futuro Trattato costituzionale, che iniziò i suoi lavori il 28 febbraio 2002.¹²²

La redazione del nuovo Trattato costituzionale rispondeva all'esigenza ormai ineludibile di far fronte a quel processo di profonda trasformazione nel quale s'inseriva il contesto istituzionale europeo che rendeva ormai irrimandabile l'elaborazione di soluzioni alle seguenti questioni: in primo luogo, l'allargamento dell'Unione a 25 membri (ora 27) a seguito dell'adesione di nuovi Stati, l'esigenza di rendere le Istituzioni comunitarie più vicine alle istanze dei cittadini europei (in quest'ottica rientrava chiaramente la ridefinizione del principio di sussidiarietà), la configurazione del ruolo dell'Unione europea all'interno del contesto mondiale globalizzato, una maggiore definizione delle competenze spettanti all'Unione e agli Stati membri, la semplificazione dei trattati e della normativa derivata europea e, infine, il ruolo dei Parlamenti nazionali nel contesto europeo: Queste problematiche erano ritenute di primaria importanza da parte della stessa Convenzione alla quale spettava il delicato compito di fornire ad esse soluzioni adeguate. A questo proposito, la Dichiarazione di Laeken prevedeva che, una volta redatto il progetto di Trattato costituzionale ad opera della Convenzione, questo venisse sottoposto all'esame della Conferenza intergovernativa del 2004.

Per quel che riguarda la composizione della Convenzione l'elemento maggiormente

¹²¹Per un "excursus" nei lavori che hanno condotto all'approvazione del Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa" vedasi MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI-ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI (a cura di), *La Convenzione europea-La riforma costituzionale dell'UE e il ruolo dell'Italia*, Roma, 2003.COMITATO DELLE REGIONI, *La dimensione regionale e locale nel processo costituzionale europeo*, Bruxelles, 2004 reperibile su www.cor.eu.int; FABIO RASPADORI (a cura di), *Osservatorio sull'avvenire dell'Europa-Rassegna commentata dei lavori della Convenzione sul futuro dell'Europa-marzo 2002/luglio 2003*.

¹²²ONIDA VALERIO, *L'avvenire dell'Europa e il difficile compito della Convenzione*, in *Quaderni costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2002.

rilevante era dato dalla sua ampia eterogeneità: essa, infatti, non era circoscritta unicamente all'alveo degli attori istituzionali classici ma, viceversa, era estesa anche ad attori non appartenenti a questa categoria. Lo scopo di questa apertura nei confronti di soggetti diversi da quelli tradizionalmente facenti parte dell'assetto istituzionale governativo europeo era quello di far sì che la stesura del Trattato fosse vista come la risultante di un ampio consenso, quasi come “un vero e proprio processo costituente” coinvolgente sia gli attori non governativi che l'opinione pubblica abbandonando le logiche di stampo intergovernativo utilizzate per la stesura dei precedenti trattati che avevano determinato il predominio assoluto degli Stati a discapito del ruolo di altri attori.¹²³ La Dichiarazione di Laeken, infatti, invitava a partecipare ai lavori della Convenzione i rappresentanti dei paesi candidati all'adesione (13 Stati), i rappresentanti del Comitato delle Regioni, del Comitato Economico e Sociale, delle parti sociali e il Mediatore europeo (in veste di semplici osservatori).¹²⁴

Oltre a questi soggetti, la Convenzione era composta da 15 rappresentanti dei Capi di Stato e di Governo degli Stati membri (uno per ciascuno Stato), da 30 membri dei Parlamenti nazionali, da 16 membri del Parlamento europeo e da due rappresentanti della Commissione europea per un totale di 105 membri.

La direzione dei lavori era affidata al c.d. “Praesidium” composto dal Presidente della Convenzione, il francese Valérye Giscard d'Estaing e da due Vicepresidenti, l'italiano Giuliano Amato e il belga Jean-Luc Dehaene.

Il compito principale affidato al Praesidium consisteva nello svolgere una funzione di coordinamento generale dei lavori esplicando un ruolo direttivo e, allo stesso tempo, di stimolo mediante la convocazione di sessioni plenarie (a cadenza mensile) e l'istituzione di veri e propri Gruppi di lavoro ad hoc incaricati di occuparsi di settori specifici.¹²⁵

123Sul punto vedi MARTA CARTABIA, *Riflessioni sulla Convenzione di Laeken: come se si trattasse di un processo costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 2002. *La ratifica del Trattato costituzionale europeo e la volontà costituente degli Stati membri*, in www.forumcostituzionale.it, 2004; J. ZILLER, *La nuova Costituzione europea*, Bologna, 2003.

124I 13 paesi candidati all'adesione potevano partecipare ai lavori della Convenzione con la stessa rappresentanza garantita agli Stati membri ma, a differenza di questi ultimi, essi non potevano impedire la formazione del consenso nell'ambito della Convenzione.

125I Gruppi di lavoro istituiti furono 11: Gruppo di lavoro I (Sussidiarietà), Gruppo di lavoro II (Carta), Gruppo di lavoro III (Personalità giuridica), Gruppo di lavoro IV (Parlamenti nazionali), Gruppo di lavoro V (Competenze complementari), Gruppo di lavoro VI (Governance economica), Gruppo di lavoro VII (Azione esterna), Gruppo di lavoro VIII (Difesa), Gruppo di lavoro IX (Semplificazione), Gruppo di lavoro X (Libertà, Sicurezza e Giustizia), Gruppo di lavoro XI (Europa sociale).

Oltre a questi gruppi di lavoro la Convenzione istituì dei circoli di riflessione su tematiche aventi natura trasversale e Gruppi di contatto allo scopo di favorire la dialettica tra la società civile e le istituzioni nazionali.¹²⁶ Venne, inoltre, creato un Servizio giuridico incaricato di svolgere funzioni tecniche-consultive nei confronti del Praesidium.

La Convenzione, nel corso dei suoi due anni di lavoro, elaborò un'ampia serie di documenti provenienti sia dalle istituzioni dell'Unione che dagli Stati membri (nella persona dei propri rappresentanti o in maniera diretta), aventi valenza di veri e propri contributi al dibattito in corso sull'avvenire dell'Europa.

Oltre a questi contributi provenienti da fonti istituzionali venne prestata attenzione, in nome del coinvolgimento quanto più ampio possibile dell'opinione pubblica al dibattito sul futuro dell'Europa, anche a quelle proposte provenienti da soggetti non partecipanti in modo diretto ai lavori della Convenzione: soggetti identificati negli esponenti del mondo accademico, nei partiti politici, nei sindacati e nelle organizzazioni non governative.¹²⁷

Affrontando la tematica inerente alla dimensione regionale con riferimento alla sua collocazione nei lavori della Convenzione è da segnalare il fatto che essa non era stata inserita tra quelle questioni di primaria importanza che la Dichiarazione di Laeken affidava alla Convenzione (tant'è vero che nessuno tra i dieci gruppi di lavoro incaricati di preparare le sessioni plenarie della Convenzione era espressamente riservato all'esame della questione regionale).¹²⁸

Ciononostante, però, nel corso dei lavori della Convenzione venne prestata attenzione alla questione regionale e locale in Europa: nel gennaio del 2003, infatti, il Praesidium aveva pubblicato una nota di riflessione sul tema della dimensione regionale e locale in Europa. Allo scopo di valorizzare la dimensione regionale e locale in sede di Convenzione, la Dichiarazione di Laeken invitava il massimo organo rappresentativo delle Regioni in sede europea, il Comitato delle Regioni, a partecipare ai lavori in sede convenzionale. Opportunità che l'organo in questione utilizzò proficuamente (in virtù

¹²⁶I circoli di riflessione creati furono tre: Corte di Giustizia, Procedura di bilancio e Risorse proprie.

¹²⁷Tutti i documenti elaborati nell'ambito della Convenzione e nel corso del dibattito sull'avvenire dell'Europa sono disponibili sul sito dedicato alla Convenzione <http://european-convention.eu.int/>

¹²⁸Ciononostante la questione regionale è stata affrontata in occasione delle due sessioni plenarie della Convenzione del 25 giugno 2002 e del 7 febbraio 2003.

del carattere aperto e democratico della Convenzione profondamente diversa dai precedenti metodi decisionali di stampo intergovernativo) come si evince dai suoi contributi (presentati sotto forma di pareri, dichiarazioni, memorandum, risoluzioni e relazioni) presentati nel corso del dibattito sull'avvenire dell'Europa, dei quali, in questa sede, verranno ricordati i più significativi, tenendo in considerazione il fatto che gran parte di questi lavori si collocano in un continuum rispetto alle proposte presentate nel corso della redazione del Libro bianco sulla Governance europea del 2001 (di cui si è parlato nel precedente paragrafo).

Nel fornire il proprio contributo alla redazione del Trattato costituzionale europeo il Comitato delle Regioni avanzò alcune richieste da esso giudicate di primaria importanza:¹²⁹

- l'auspicio che il processo di riforma dell'Unione in corso favorisse un maggior avvicinamento tra le Istituzioni europee e i cittadini. In quest'ottica l'ideale era rappresentato dal perfetto bilanciamento tra senso unitario di appartenenza alla dimensione comunitaria e rispetto delle specificità nazionali, regionali e locali, facendo sì che l'Unione Europea e le sue Istituzioni non fossero più concepite dai cittadini come entità estranee ma, al contrario, come una loro proprietà (non più di esclusiva appartenenza statale).
- L'applicazione maggiormente diffusa del principio di sussidiarietà inteso come

¹²⁹I contributi utilizzati sono stati i seguenti: **Contributo del Comitato delle Regioni alla Convenzione europea (CONV 195/02, 8 luglio 2002)**, **La preparazione del Consiglio europeo di Laeken e il futuro sviluppo dell'Unione europea nel quadro della prossima Conferenza intergovernativa del 2004 (14 novembre 2001)**, **Memorandum sulla partecipazione del Comitato delle Regioni al dibattito strutturato sul futuro dell'Unione Europea (3 ottobre 2001)**, Dichiarazione dell'Ufficio di Presidenza del Comitato delle Regioni sul tema **Il ruolo delle Regioni con poteri legislativi nel processo decisionale comunitario (26 ottobre 2001)**, Parere del Comitato delle Regioni sul tema **Il ruolo e la partecipazione del Comitato delle Regioni al processo decisionale europeo (14 novembre 2001)**, Parere del Comitato delle Regioni su **La partecipazione dei rappresentanti degli esecutivi regionali ai lavori del Consiglio dell'Unione europea e del Comitato delle Regioni ai Consigli informali (14 novembre 2001)**, Parere del Comitato delle Regioni su **Progetto di relazione del Parlamento europeo sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri (13 marzo 2002)**, Parere del Comitato delle Regioni su **Libro bianco sulla governance europea (13 marzo 2002)**, Parere del Comitato delle Regioni su **Una migliore ripartizione e definizione delle competenze nell'Unione europea (21 novembre 2002)**, Parere del Comitato delle Regioni su **Il ruolo dei poteri locali e regionali nella costruzione europea (21 novembre 2002)**, Risoluzione del Comitato delle Regioni su **La preparazione del Consiglio europeo di Laeken e il futuro sviluppo dell'Unione europea nel quadro della prossima Conferenza intergovernativa del 2004 (14 novembre 2001)**. Sul tema vedi MARIACHIARA ESPOSITO, *Dal Libro bianco sulla governance europea alla Convenzione sul futuro dell'Europa: il Comitato delle Regioni e le sue componenti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.1/2004, p.123 ss.;

principio base della democrazia europea e come mezzo fondamentale al fine di garantire l'avvicinamento tra cittadini e istituzioni europee.

- Il riconoscimento in capo ad esso di poteri non circoscritti unicamente alla sfera consultiva ma estesi sino a comprendere un vero e proprio “diritto di veto” con effetto sospensivo in alcuni casi di consultazione obbligatoria da parte delle altre istituzioni comunitarie e l'attribuzione di poteri di codecisione, assieme al Consiglio e al Parlamento Europeo riguardo ad alcune politiche.
- La richiesta volta all'ottenimento dello “status” di Istituzione comunitaria accanto alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento europeo e del diritto di adire la Corte di Giustizia: nell'ottica del Comitato delle Regioni il riconoscimento di queste due prerogative doveva avvenire in maniera contestuale per evitare che esso si configurasse come una “mera concessione” da parte delle altre istituzioni comunitarie che, però, potevano essere libere di non dar seguito alle altre richieste.
- L'ottenimento della possibilità di avanzare proposte legislative, di interpellare la Commissione e di prendere parte ai Consigli informali.
- L'autocandidatura al ruolo di *organo principale deputato al controllo sul rispetto della sussidiarietà*.¹³⁰

La partecipazione delle autonomie regionali e locali alla Convenzione europea ebbe modo di esplicarsi anche mediante l'attività di mobilitazione svolta dalle Regioni intese singolarmente o dai loro omologhi all'interno degli altri Stati membri, dalle proprie associazioni rappresentative, dai loro coordinamenti europei (Assemblea delle Regioni d'Europa, Consiglio dei comuni e delle Regioni d'Europa, Conferenza delle Regioni periferiche marittime d'Europa, Conferenza dei Presidenti delle Regioni con poteri legislativi e la Conferenza delle assemblee legislative regionali d'Europa) e dalle organizzazioni nazionali di Regioni.

A proposito delle iniziative condotte dalle Regioni intese come singoli, è da segnalare l'attività svolta dalle Regioni dotate di competenze legislative (presenti in Italia, in Germania, in Austria, in Spagna e nel Regno Unito), le quali chiedevano a gran voce un

¹³⁰ALLEGRI G., *Il ruolo del Comitato delle Regioni d'Europa nelle istituzioni comunitarie in trasformazione*, in www.federalismi.it, 2002 ss.; MINISTERO DEGLI AFFARI REGIONALI, *Il ruolo delle Regioni nell'Unione Europea*, Documento finale dell'incontro ministeriale del 16-17 ottobre 2003, Roma, in www.affariregionali.it;

maggior livello di partecipazione alle scelte elaborate in ambito comunitario, una più chiara e definita individuazione delle competenze spettanti all'Unione e una maggiore semplificazione nel contenuto dei trattati e nella normativa derivata.¹³¹ In questo contesto alcune Regioni auspicavano l'ottenimento di un proprio ruolo costituzionale all'interno dell'Unione: è il caso dei Länder tedeschi e austriaci, i quali rivendicavano tenacemente la competenza su specifici settori politici (politica agricola, cultura e politica regionale) con conseguente sottrazione di questi alla competenza dell'Unione.¹³² Le Regioni auspicavano, inoltre, una riduzione dell'interferenza esercitata dal sistema comunitario sulla loro autonomia tenuto conto del fatto che spesso in alcune materie trasversali si creava una vera e propria sovrapposizione tra competenze spettanti al livello comunitario e competenze demandate al livello regionale. In questa prospettiva e al fine di individuare, volta per volta, il livello di governo competente ad attuare una determinata politica, le Regioni con poteri legislativi chiedevano una maggiore valorizzazione del principio di sussidiarietà come criterio di individuazione delle competenze dell'Unione e degli Stati membri (nelle materie oggetto di competenza concorrente) stabilendo, se necessario, i limiti all'azione comunitaria e come strumento per conferire alle Istituzioni europee, in virtù dell'art. 308 del TCE, nuovi compiti. In quest'ottica la ripartizione delle competenze tra i vari livelli di governo non doveva essere improntata a criteri rigidi e statici ma, al contrario, doveva essere in grado di rispondere a requisiti di elasticità e flessibilità. Le richieste avanzate dalle Regioni con potestà legislative si spingevano oltre sino a rivendicare il diritto di concorrere alla procedura *ex ante* (descritta a proposito del principio di sussidiarietà) sul rispetto della sussidiarietà e il diritto di adire la Corte di Giustizia per la tutela delle proprie

131Tra le Regioni dotate di poteri legislativi è da segnalare la proposta avanzata, precedentemente all'inizio dei lavori della Convenzione, dal Bundesrat tedesco. Tale proposta è contenuta nella **“Risoluzione sulla delimitazione delle competenze nel quadro del dibattito sulla riforma e l'avvenire dell'Unione europea” (1081/01, 20 dicembre 2001)** nel quale si proponeva che, all'interno del Trattato fosse definito un sistema chiaro e ben definito di attribuzione delle competenze, fondato sui principi di sussidiarietà, di prossimità, di proporzionalità e di rispetto delle realtà specifiche nazionali e locali.

132Nella Dichiarazione di Parigi del 15 novembre 2002, I presidenti delle Regioni con potere legislativo hanno chiesto l'ottenimento: di un riconoscimento all'interno del Trattato costituzionale, il diritto di partecipare alle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione, uno *status* speciale di consultazione diretta da parte della Commissione, il ricorso alla Corte di Giustizia, la maggiore partecipazione alle politiche dell'Unione da parte dei Parlamenti regionali e dei Parlamenti nazionali, la considerazione della loro distribuzione nella divisione delle circoscrizioni per l'elezione del Parlamento europeo.

competenze interne.

Con riferimento al ruolo da conferire al Comitato delle Regioni, le Regioni con poteri legislativi appoggiavano pienamente alcune delle richieste che l'organo definiva di primaria importanza (e che sono state precedentemente elencate): estensione dei suoi poteri sino a comprendere il “diritto di veto” e il diritto ad essere informato circa le ragioni dell'eventuale mancato accoglimento dei suoi pareri obbligatori da parte della Commissione e del Consiglio, lo status di istituzione comunitaria e il diritto di ricorrere alla Corte di Giustizia a garanzia delle proprie competenze e del rispetto del principio di sussidiarietà.¹³³

Per quel che invece riguarda l'attività svolta in sede di Convenzione dalle summenzionate associazioni rappresentative dei poteri regionali e locali esse hanno focalizzato l'attenzione sul tema del riparto delle competenze tra i tre livelli di governo e sulla flessibilità con cui esercitare tali competenze. A questo proposito l'Assemblea delle Regioni d'Europa ha avanzato la proposta di aggiungere alle categorie di competenza esistenti (esclusive, concorrenti e complementari) una serie di principi tra cui il principio dei poteri individuali limitati, il principio di sussidiarietà e il principio di proporzionalità considerando il fatto che, in riferimento agli ultimi due principi, le Regioni erano chiamate a svolgere un ruolo di rilievo di cui il Trattato costituzionale doveva tener conto menzionandole in tema di riparto di competenze all'interno dell'Unione.

Anche la Conferenza delle regioni periferiche e marittime ha dato il proprio contributo ai lavori della Convenzione proponendo una divisione netta di competenze, secondo criteri basati sulle funzioni e mantenendo le competenze esclusive dell'Unione solo nei casi in cui fosse presente un carattere transnazionale delle funzioni.

L'elemento che accomunava le richieste sostenute dalle associazioni rappresentative delle regioni era l'obiettivo di dar vita ad un sistema di competenze che accrescesse la responsabilità degli Stati membri nel proteggere quei settori che avevano ricadute consistenti sulla dimensione territoriale come l'organizzazione regionale dello Stato membro, l'indipendenza amministrativa locale, la cultura e l'applicazione delle regole comunitarie.

¹³³FESTA RAFFAELE, *Le Regioni nell'Unione Europea: dal Trattato di Maastricht al progetto di Trattato costituzionale*, in *Amministrare*, n.1/2005, p.159 ss.;

Le richieste sostenute dalle autonomie substatali in sede di Convenzione sono state sintetizzate ed espresse dal loro organo rappresentativo in sede europea, il Comitato delle Regioni e hanno trovato il sostegno del Parlamento europeo il quale, allo scopo di valorizzare la dimensione regionale nella costruzione della Carta costituzionale europea, ha elaborato alcuni contributi.

Il primo di questi contributi politico-teorici fu la relazione di Alain Lamassoure (membro della Commissione Affari costituzionali del Parlamento europeo) del 24 aprile 2002 vertente sul tema della delimitazione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri.¹³⁴

In questa occasione il Parlamento europeo si espresse a favore del rafforzamento delle autonomie territoriali nel sistema dell'Unione Europea alla luce del crescente ruolo da esse acquisito nella fase discendente di applicazione delle politiche dell'Unione, con riferimento particolare alle Regioni dotate di poteri legislativi (presenti in Italia, Germania, Austria, Spagna e Regno Unito) e alla luce del fatto che la maggior parte dei programmi comunitari veniva gestita dalle amministrazioni regionali e locali appartenenti agli Stati membri. Come conseguenza dell'accresciuto rilievo della dimensione sub statale nel *decision making comunitario* che rendeva impensabile la loro esclusione dal nuovo Trattato costituzionale, il compito spettante all'Unione Europea, secondo l'opinione del Parlamento europeo, era quello di invitare gli Stati membri a garantire ai rispettivi enti substatali degli spazi d'intervento nelle fasi di preparazione (ascendente) e di recepimento (discendente) delle politiche europee, pur nel rispetto delle diverse costituzioni nazionali.

Un altro importante contributo del Parlamento europeo alla valorizzazione della dimensione regionale nel contesto comunitario fu la relazione elaborata da Giorgio Napolitano (allora Presidente della Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento Europeo) approvata a Strasburgo il 14 gennaio 2003¹³⁵

In questo documento venivano evidenziati tre fattori fondamentali:

In primo luogo, il ruolo delle identità regionali e locali nel contesto istituzionale europeo e l'applicazione del principio di sussidiarietà sia ai rapporti intercorrenti tra l'Unione e gli Stati che ai rapporti tra Unione e autonomie. In secondo luogo, il

¹³⁴Reperibile in <http://european-convention.eu.int/docs/relateddoc/518.pdf>.

¹³⁵La relazione Napolitano venne adottata con 395 voti a favore, 100 contrari e 45 astensioni.

coinvolgimento delle rappresentanze regionali e locali nella fase di elaborazione delle proposte e dei programmi comunitari. Infine, come terzo elemento, la partecipazione dei poteri regionali e locali nella fase interna, disciplinata dagli ordinamenti nazionali, di definizione delle decisioni dell'Unione.

La relazione Napolitano partiva dal presupposto che la valorizzazione delle diverse autonomie subterritoriali non doveva in ogni caso operare distinzioni di status tra esse (in base alla dimensione, ai loro poteri legislativi e alla loro natura) ma, al contrario, tale opera di valorizzazione doveva operare “equamente”, ponendo sullo stesso piano le autonomie di cui si discorre (evitando il sorgere di contrasti tra Regioni dotate di poteri legislativi e quelle non provviste di tali poteri e, allo stesso tempo, aggirando il pericolo di un “appesantimento” del sistema istituzionale europeo). Inoltre, lo stesso documento proponeva modifiche riguardanti i seguenti aspetti: l'attribuzione alle Regioni di un maggiore grado di flessibilità riguardo alla scelta dei metodi per dare attuazione alla normativa comunitaria, nei casi di materie soggette alla loro competenza, il conferimento del ruolo di intermediari alle autonomie substatali nell'ambito dei rapporti tra Istituzioni europee e cittadini, l'estensione del diritto, in capo alle Regioni e alle altre autonomie, di adire la Corte di Giustizia (anche se in via indiretta, mediante lo Stato membro di appartenenza) nelle ipotesi di lesione dei propri interessi, la doppia legittimità dell'Unione che doveva fondarsi su quella degli Stati e dei cittadini e, infine, con riferimento al Comitato delle Regioni, il suo diritto di adire direttamente la Corte di Giustizia nelle ipotesi di violazione del principio di sussidiarietà. Il Parlamento europeo ribadì il proprio orientamento, ampliandolo in alcuni aspetti, rispetto a quanto espresso con la Relazione Napolitano, in una Risoluzione intitolata “*Ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea*” del 14 gennaio 2004.¹³⁶

Il Comitato delle Regioni condivideva pienamente la prospettiva seguita dal Parlamento europeo. Tale condivisione si manifestava, in modo particolare, con riferimento alla

¹³⁶Nella risoluzione del 14 gennaio 2004, il Parlamento europeo auspicava il conferimento alle Regioni e agli enti locali di un ruolo significativo nella fase di elaborazione e attuazione delle politiche comunitarie nonché l'inserimento nel Trattato costituzionale della Carta europea dell'autogoverno locale. Il Parlamento europeo, inoltre, chiedeva una maggiore definizione del principio di sussidiarietà e la garanzia che <<le Regioni e le altre entità regionali, alla luce del principio di sussidiarietà e qualora le loro prerogative siano state direttamente violate da un atto comunitario, possano adire la Corte di Giustizia sotto l'autorità dello Stato membro interessato, conformemente alla relativa normativa costituzionale o nazionale>>.

ridefinizione del principio di sussidiarietà e alla sua estensione al rispetto delle articolazioni territoriali interne agli Stati membri. Tuttavia, tra le due istituzioni, permanevano alcuni elementi di discordanza: nella prospettiva del Comitato delle Regioni il Trattato costituzionale doveva menzionare esplicitamente le diverse autonomie regionali in funzione delle competenze loro attribuite dai singoli ordinamenti nazionali, privilegiando quindi (a differenza di quel che proponeva la relazione Napolitano) le diversità, in tema di competenze esercitate, tra esse vigenti. In secondo luogo, il Comitato proponeva l'inserimento, in maniera esplicita, all'interno del futuro Trattato costituzionale del principio del “rispetto della governance locale”: principio che doveva essere sancito all'articolo 6 prevedendo che l'Unione garantisse il rispetto dei diritti legati alla *governance* locale come garantiti nella Carta delle autonomie locali del Consiglio d'Europa del 1985 (la Relazione Napolitano prevedeva invece una semplice menzione dei principi dell'autogoverno locale). Infine, il Comitato delle Regioni ribadiva le richieste “tradizionali” volte all'ottenimento dello *status* di vera e propria istituzione comunitaria all'interno del nuovo Trattato costituzionale (con conseguente riorganizzazione delle norme che attribuiscono al Comitato una mera funzione consultiva), di un diritto di veto in grado di sospendere le decisioni su cui è prevista la sua consultazione obbligatoria, nei casi in cui egli avesse espresso parere negativo e, infine, di adeguati strumenti finanziari e tecnici allo scopo di valorizzare il ruolo e la responsabilità delle autonomie regionali e locali nella fase ascendente e discendente del processo decisionale comunitario.

A conclusione dei lavori della Convenzione, nel giugno 2003, venne elaborata una prima bozza di Trattato costituzionale che venne presentata al Consiglio europeo di Salonicco.¹³⁷

Questo progetto di Trattato costituzionale, pur non accogliendo tutte le richieste avanzate dalle autonomie substatuali nel corso dei lavori della Convenzione, introduceva alcuni elementi di novità attinenti al ruolo della dimensione regionale e locale in Europa, i quali sarebbero stati riproposti nella stesura del definitivo Trattato firmato a Roma il 29 ottobre del 2004.¹³⁸In primo luogo, viene sancito il principio del rispetto

137Reperibile in <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.it03.pdf>

138 Con riferimento alla questione regionale e locale il Praesidium della Convenzione aveva elaborato, nel gennaio del 2003, una nota di riflessione sulla tematica inerente al ruolo della dimensione regionale e

dell'identità degli Stati membri e della loro organizzazione interna. All'art.I-5, primo comma, dal titolo “Relazione tra l'Unione e gli Stati membri”) si afferma che “l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri legata alla loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, *compreso il sistema delle autonomie regionali e locali*”.¹³⁹ Su questo tema abbiamo visto che le autonomie territoriali e il Comitato delle Regioni avevano chiesto a gran voce l'inserimento esplicito della dimensione regionale e locale all'interno del Trattato: il testo definitivo di Trattato costituzionale, accogliendo queste istanze, prevede, nel Titolo Terzo dedicato alle “Competenze dell'Unione”, all'art.I-11, comma terzo (intitolato “Principi fondamentali”) che “in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, nè al livello centrale nè al livello regionale e locale, ma possono essere meglio raggiunti a livello di Unione”.¹⁴⁰

Sul tema della partecipazione attiva da parte delle Regioni all'elaborazione delle politiche comuni (con particolare riferimento alla consultazione e al partenariato) il Trattato non ha prodotto risultati soddisfacenti. In tema di partecipazione regionale l'unico dato normativo da cui può desumersi un riferimento implicito alla dimensione subnazionale è dato dall'art.I-47, secondo comma (dal titolo “Principio della democrazia partecipativa”) nel quale si afferma che “le Istituzioni dell'Unione mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare *con le associazioni rappresentative* e la società

locale in Europa. Successivamente vi fu la riunione del gruppo di contatto “Poteri locali e regionali” alla quale parteciparono numerosi rappresentanti del Comitato delle Regioni e delle organizzazioni europee che rappresentavano le autonomie regionali e locali.

139 Il progetto di Trattato costituzionale includeva il principio del rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri di cui all'art.5, primo comma, anche mediante l'incorporazione, nella Parte II, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, il cui Preambolo affermava che: “l'Unione contribuisce alla salvaguardia e allo sviluppo dei valori comuni nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli dell'Europa, nonché dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, *regionale e locale*”.

140 In realtà il progetto riguardante i primi articoli del futuro Trattato costituzionale, presentato dal Praesidium nel febbraio 2003, aveva in larga misura lasciato insoddisfatta la richiesta avanzata dalle Regioni volta ad ottenere un riferimento esplicito alla dimensione regionale e locale all'interno del Trattato. Questo progetto conteneva un riferimento esplicito alla dimensione subnazionale unicamente all'art. 9, paragrafo 6: “l'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri legata alla loro struttura fondamentale e alle funzioni essenziali di uno Stato, segnatamente la sua struttura politica e costituzionale, *compresa l'organizzazione dei poteri pubblici a livello nazionale, regionale e locale*”. Per quel che riguarda la bozza di articoli riguardanti i principi di sussidiarietà e proporzionalità e la ripartizione delle competenze, non vi era invece alcun riferimento alle regioni e agli enti locali.

civile”.¹⁴¹ Dal dato testuale potrebbe desumersi che in queste associazioni siano comprese quelle che rappresentano gli interessi territoriali: tuttavia non vengono descritti gli strumenti e le modalità che concretizzano tale partecipazione.

Le novità più importanti a favore di un maggior coinvolgimento della dimensione regionale nel processo decisionale europeo sono quelle contenute nel già descritto protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

A questo proposito è da ricordare la previsione (contenuta nell'art.2 del protocollo) per cui la Commissione, precedentemente alla proposta di atto legislativo, deve procedere ad effettuare ampie consultazioni che tengano conto anche *della dimensione regionale e locale delle azioni previste* e, nei casi d'urgenza che rendano impossibile procedere a tali consultazioni, l'obbligo di motivare tale impossibilità nella stessa proposta.

Ricordiamo anche il meccanismo dell' *early warning* (o di “allarme preventivo”), disciplinato all'art.7 del Protocollo, che conferisce a ciascun Parlamento nazionale il potere di trasmettere, entro sei settimane dall'invio di una proposta legislativa della Commissione, un parere motivato in cui egli manifesta la sua preoccupazione circa una possibile violazione del principio di sussidiarietà. A questo proposito i Parlamenti nazionali hanno il compito di procedere a consultazioni interne, le quali possono eventualmente riguardare *i Parlamenti regionali con poteri legislativi*.

Il terzo riconoscimento a favore della dimensione regionale contenuto nel Trattato costituzionale è dato dal diritto di ricorrere alla Corte di Giustizia europea attraverso il Comitato delle Regioni (ora ricompreso nell'alveo dei “ricorrenti privilegiati”) nelle ipotesi di violazione del principio di sussidiarietà (nell'ambito della procedura *ex post* di tipo giurisdizionale disciplinata all'art.8 del Protocollo) in riferimento agli atti legislativi per i quali egli debba essere obbligatoriamente consultato da parte del Parlamento e della Commissione.

Queste previsioni introducono per la prima volta, anche se solo attraverso l'intermediazione del Comitato delle Regioni (nella procedura *ex post* di carattere

¹⁴¹Nel corso dei lavori della Convenzione la Commissione europea aveva sostenuto le richieste delle Regioni volte ad ottenere maggiori margini d'azione in tema di partecipazione alla fase ascendente del processo decisionale europeo. Sostegno che si era concretizzato nella proposta di prevedere la partecipazione delle Regioni, nei settori di loro competenza, alla formulazione della legge comunitaria inserendo tale previsione nel titolo riguardante la vita democratica dell'Unione. Nella bozza definitiva del Trattato costituzionale, invece, nessuna previsione in proposito è stata inserita.

giurisdizionale, successiva all'emanazione degli atti normativi) o l'intervento dei Parlamenti nazionali e dei Governi (nella procedura preventiva di *early warning system* che precede l'emanazione degli atti normativi), l'opportunità in capo alle Regioni di essere maggiormente coinvolte nel processo di vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà.

Al contrario, non ha ottenuto successo la proposta di attribuire il diritto di ricorrere innanzi alla Corte di Giustizia alle Regioni dotate di poteri legislativi, le quali, in sede di lavori della Convenzione, si erano mobilitate al fine di ottenere questa prerogativa nelle ipotesi in cui fossero state violate le proprie competenze.

Tuttavia tale proposta ha suscitato parecchie diatribe alla luce all'intenzione manifestata dalla Convenzione e dal Parlamento europeo di non operare alcuna distinzione di status e di competenze tra le diverse autonomie. Infine, la proposta è stata definitivamente accantonata.

Secondo le previsioni del Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà, le proposte legislative della Commissione devono essere accompagnate da una scheda contenente elementi che consentano di valutare il rispetto del principio di sussidiarietà. Questa scheda deve fornire, come abbiamo visto, indicatori qualitativi e quantitativi che consentano di valutarne l'impatto finanziario e le conseguenze sulla legislazione degli Stati membri, *ivi compresa la legislazione regionale*. Inoltre, la Commissione deve tenere conto della necessità che gli oneri di carattere finanziario o amministrativo, ricadenti sull'Unione, sui Governi nazionali e sulle autonomie regionali e locali, siano minimi e commisurati agli obiettivi da conseguire.

Riguardo alle innovazioni introdotte dal Trattato costituzionale con riferimento al Comitato delle Regioni e rispondendo (seppure in parte) alla necessità di riformare l'organo rappresentativo della dimensione regionale e locale in Europa, oltre all'attribuzione del diritto di ricorrere alla Corte di Giustizia ha introdotto l'obbligo, in capo al Consiglio, al Parlamento e alla Commissione di motivare l'eventuale rigetto dei pareri espressi dal Comitato nelle materie soggette alla sua consultazione obbligatoria. È rimasta, invece, insoddisfatta la proposta di elevare il Comitato delle Regioni allo status di istituzione comunitaria: il Titolo IV del Trattato costituzionale ribadisce la funzione consultiva svolta dall'organo (art.I-32, primo comma, *“Il Parlamento europeo, il*

Consiglio e la Commissione sono assistiti da un Comitato delle Regioni e da un Comitato economico e sociale, che esercitano funzioni consultive”) ma non contempla tra le Istituzioni l'organo rappresentativo delle Regioni in contraddizione con i poteri rilevanti ad esso attribuiti dal protocollo sulla sussidiarietà che ne avrebbero giustificato l'attribuzione di *status* di istituzione con poteri attivi. Il Trattato si occupa del Comitato delle Regioni agli articoli III-386–388, prevedendo, con riferimento alla sua composizione, che il numero dei componenti non è *superiore a trecentocinquanta* e attribuendo al Consiglio il compito di adottare, secondo la regola dell'unanimità e su proposta della Commissione, una Decisione europea che determini la composizione del Comitato . L'elenco dei membri e dei supplenti contenuto in questa decisione deve essere redatto in conformità alle proposte presentate dagli Stati membri. Il mandato dei membri viene elevato a cinque anni (rinnovabile) e si riconferma l'incompatibilità tra la carica di membro del Comitato e la carica di Parlamentare europeo (art.III-386).

Nella Terza Parte del Trattato dedicata alle Politiche e al funzionamento dell'Unione sono contenute le materie nelle quali è obbligatoria la consultazione del Comitato delle Regioni (Capo III): occupazione (art.III-206, secondo comma 207), politica sociale (art. III-210, secondo comma), coesione economica, sociale e territoriale (art.III-221), ambiente (art.III-234, primo comma), trasporti (art.III-236), reti transeuropee (art.III-247, secondo comma), energia (art.III-256, secondo comma), sanità (art.III-278, quinto comma) cultura (art.III-280, quinto comma, *lett.b*), istruzione e formazione professionale (art.III-282, terzo comma, *lett.a*).

Il Consiglio e la Commissione possono eventualmente chiedere il parere del Comitato delle Regioni anche in relazione ad altre materie, fermo restando che anche quest'ultimo può esprimere pareri di propria iniziativa.

Queste previsioni, pur apparendo rispettose nei confronti dell'autonomia regionale, non prevedono alcuno strumento che consenta alle entità substatali di essere coinvolte nella fase di elaborazione delle politiche comunitarie, dimostrandosi, in tal senso, “lacunose”.

Il Trattato costituzionale europeo, nella sostanza, non concede alle Regioni strumenti concreti di partecipazione attiva alla fase ascendente del processo decisionale europeo ma si limita a riconfermare quelli preesistenti: la *partnership* nei fondi strutturali, il Comitato delle Regioni e l'art.203 del previgente Trattato CEE. Questi strumenti, che

garantiscono una partecipazione istituzionalizzata delle Regioni al *decision making* comunitario, nel loro concreto utilizzo dipendono dalle scelte politiche e giuridiche elaborate dei rispettivi Stati di appartenenza. Questo significa che le Regioni non godono di una vera e propria autonomia nel disporre di questi strumenti permanendo, al contrario, il diritto in capo a ciascun Stato membro di decidere se le rispettive autonomie di loro appartenenza possano utilizzarli o meno. Di conseguenza continua a crescere il divario esistente tra quelle Regioni che, all'interno dei loro rispettivi ordinamenti, godono di poteri rilevanti, di uno status di livello costituzionale e della possibilità di essere maggiormente coinvolte nei meccanismi decisionali interni di formulazione dell'interesse nazionale con riferimento alla materia comunitaria e quelle Regioni che, invece, continuano a trovarsi in una posizione debole all'interno dei loro ordinamenti di appartenenza con conseguente ridotto coinvolgimento nelle scelte attinenti le questioni comunitarie.

8. La tutela giurisdizionale delle autonomie territoriali nel contesto europeo: i rapporti con la Corte di Giustizia europea.

L'ambito dei rapporti intercorrenti tra le Regioni e, più in generale, gli enti substatali europei e la Corte di Giustizia delle Comunità europee rappresenta un campo d'indagine nel quale emerge, in maniera significativa, la concezione statocentrica che ha caratterizzato la nascita e l'evoluzione del sistema istituzionale europeo e la conseguente “indifferenza”, tradottasi spesso in veri e propri atteggiamenti preclusivi, manifestata da questo sistema nei confronti delle articolazioni territoriali interne agli Stati membri.

La posizione di “interlocutore privilegiato” riconosciuta allo Stato, inteso come ente unitario, nella dialettica con la Comunità Europea si riflette anche nella tematica attinente ai rapporti con il principale organo giurisdizionale europeo, la Corte di Giustizia. Rapporti che, sino ad oggi, hanno conosciuto in maniera pressochè esclusiva il predominio assoluto degli Stati centrali.

Il sistema di controllo giurisdizionale previsto dai trattati istitutivi della Comunità europea il quale, data l'eterogeneità, quanto a natura e origine, delle norme esistenti, di natura nazionale, comunitaria e internazionale, si concretizza, a sua volta, mediante

differenti meccanismi procedurali i quali possono essere sostanzialmente classificati in due categorie principali:

Il controllo di legittimità esercitato dalla Corte di Giustizia e dal Tribunale di Primo Grado sugli atti emanati dalle principali istituzioni comunitarie (Parlamento, Consiglio e Commissione);

Il controllo sulla compatibilità del diritto interno con il diritto comunitario;

Nell'ambito del controllo di legittimità sugli atti promananti dalle Istituzioni comunitarie, il Trattato CE, all'art. 230, prevede uno strumento denominato “azione di annullamento” mediante il quale si riconosce a determinati soggetti il potere di impugnare un atto comunitario che si consideri viziato e pregiudizievole. A tale proposito l'articolo in questione, al secondo comma, elenca le ipotesi in cui la Corte è competente a pronunciarsi: incompetenza o violazione del principio di sussidiarietà, violazione delle norme sostanziali, violazione del Trattato CE o di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione, sviamento di potere.

Quanto agli atti che sono suscettibili di impugnazione, il primo comma dell'art.230 li riconduce a quelli adottati unitariamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, dal Consiglio singolarmente inteso (ad eccezione delle raccomandazione e dei pareri), dalla Commissione e dalla Banca Centrale Europea e, infine, agli atti adottati dal Parlamento producenti effetti verso terzi.¹⁴²

Il potere di ricorrere innanzi alla Corte non spetta, indifferentemente, ad ogni soggetto: al contrario, il Trattato, al secondo comma dell'art.230, ha circoscritto rigidamente la categoria dei soggetti che possono esperire l'azione di annullamento in via generale conferendo tale potere a ciascun Stato membro inteso come “Governo centrale”, al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione.

A questo proposito, gli attori in questione sono definiti con la denominazione di “ricorrenti privilegiati”: il privilegio a loro spettante consiste nel fatto che essi, nel proporre la suddetta azione di annullamento, non hanno l'obbligo (incombente, come vedremo, su altri attori) di provare l'esistenza di un concreto “interesse ad agire” nè il loro ricorso è limitato a particolari categorie di atti giuridici: essi godono di una

¹⁴² La giurisprudenza comunitaria ha chiarito la portata dell'art.230, primo comma, stabilendo che per atti impugnabili s'intendono quelli vincolanti e definitivi, privilegiando in tal modo il criterio sostanziale piuttosto che meri requisiti di forma.

legittimazione “generale” ad impugnare gli atti elencati nel primo comma dell'art.230.¹⁴³ Il terzo comma contempla l'ipotesi in cui a proporre ricorso innanzi alla Corte di Giustizia siano la Corte dei Conti e la Banca Centrale Europea: in tal caso non siamo più di fronte ad una legittimazione generale ad agire ma, viceversa, il ricorso è consentito solo allo scopo di “salvaguardare le prerogative” dei due soggetti in questione.

Il quarto comma disciplina l'ipotesi in cui a proporre l'azione di annullamento siano le persone fisiche e giuridiche (secondo la nozione comunitaria di “persona giuridica”)¹⁴⁴: in tal caso ci troviamo di fronte ad un diritto a ricorrere limitato e circoscritto con la conseguenza che tali soggetti sono definiti come “ricorrenti non privilegiati”: essi possono ricorrere non innanzi alla Corte di Giustizia ma solo al Tribunale di Primo Grado. Il loro diritto ad esperire l'azione di annullamento è rigidamente circoscritto all'ipotesi in cui l'atto comunitario di cui vuole ottenersi l'annullamento venga “adottato nei loro confronti” oppure all'ipotesi in cui l'atto in questione, pur apparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, “li riguarda direttamente e individualmente”: a differenza dei ricorrenti privilegiati, i soggetti in questione sono, quindi, tenuti a dimostrare l'effettiva sussistenza di un'interesse ad agire onde consentire loro di avere accesso alla giurisdizione europea.¹⁴⁵

Per quel che riguarda la collocazione delle Regioni e, in maniera più generale, delle

143SALVATORE SERAFINI, *Le Regioni europee e il ricorso in annullamento ex art. 230, comma 2, TCE: la nozione di Stato membro nella giurisprudenza*, in *Le Regioni europee nella giurisprudenza comunitaria. L'art.230 TCE e la riforma del Titolo V della Costituzione italiana*, pubblicazione a cura del Servizio Legislativo e Qualità della Legislazione del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, p. 15 ss., 2004;

144La nozione comunitaria di “persona giuridica” non coincide con la nozione fatta propria dagli ordinamenti giuridici degli Stati membri. In tal senso si è espressa la Corte di Giustizia europea nella sentenza del 28 ottobre 1982, *Groupment des Agences de Voyages, asbl c. Commissione delle Comunità Europee*, causa 135/81. La sentenza della Corte di Giustizia dell'11 luglio 1996, *Sinochem Heilongjiang c. Consiglio dell'Unione Europea*, causa T-161/94 ha fornito la seguente definizione di “persona giuridica” secondo l'accezione comunitaria sostenendo che: “nel sistema di tutela giurisdizionale comunitario una ricorrente ha la qualità di persona giuridica se ha acquistato, al più tardi al momento della scadenza del termine di ricorso, la personalità giuridica in forza del diritto vigente al momento della sua costituzione o se essa è stata trattata dalle istituzioni comunitarie come entità giuridica autonoma. In ogni caso la qualità di persona giuridica autonoma di un ente non può essere contestata qualora quest' ultimo sia stato trattato come tale dalle Istituzioni comunitarie nel corso della fase amministrativa del procedimento che ha preceduto l'adozione dell'atto”.

145 L'art.230, quarto comma, Trattato CE afferma che: “Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle stesse condizioni, un ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur apparendo come un regolamento o come una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente e individualmente”.

entità decentrate degli Stati membri all'interno di questo meccanismo di tutela giurisdizionale delineato nei suoi tratti principali, ciò che emerge da subito dalla lettura dell'art. 230 del Trattato CE è la loro assenza da quella categoria di soggetti denominati “ricorrenti privilegiati”.

Con questo non vuole escludersi a priori l'esistenza in capo ad essi di un diritto alla tutela giurisdizionale in sede europea: essi, al contrario, godono di questo diritto ma unicamente in virtù del disposto del quarto comma dell'art.230 che, quanto a legittimazione ad agire per ottenere l'annullamento di un atto comunitario, equipara gli enti substatali (che, nel caso italiano, sono enti di diritto pubblico) alle persone fisiche e giuridiche (di diritto privato): per il sistema giurisdizionale europeo le articolazioni territoriali rilevano unicamente in qualità di “soggetti non privilegiati” nella dialettica con la Corte di Giustizia e, in quanto “persone giuridiche”, esse possono esperire l'azione di annullamento ex art. 230 Trattato CE unicamente nei confronti del Tribunale di Primo Grado, l'autorità giurisdizionale competente in materia di ricorsi avanzati da persone fisiche e giuridiche (com'è stato stabilito dalla Corte di Giustizia nell'Ordinanza del 21 marzo 1997, *Region Wallone c. Commissione delle Comunità Europee*, causa C-95/97).¹⁴⁶

146 la nozione di “persona giuridica” adottata dal diritto comunitario è diversa da quella adottata dai singoli ordinamenti giuridici degli Stati membri: secondo la definizione comunitaria, una persona giuridica è tale quando “ha acquistato, al più tardi al momento della scadenza del termine di ricorso, la personalità giuridica in forza del diritto vigente al momento della sua costituzione o se essa è stata trattata dalle istituzioni comunitarie come entità giuridica autonoma” Sul tema della legittimazione ad agire delle Regioni innanzi ai giudici comunitari vedasi SALVATORE V., *Regioni e Corte di Giustizia: cercasi un ruolo disperatamente. Appunti in tema di locus standi*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999; CHITI M.P., *Regioni e Unione Europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p.1408 ss.; MARTA CARTABIA, *Le Regioni come soggetti dell'ordinamento comunitario? Segni da decifrare nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, p.238 ss.; Sentenza della Corte di Giustizia del 28 ottobre 1982 *Groupment des Agences de Voyages, asbl c. Commissione delle Comunità Europee*, causa 135/81, in *Raccolta* 1982, p.3799; Sentenza della Corte di Giustizia dell'11 luglio 1996, *Sinochen Heilon gjiang c. Consiglio dell'Unione Europea*, causa T-161/94, in *Raccolta* 1996 p. II-00695; La prima pronuncia della Corte di Giustizia riguardo a un ricorso proposto da un ente regionale è datata 8 marzo 1988 *Executif Regional Wallon e S.A. Glaverbel c. Commissione delle Comunità Europee* cause riunite 62/87 e 72/87, in *Raccolta* 1988, p. 01573: in questa occasione il ricorso aveva ad oggetto la richiesta di annullamento, da parte dell'Executif Regional Wallon e della ditta Glaverbel, di una Decisione della Commissione rivolta al Governo belga riferita ad un progetto di aiuti stanziati dalla Regione stessa a favore dell'impresa. In questo caso, la Corte aveva rinunciato a pronunciarsi sulla ricevibilità del ricorso: questa rinuncia aveva indotto parte della dottrina a ritenere che la Corte avesse inteso, in modo implicito, ammettere la legittimazione ad agire della Regione Wallonne come ricorrente privilegiato e non come persona giuridica. Le affermazioni sostenute dalla dottrina furono tuttavia smentite in quanto la Corte successivamente precisò che la Regione Wallonne doveva essere qualificata come persona giuridica e, conseguentemente, doveva essere legittimata ad agire secondo le

In qualità di persone giuridiche, le Regioni possono impugnare un'atto comunitario se ricorrono i presupposti suesposti, ovvero:

- l'atto comunitario di cui si vuole ottenere l'annullamento deve essere “adottato nei loro confronti”;¹⁴⁷
- deve riguardarli “direttamente e individualmente” pur apparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altri soggetti.¹⁴⁸ Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, una persona giuridica è “interessata individualmente” da una Decisione se quest'ultima investe sue determinate caratteristiche personali o riguardi circostanze particolari che la distinguono dalla generalità sino ad identificarla con i veri destinatari del provvedimento.¹⁴⁹ La prima pronuncia che ha offerto al Tribunale di Primo Grado l'occasione per esprimersi sul tema della ricevibilità di un ricorso proposto da un'entità substatale è stata la Sentenza del 30 aprile 1998, *Het Vlaamse Gewest-Regione Fiamminga c. Commissione delle Comunità Europee*, nella quale il Tribunale ha stabilito la legittimazione della ricorrente ad inoltrare l'azione di annullamento in base alla sua personalità giuridica. A detta del giudice comunitario il ricorso era ricevibile in quanto la Decisione della Commissione impugnata incideva “individualmente” sulla posizione giuridica della Regione, impedendole di esercitare le sue competenze:

modalità e i limiti previsti all'art. 230, comma 4 del Trattato CE. Sul tema vedi GIUSEPPE PALMERI, *Un caso di soggettività processuale delle Regioni nell'ambito comunitario*, in *Quaderni regionali*, 1988, p.1151 ss.;

Questa conclusione trovò conferma in una successiva pronuncia della Corte di Giustizia, Ordinanza del 21 marzo 1997, *Region Wallonne c. Commissione delle Comunità Europee*, causa C-95/97, in *Raccolta* 1997, p.01789, nella quale essa ha stabilito la propria competenza in materia di azione di annullamento ex art.230, secondo comma, circoscrivendola ai ricorsi proposti dagli Stati membri e dalle istituzioni comunitarie e rinviando la causa in questione al tribunale di Primo Grado, in qualità di autorità giurisdizionale competente in materia di ricorsi proposti da persone fisiche e giuridiche.

Nel risolvere la causa in questione, il Tribunale di Primo Grado ha dichiarato l'irricevibilità del ricorso proposto dalla Regione Wallonne basandosi sull'inapplicabilità, nel caso in questione, dell'art. 33, secondo comma del Trattato CECA, il quale fornisce un'elencazione tassativa dei soggetti legittimati ad esperire l'azione di annullamento circoscrivendo quest'ambito alle imprese e alle associazioni di imprese ed escludendo, viceversa, le entità regionali e substatali in generale. In secondo luogo, il ricorso è stato dichiarato irricevibile in virtù dell'inapplicabilità al caso in questione dell'art. 230. quarto comma, poiché il ricorso riguarda l'annullamento di una decisione adottata nell'ambito del Trattato CECA che, com'è noto, è rivolta unicamente agli Stati.

La stessa impostazione è stata seguita nell'Ordinanza della Corte di Giustizia, *Regione Toscana c. Commissione delle Comunità Europee*, causa C-180/97, in *Raccolta* 1997, p.05245, dove la Corte ha ribadito la propria competenza unicamente per i ricorsi proposti dagli Stati membri e dalle Istituzioni comunitarie rinviando la causa al Tribunale di Primo Grado basandosi sull'assunto che la Regione è una persona giuridica e, in quanto tale, può inoltrare l'azione di annullamento entro i limiti di questa condizione.

affinchè l'atto impugnato riguardasse individualmente la Regione, esso doveva “incidere sulla posizione dell'ente e doveva produrre effetti sulle misure da lui adottate”. Questa conclusione è stata ribadita nella successiva Sentenza del 15 giugno 1999, *Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia c. Commissione delle Comunità Europee*, causa T-288/97, ugualmente riguardante una Decisione della Commissione relativa agli aiuti concessi dalla Regione a favore degli autotrasportatori aventi sede nella Regione stessa.¹⁵⁰

Nelle pronunce appena esaminate il denominatore comune è rappresentato dal fatto che l'atto oggetto dell'impugnazione era rappresentato da una Decisione della Commissione vertente su aiuti di Stato: in questi casi il Tribunale di Primo Grado, nella sua giurisprudenza, ha sempre riconosciuto senza problemi l'interesse individuale delle Regioni ad esperire l'azione di annullamento.¹⁵¹

La situazione si complica, invece, quando l'azione di annullamento è diretta nei confronti di atti comunitari aventi portata generale. A questo proposito, l'art. 230, quarto comma del Trattato CE, quando parla di “Decisioni” fa riferimento alla capacità di questi atti di produrre effetti giuridici, ricomprendendo nella categoria di atti in

147 In occasione della causa *Regione Toscana c. Commissione delle Comunità Europee*, C-180/97, in *Raccolta*, 1997, la Regione Toscana aveva richiesto l'annullamento di alcuni atti della Commissione Europea riguardanti lo stanziamento di una serie di fondi a suo favore. In tal caso, il Tribunale di Primo Grado si è espresso a favore della ricevibilità del ricorso e dell'annullamento della decisione della Commissione basandosi sul fatto che il provvedimento era in grado di “produrre effetti giuridici obbligatori idonei a incidere sugli interessi di chi impugna, modificando in misura rilevante la situazione giuridica di questo”.

148 Questo tipo di ricorsi rappresenta la maggioranza dei ricorsi di annullamento proposti da entità regionali: essi riguardano Decisioni della Commissione in materia di aiuti di Stato che hanno come destinatari gli Stati membri. Affinchè l'azione di annullamento possa essere ritenuta ricevibile da parte dei giudici comunitari, le Regioni devono dimostrare che gli atti comunitari impugnati le riguardano direttamente e individualmente e l'esistenza di un loro proprio interesse ad agire separato e distinto da quello dello Stato di appartenenza destinatario delle Decisioni.

149Vedi in proposito la sentenza della Corte di Giustizia del 15 luglio 1963, *Plauman et CO c. Commissione della CEE*, causa 25/62, in *Raccolta* 1963, p. 197 ss.;

150Nella sentenza del Tribunale di Primo Grado del 15 giugno 1999, *Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia c. Commissione delle Comunità Europee*, causa T-288/97, in *Raccolta* 1999, l'interesse individuale della Regione all'impugnazione della Decisione è stato rinvenuto sul presupposto che l'atto in questione “non solo incide su atti di cui la ricorrente è autore, ma le impedisce inoltre di esercitare come essa intende le sue competenze”;

151Tendenza confermata anche da altre sentenze come la Sentenza del Tribunale di Primo Grado del 23 ottobre 2002, *Territorio Historico di Alava e altri c. Commissione delle Comunità Europee*, cause riunite T-346/99, T-347/99 e T-348/99, in *Raccolta* 2002 laddove si afferma che “Le disposizioni in questione non soltanto incidono su atti di cui le ricorrenti sono gli autori, ma impediscono inoltre alle medesime di esercitare con le modalità che esse intendono, le loro competenze rispettive di cui godono direttamente a norma del diritto nazionale spagnolo”.

questione, non solo le Decisioni in senso stretto ma anche tutti gli atti comunitari che sono in grado di incidere direttamente e individualmente sulla posizione del soggetto che propone il ricorso: Regolamenti e Direttive (aventi carattere vincolante nei confronti dei destinatari).

Una delle pronunce maggiormente significative in tema di ricorsi delle Regioni avverso atti comunitari dotati di portata generale è stata l'Ordinanza del Tribunale di Primo Grado *Comunidad Autonoma de Cantabria contro Consiglio* avente ad oggetto l'impugnazione da parte di un'autorità regionale di un Regolamento del Consiglio (il n. 1013/87). Il Tribunale pronunciandosi sulla ricevibilità del ricorso era chiamato a stabilire se il Regolamento in questione, dal punto di vista formale atto di carattere generale e astratto dovesse ritenersi, sotto l'aspetto sostanziale, una decisione riguardante individualmente e direttamente le Regioni. In questa occasione il Tribunale ha negato la ricevibilità del ricorso basandosi sull'assenza di un interesse individuale della ricorrente all'impugnazione dell'atto.¹⁵² Per di più il Tribunale non ha tenuto conto delle caratteristiche dell'ente ricorrente considerando la Regione come una semplice persona giuridica a prescindere dal ruolo che essa svolge all'interno del rispettivo ordinamento nazionale.¹⁵³

A fronte delle richieste avanzate nel corso degli anni dalle Regioni e dai loro omologhi rivolte all'acquisizione di un maggior grado di tutela in sede giurisdizionale europea che consentisse loro di essere ricomprese nell'alveo dei “ricorrenti privilegiati”, l'atteggiamento della Comunità non è stato per niente accondiscendente così come non lo è stato quello manifestato dalla giurisprudenza comunitaria che, in occasione di alcune sue pronunce, oltre a negare con fermezza la possibilità di accordare anche alle Regioni la tutela giurisdizionale più ampia prevista a favore dello Stato ha dichiarato l'irricevibilità di ricorsi proposti dalle Regioni o da altri enti substatali, nei quali veniva proposta un'interpretazione estensiva della nozione di “Stato membro” che le

¹⁵²Il Regolamento del Consiglio verteva su aiuti a favore di alcuni cantieri navali in ristrutturazione situati su determinati territori regionali. Il Tribunale si è espresso contro la ricevibilità del ricorso in quanto il Regolamento aveva come soggetti destinatari I cantieri navali e non riguardava individualmente le Regioni, le quali potevano impugnare l'atto in questione solo in base ad un interesse generico che, nel caso in esame, era costituito dal timore delle conseguenze di carattere socio-economico determinate dal regolamento sui loro territori.

¹⁵³L'orientamento del Tribunale di Primo Grado è stato successivamente confermato in occasione dell'Ordinanza del 23 ottobre 1998, *Regione Puglia c. Commissione delle Comunità Europee e Regno di Spagna*, causa T-609/97, in *Raccolta* 1998, p.II-04053;

comprendesse, ai fini del ricorso innanzi alla Corte di Giustizia. Emblematica, in questo senso, è l'Ordinanza della Corte di Giustizia datata 1 ottobre 1997, *Regione Toscana c. Commissione delle Comunità Europee*, causa C-180/97 emanata a seguito della richiesta avanzata dalla Regione Toscana volta a far sì che la competenza legislativa attribuitale, sul piano interno, dalla Costituzione italiana le consentisse il parallelo riconoscimento della legittimazione attiva innanzi alla Corte di Giustizia per l'impugnazione di un atto comunitario e, contestualmente, lo “status” di Stato membro.¹⁵⁴ La Corte di Giustizia ha decisamente respinto la richiesta ribadendo l'esclusione delle Regioni e degli altri enti substatali omologhi sia dalla nozione di Stato membro così come intesa ai sensi dell'art. 230, secondo comma del Trattato CE che dalla categoria dei c.d. “ricorrenti privilegiati”. La Corte, in questa pronuncia, oltre a negare la propria competenza riguardo al ricorso avanzato dalla Regione (che spettava al Tribunale di Primo Grado, il quale risolse la controversia con sentenza del 16 luglio 1998, accogliendo le rimostranze della Regione e annullando gli atti impugnati) affermò che la nozione di “Stato membro”, in tema di legittimazione ad agire innanzi ad essa, non poteva essere interpretata estensivamente ma doveva limitarsi al Governo centrale escludendo perentoriamente gli enti substatali.¹⁵⁵ Inoltre, dopo aver richiamato, a sostegno delle

¹⁵⁴ Ordinanza della Corte di Giustizia del 1 ottobre 1997, *Regione Toscana c. Commissione delle Comunità Europee*, causa C-180/97 in *Raccolta*, 1997, p.I-05245; L'Ordinanza in esame ha origine nell'approvazione, in data 27 ottobre 1998, di un progetto attraverso il quale la Commissione concedeva alla Regione Toscana un contributo finanziario al fine di realizzare alcune opere per la fornitura di acqua potabile. In base all'art.10 del Regolamento del Consiglio n.2052/88, però, per poter ottenere concretamente dalla Commissione il finanziamento, era obbligatorio, da parte della Regione, inviare alla suddetta una richiesta di pagamento definitivo entro il termine perentorio del 31 marzo 1995: nell'ipotesi di mancato rispetto del termine in questione il finanziamento sarebbe stato disimpegnato. La Commissione segnalò alla Regione Toscana l'esistenza di questa clausola mediante una nota datata 21 novembre 1994. Conseguentemente la Regione inviò, in data 25 marzo 1995, una lettera alla Commissione allo scopo di ottenere il finanziamento.

Invece, la Commissione, attraverso nota del 31 gennaio 1997, informò la Regione Toscana che il finanziamento era stato disimpegnato il 30 settembre 1995 a causa del mancato rispetto dei termini di presentazione della richiesta di pagamento definitivo: la domanda che era stata inviata dalla Regione il 25 marzo 1995 era pervenuta alla Commissione il 5 aprile, con cinque giorni di ritardo rispetto alla scadenza prevista dal regolamento n.2052/88.

Di conseguenza la Regione Toscana impugnò, allo scopo di ottenerne l'annullamento, innanzi alla Corte gli atti emanati dalla Commissione: la nota del 21 novembre 1994, l'atto di disimpegno del contributo comunitario e, infine, la nota del 31 gennaio 1997.

¹⁵⁵ Sul tema vedi, tra gli altri, SALVATORE SERAFINI-BARBARA ATTILI, *L'effettività del diritto di tutela giurisdizionale. Nell'attuale sistema del Trattato esiste un “vuoto” di tutela giurisdizionale per le Regioni europee?*, in *Le Regioni europee nella giurisprudenza comunitaria. L'art.230 TCE e la riforma del Titolo V della Costituzione italiana*, pubblicazione della Regione Emilia-Romagna – Servizio Legislativo e Qualità della Legislazione del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna;

proprie argomentazioni, una solida ed ampia giurisprudenza in tema di ricorsi per inadempimento, la Corte di Giustizia ribadiva il principio della “responsabilità esclusiva” in capo al Governo centrale dello Stato membro nelle ipotesi di violazioni della normativa comunitaria anche se compiute da sue articolazioni territoriali aggiungendo, oltremodo, il “principio dell'irrelevanza” della distribuzione di competenze interne agli Stati membri rispetto al diritto comunitario. A questo proposito si richiama il dato testuale contenuto nella sentenza del 1 Ottobre 1997, causa C-180/97 laddove la Corte di Giustizia afferma chiaramente che *“emerge con chiarezza dal sistema generale dei Trattati che la nozione di Stato membro, ai sensi delle norme istituzionali e, in particolare, di quelle relative ai ricorsi giurisdizionali, comprende le sole autorità di governo degli Stati membri delle Comunità europee e non può estendersi agli esecutivi di regioni o di comunità autonome, indipendentemente dalle competenze attribuite a questi ultimi. Ammettere il contrario equivarrebbe a mettere in pericolo l'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati”*.

Sempre sullo stesso filone si colloca un'altra pronuncia del Tribunale di Primo Grado, l'Ordinanza del 23 ottobre 1998, *Regione Puglia c. Commissione delle Comunità Europee e Regno di Spagna*.¹⁵⁶ In questa occasione, la Regione Puglia intendeva avvalersi della possibilità di ricorrere innanzi alla Corte in base al disposto dell'art. 230, secondo comma, in qualità di “ricorrente privilegiato”, fondando tale pretesa su una presunta “delega” conferitale dallo Stato italiano allo scopo di esercitare le competenze in materia di esecuzione di atti comunitari nel settore dell'agricoltura con conseguente “licenza” di poter agire in giudizio innanzi ai giudici comunitari nel caso di atti ritenuti lesivi dei propri interessi. Anche in questo caso, il ricorso venne respinto adducendo come motivazione il summenzionato principio dell'irrelevanza, per l'ordinamento comunitario, della ripartizione delle competenze tra Stato membro e articolazioni interne.

¹⁵⁶Ordinanza del Tribunale di Primo Grado del 23 ottobre 1998, *Regione Puglia c. Commissione delle Comunità Europee e Regno di Spagna*, causa T-609/97, in *Raccolta* 1998, p. II-4053; La pronuncia ha origine nell'emanazione, da parte della Commissione europea, del Regolamento n.1979 (in data 10 ottobre 1997) che fissava la produzione stimata di olio d'oliva per il biennio 1996/97 e l'importo totale dell'aiuto alla produzione da anticipare agli olivicoltori comunitari. L'atto in questione, poichè determinava una riduzione degli aiuti a favore dei produttori di olio d'oliva, venne impugnato innanzi al Tribunale di Primo Grado da parte della Regione Puglia. Oltre alla Commissione, la Regione citava in giudizio anche il Regno di Spagna poichè questo aveva fornito alla Commissione dei dati inesatti circa la produzione stimata d'olio.

Come accennato all'inizio del paragrafo e come si evince dalle pronunce soprariportate, la concezione statocentrica di stampo internazionalista che ha segnato la nascita e lo sviluppo della Comunità Europea e che ha collocato lo Stato al centro della scena comunitaria, quanto a ruolo e a capacità di influire nel *decision making* comunitario, ha reso ancora più difficile per le Regioni ottenere riconoscibilità non solo all'interno della fase ascendente e discendente del processo normativo comunitario ma anche innanzi alla Corte di Giustizia della Comunità Europea, la quale, seguendo, l'impostazione statocentrica, ha sempre correlato la nozione di "Stato membro" nella persona del Governo centrale escludendo un'interpretazione estensiva di questa nozione che comprendesse le entità regionali e substatali in generale.¹⁵⁷ A tutt'oggi l'unica tutela giurisdizionale che l'ordinamento comunitario accorda alle Regioni e agli enti omologhi è quella prevista al quarto comma dell'art.230 che, ai fini del proporre il ricorso in sede giurisdizionale comunitaria, le equipara alle persone giuridiche.

Per quel che riguarda i ricorsi proposti dalle Regioni in base al disposto del quarto comma dell'art.230 TCE, un caso significativo da citare è la pronuncia *DEFI c. Commissione Europea* risalente al 1986.

La dottrina, dal canto suo, ha da sempre auspicato questo tipo di interpretazione con riferimento all'art.230 del Trattato CE cogliendo, in questa direzione dei, seppur timidi, segnali di apertura da parte della giurisprudenza comunitaria. Il primo di questi segnali è da ricavarsi nella pronuncia del Tribunale di Primo Grado emanata in occasione della causa *Regione Friuli-Venezia Giulia c. Commissione*.¹⁵⁸ In questa occasione è stata riconosciuta alla Regione la titolarità di posizioni giuridiche (attive e passive) diverse rispetto a quelle di cui si fa portatore lo Stato di appartenenza, sostenendo la sua autonomia rispetto a quest'ultimo non come semplice persona giuridica ma come vero e proprio "ente territoriale": tale autonomia è riconosciuta in base a quelle norme costituzionali nazionali disciplinanti la ripartizione interna delle competenze.¹⁵⁹ Ed è

157SALVATORE SERAFINI-BARBARA ATTILI, *L'effettività del diritto di tutela giurisdizionale. Nell'attuale sistema del Trattato esiste un "vuoto" di tutela giurisdizionale per le Regioni Europee?*, in *Le Regioni Europee nella giurisprudenza comunitaria. L'art. 230 TCE e la riforma del Titolo V della Costituzione italiana*, pubblicazione a cura del Servizio Legislativo e Qualità della Legislazione del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna, 2004, p.45 ss.;

158Sentenza del Tribunale di Primo Grado del 15 giugno 1999, *Regione autonoma Friuli -Venezia Giulia c. Commissione delle Comunità Europee*, causa T-288/97.

159A questo proposito il Tribunale di Primo Grado, nella sentenza in esame, fa espresso riferimento agli articoli 115 e 116 della Costituzione italiana (nella loro versione precedente alla riforma del 2001) ed

proprio in base a queste competenze previste dal dettato costituzionale che è stato riconosciuto alle Regioni il potere di ricorrere per l'annullamento di un atto comunitario (nel caso in esame si trattava di una Decisione che la Commissione europea indirizzava allo Stato) ritenuto illegittimo in qualità di ente titolare di un “interesse ad agire” distinto da quello dello Stato italiano.

Per sopperire alle evidenti lacune in termini di tutela giurisdizionale alle quali sono soggette le articolazioni substatali degli Stati membri, sono state avanzate numerose proposte in seno alla Convenzione sul futuro dell'Europa (i cui lavori sono iniziati il 28 febbraio 2002) aventi come denominatore comune la richiesta volta a conferire loro il diritto di adire direttamente la Corte di Giustizia mediante una modifica “ad hoc” del Trattato CE. Questa richiesta era stata sostenuta, con particolare fervore, dai rappresentanti delle Regioni con poteri legislativi i quali, nello specifico, esigevano il potere di poter intervenire in via diretta, senza l'intermediazione governativa, innanzi alla suprema giurisdizione europea nelle ipotesi in cui gli atti comunitari ritenuti illegittimi avessero inciso nell'ambito delle loro competenze.¹⁶⁰

Richiesta che, però, allo stato attuale e a seguito della ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (avvenuta in Italia il 29 Ottobre 2004), non hanno ottenuto risposte soddisfacenti: l'unica novità degna di nota è stata la possibilità attribuita al Comitato delle Regioni di impugnare gli atti comunitari innanzi alla Corte di Giustizia con l'obiettivo di difendere le proprie prerogative e l'applicazione del principio di sussidiarietà (art.III-365 della nuova Costituzione europea): le Regioni, intese come singoli, continuano ad essere “ricorrenti non privilegiati”.

all'autonomia legislativa e finanziaria che la stessa Costituzione attribuisce alle Regioni (le quali, nell'esercizio di questa autonomia, avevano disposto con propria legge aiuti di Stato a favore degli autotrasportatori).

¹⁶⁰La richiesta avanzata dalle Regioni dotate di poteri legislativi rifletteva l'esigenza parallela di distinguere tra loro gli enti substatali dotati di questo potere (in concorrenza o in esclusiva rispetto allo Stato di appartenenza) da quelli che, al contrario, non detenevano tale titolarità.

Parte seconda

La partecipazione delle Regioni al processo decisionale europeo nella
disciplina costituzionale e ordinaria italiana

Capitolo I

La partecipazione delle Regioni italiane all'ordinamento comunitario.

SEZIONE.I

Il “cammino comunitario” della Corte costituzionale italiana.

Il compito di definire l'assetto dei rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno è stato storicamente attribuito a due opposte visioni interpretative: il *monismo* e il *dualismo*. Secondo la visione monista (il cui maggior teorico fu Hans Kelsen) adottata dalla Corte di Giustizia europea l'ordinamento nazionale rappresenta una diretta derivazione dell'ordinamento internazionale/comunitario configurandosi quindi come un unico ordinamento giuridico in cui vige il principio del primato e della diretta applicabilità del diritto comunitario all'interno del contesto normativo nazionale mentre la visione dualista delinea i rapporti tra i due ordinamenti in termini di separazione reciproca preoccupandosi di delimitare l'ambito in cui si esercita la sovranità nazionale e di salvaguardarne l'autonomia di fronte a ordinamenti esterni.

La prospettiva monista (di cui si è parlato nella prima parte del presente lavoro) utilizzata dalla Corte di Giustizia per spiegare i rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamenti dei singoli Stati membri non è stata facilmente accettata dalle Corti costituzionali di questi ultimi. Anche il nostro giudice costituzionale ha incontrato delle difficoltà nell'accogliere il monismo, difficoltà dovute al fatto che egli adottava una prospettiva, con riferimento ai rapporti tra diritto comunitario e diritto interno, imperniata sul c. d. *dualismo*, indicante un assetto di rapporti tra i due ordinamenti imperniato sul rispetto della sovranità statale e sulla loro reciproca autonomia in cui le norme derivanti dall'ordinamento comunitario possono produrre effetto all'interno dell'ordinamento nazionale solo se quest'ultimo emana degli atti “ad hoc” (secondo regole di diritto interno) di recepimento delle norme comunitarie. La Corte costituzionale italiana ha sempre sostenuto tale prospettiva nel tentativo di riservarsi un ruolo, o meglio, un sindacato autonomo nelle ipotesi di conflitto della normativa comunitaria con i principi costituzionali fondamentali e i diritti inviolabili della persona:

l'obiettivo di porsi come “custode” del nucleo dei principi fondamentali del nostro ordinamento e dei diritti inviolabili della persona poteva conciliarsi esclusivamente con una visione “dualista” dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario non ammettendosi, viceversa, nella prospettiva monista, l'esistenza di un organo giurisdizionale nazionale competente a sindacare la conformità al dettato costituzionale delle fonti promananti dall'ordinamento comunitario.

Seguendo questa concezione, il nostro giudice costituzionale ha dovuto compiere un'opera di conciliazione tra l'autonomia riconosciuta ai due ordinamenti e la disciplina unitaria emanata da organi legislativi nazionali e comunitari: nel compiere questo lavoro egli ha però utilizzato delle categorie concettuali inconciliabili con la dimensione comunitaria avvalendosi dell'argomento secondo cui i due ordinamenti sono “autonomi e distinti” ma, allo stesso tempo, “coordinati” tra loro per spiegare la vincolatività all'interno del nostro ordinamento di una fonte del diritto (quella comunitaria) emanata da organi diversi da quelli che, secondo la nostra Costituzione, detengono la funzione legislativa.¹⁶¹ L'accettazione, da parte del nostro giudice costituzionale, dei principi sanciti dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia (in particolar modo, il principio dell'immediata applicabilità della normativa comunitaria) è avvenuta in maniera graduale seguendo un percorso non lineare (che, in alcuni momenti, è stato caratterizzato da una netta contrapposizione tra le due giurisdizioni) che, a tutt'oggi, pur non essendo giunto ad un punto d'arrivo stabile e ben definito, tende a configurare i rapporti tra giudice europeo e giudice costituzionale secondo una logica collaborativa (come vedremo a proposito della tutela dei diritti umani).

Questo “cammino comunitario” intrapreso dal nostro giudice costituzionale solitamente viene descritto secondo un “criterio cronologico” che lo suddivide in quattro fasi. In questo lavoro, invece, il rapporto tra la Corte costituzionale e l'ordinamento comunitario viene analizzato descrivendo l'evoluzione di tale rapporto in riferimento a quattro principali tematiche: il fondamento della partecipazione dello Stato italiano all'ordinamento comunitario, il principio della supremazia e dell'immediata applicabilità del diritto comunitario sul diritto nazionale e la tutela dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili.

¹⁶¹ANTONIO LA PERGOLA, *Costituzione ed integrazione europea: il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, Tomo II, p.1737 ss.;

a)-*Il fondamento costituzionale della partecipazione dell'Italia alle Comunità europee.*

All'interno dello Stato italiano l'adesione ai trattati istitutivi e ai successivi atti che li hanno modificati e integrati è sempre stata autorizzata e resa esecutiva attraverso lo strumento della legge ordinaria (e non con legge costituzionale). L'unico fondamento di carattere costituzionale che ha legittimato la partecipazione italiana al sistema creato dai trattati istitutivi è stato da sempre rinvenuto nell'**art.11 della Costituzione** in virtù del quale *“l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni”* e *“promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”*. Inoltre, *“quando ne ricorrano i presupposti, è possibile stipulare trattati i quali comportino limitazione della sovranità, ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinaria”*: lo strumento della legge ordinaria è stato ritenuto insufficiente a fornire tale legittimazione considerando in particolar modo le conseguenze nel dettato costituzionale di gran parte delle norme emanate al livello comunitario, tenendo conto del fatto che spesso, il Trattato istitutivo, attraverso la previsione di atti direttamente applicabili e dotati di forza di legge come i regolamenti, consentiva a questi di operare nell'ordinamento dei singoli Stati membri, pur non essendo emanati da organi ai quali la Costituzione italiana attribuiva la funzione legislativa. I dubbi circa la sufficienza della legge ordinaria a rendere esecutiva nell'ordinamento italiano l'adesione alla Comunità Europea sono stati ulteriormente avanzati con riferimento al Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità Europee del 1965, che estendeva ai parlamentari europei alcuni tipi di immunità e privilegi, come l'autorizzazione a procedere, attribuiti in origine ai soli parlamentari italiani mediante norme di rango costituzionale.¹⁶²

In queste occasioni il nostro giudice costituzionale ha affermato che le leggi ordinarie che davano esecuzione, nell'ordinamento italiano, alle norme dei Trattati istitutivi trovavano il loro ruolo autorizzatorio nella disposizione dell'art.11 Cost..

La giurisprudenza costituzionale si sofferma sul ruolo attribuito all'art.11 della Costituzione riguardante *“le limitazioni di sovranità”* messe in atto dall'Italia in vista dell'adesione alle Comunità Europee in alcune sentenze-cardine: la n.**14 del 7 marzo**

¹⁶²Sentenza del 28 dicembre 1984, n. 300, *Cecovini c. Almirante*, riguardante la legge del 3 maggio 1966, n. 437 di esecuzione del Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee, allegato al Trattato di Bruxelles dell'8 aprile 1965 (il c. d. Trattato sulla “fusione degli esecutivi”).

1964, *Costa c. Enel* (con riferimento alla legge di esecuzione del Trattato di Roma, la n. 1203 del 14 ottobre 1957), la n.98 del 27 dicembre 1965, *Acciaierie San Michele* (con riferimento alla legge di esecuzione del Trattato istitutivo della CECA, la n.766 del 25 giugno 1952) e la n.183 del 27 dicembre 1973, *Frontini c. Ministero delle Finanze*.¹⁶³

b)-I rapporti tra le fonti dell'ordinamento comunitario e nazionale: il principio della diretta applicabilità e del primato del diritto comunitario.

Il tema dei rapporti tra fonti interne e fonti comunitarie venne affrontato per la prima volta dal nostro giudice costituzionale a metà degli anni sessanta attraverso due sentenze-cardine: la n.14/1964 e n.98/1965. Nella sentenza n.14 del 24 febbraio 1964 (in questa occasione la Corte era stata chiamata a pronunciarsi riguardo all'eventuale incostituzionalità della legge istitutiva dell'ENEL, la n.1643 del 6 dicembre 1962, per violazione del Trattato CEE, di cui il giudice nazionale sosteneva il carattere costituzionale per il tramite dell'art. 11 Cost.), in primo luogo, il giudice costituzionale riconobbe ai Trattati istitutivi il potere di “derogare” al sistema di competenze configurato dalla Costituzione italiana fondando questo potere sul disposto dell'art.11 il quale assume la veste di “norma chiave della partecipazione italiana al sistema comunitario”, di “fondamento giustificativo” delle limitazioni di sovranità operate dallo stato, con conseguente rinuncia, da parte di quest'ultimo, a quote significative di sovranità.¹⁶⁴

In modo particolare, si utilizza l'art.11 Cost per giustificare l'immissione, all'interno del nostro ordinamento, di norme comunitarie, conferendo alle leggi di esecuzione dei Trattati una vera e propria “copertura costituzionale”. Allo stesso tempo, però, il Giudice costituzionale precisa che *questa copertura non conferisce, in alcun modo, alle leggi ordinarie di esecuzione dei trattati comunitari, un'efficacia superiore a quella delle comuni leggi ordinarie*. Di conseguenza, le limitazioni di sovranità legittimate dall'art.11 non comportano alcuno stravolgimento all'interno della gerarchia delle fonti interne.¹⁶⁵ Nel proporre queste affermazioni il nostro giudice costituzionale rifiuta il

¹⁶³Rispettivamente in *Rivista di diritto internazionale*, 1964, p.295 ss., 1966, p.53 ss., 1974, p.130 ss.;

¹⁶⁴Sentenza del 7 marzo 1964 n.14, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, p.129 ss.;

¹⁶⁵A questo proposito il Giudice costituzionale afferma che “ciò non importa alcuna deviazione delle regole vigenti in ordine alla efficacia nel diritto interno degli obblighi assunti in sede comunitaria, sulla base dell'assunto che l'art.11 non ha conferito alle leggi ordinarie di esecuzione dei trattati

principio del primato del diritto comunitario sul diritto nazionale sancito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea ma, viceversa, egli pone le norme comunitarie e quelle interne sullo stesso piano affermando che alle prime andava attribuito lo stesso rango ordinario proprio della legge di esecuzione del trattato attraverso cui esse entravano a far parte dell'ordinamento giuridico nazionale assoggettandole agli stessi principi sulla successione delle leggi nel tempo regolanti il diritto interno. Come conseguenza di questo approccio, in questa prima fase i conflitti tra norme interne e norme comunitarie vengono risolti, non ricorrendo al giudizio di costituzionalità innanzi al Giudice costituzionale, ma attraverso l'applicazione del “*criterio cronologico*”: in caso di antinomia tra le due fonti prevale quella emanata per ultima perciò le leggi interne posteriori prevalgono sulle norme comunitarie incompatibili e viceversa.. In tal modo, si compie una sorta di processo di assimilazione tra norme comunitarie e norme interne, in quanto entrambe sono sottoposte ad un principio tipico del diritto nazionale, quello della “successione nel tempo” che, al contrario, non vige nell'ordinamento comunitario.

L'applicazione di questo criterio dava adito a numerose problematiche: in primo luogo, esso consentiva in modo sistematico e frequente la deroga della normativa comunitaria da parte del nostro legislatore ordinario, il quale, di fronte a norme comunitarie ritenute “scomode” poteva emanarne di proprie destinate, senza trovare ostacoli, a succedere, in virtù del criterio temporale, a quelle di derivazione comunitaria. A farne le spese, in questo caso, sarebbe stata la potestà normativa riconosciuta alla Comunità dagli stessi Stati membri: il suo carattere cogente nei confronti degli stessi era messo in serio pericolo in quanto si forniva loro lo strumento per disattendere, secondo mere ragioni di opportunità, gli obblighi derivanti dai trattati istitutivi. L'impostazione sostenuta dalla nostra Corte si poneva in netto contrasto con le posizioni sostenute dalla Corte di Giustizia, la quale criticava apertamente l'equiparazione, all'interno della gerarchia delle fonti, tra la norma comunitaria e la legge di esecuzione dei trattati istitutivi e la conseguente assoggettabilità di entrambe al criterio cronologico. In particolar modo, il giudice comunitario evidenziava il contrasto tra questa impostazione e le caratteristiche

istitutivi delle Comunità un'efficacia superiore a quella della legge ordinaria”. Secondo CELOTTO, l'art.11 si configura come “norma permissiva che permette l'assunzione di limitazioni di sovranità senza andare però a derogare sulla gerarchia interna delle fonti”.

proprie del diritto comunitario il quale *non potrebbe, in ragione della sua specifica natura, trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che ne risultasse scosso il fondamento giuridico della stessa Comunità* e ricordava al giudice comunitario come il trasferimento dei diritti e degli obblighi effettuato dagli Stati a favore dell'ordinamento giuridico comunitario determinasse, di fatto, *una limitazione definitiva dei loro poteri sovrani*.

Inoltre, la dottrina dell'epoca metteva in evidenza l'inidoneità del criterio cronologico e dello strumento dell'abrogazione nel risolvere i conflitti tra diritto comunitario e diritto interno: questo perchè si può parlare di “abrogazione” solo con riferimento a fonti che, all'interno della gerarchia delle fonti, si trovano in posizione pariordinata. Al contrario, si evidenziava, come di fatto, le norme interne e le norme di derivazione comunitaria non fossero collocabili in una posizione di parità trovandosi di fronte, invece, ad una posizione di sovraordinazione della norma comunitaria rispetto a quella nazionale.

Il principio del primato del diritto comunitario sul diritto interno inizia ad affermarsi nel pensiero del nostro giudice costituzionale verso la metà degli anni settanta anche se, a fronte di questo primo segnale di apertura nei confronti delle posizioni avanzate dalla Corte di Giustizia, non pone in discussione il suo tradizionale approccio dualista nel configurare i rapporti tra i due ordinamenti. È bene, però, evidenziare come la Corte inizi ad apportare delle modifiche a molte delle sue affermazioni contenute nelle precedenti pronunce: il primo segnale di questa revisione (o *revirement*) è contenuto nelle **sentenza n.183 del 27 dicembre 1973** in cui essa ha occasione di esprimersi riguardo alla legittimità costituzionale della partecipazione italiana all'ordinamento comunitario affermando la supremazia della normativa da esso promanante sul diritto nazionale anche se, pur ammettendo tale primato, per il momento omette di definire attraverso quali meccanismi esso trovi attuazione concreta.

In questa pronuncia la Corte aveva respinto l'eccezione di incostituzionalità riguardante la legge di esecuzione del Trattato istitutivo della CEE, che era stata sollevata in riferimento alla presunta incompatibilità dei regolamenti comunitari con il dettato costituzionale. A questo proposito il giudice rimettente sosteneva che i regolamenti in questione, avendo efficacia obbligatoria ed immediata applicabilità nei confronti dello Stato e dei cittadini italiani, comportavano una *inammissibile rinuncia alla sovranità*

con conseguente modifica della struttura costituzionale dello Stato italiano.

Nel respingere la questione di incostituzionalità, la Corte si ricollegò al disposto di cui all'art.11 della Costituzione, ribadendo il suo ruolo autorizzatorio delle limitazioni di sovranità che consentivano all'Italia di instaurare delle forme di collaborazione con gli altri Stati, sancite con la firma dei Trattati che davano vita alle Comunità Europee, sostenendo, inoltre, che tali limitazioni di sovranità potevano attuarsi mediante lo strumento della legge ordinaria, con conseguente prevalenza delle norme comunitarie che concretizzavano le suddette limitazioni di sovranità sulle norme costituzionali.

In questo contesto, il diritto comunitario, di natura primaria (i Trattati) e derivata (regolamenti e direttive), costituiva l'espressione diretta di un potere attribuito alla Comunità da parte degli stessi Stati membri mediante la stipulazione dei Trattati istitutivi. Ed è proprio con questa stipulazione che gli Stati contraenti mettevano in atto le "cessioni di sovranità" con le quali si devolveva alle Istituzioni comunitarie, il potere di emanare tali atti normativi.

Di conseguenza le fonti comunitarie, secondo la prospettiva fatta propria dal giudice costituzionale, dovevano trovare piena e diretta applicazione in tutti gli Stati membri risultando incompatibile con il nuovo assetto comunitario il fatto che il regolamento comunitario direttamente applicabile incontrasse degli ostacoli derivanti da atti normativi nazionali. Allo stesso tempo, il giudice costituzionale affermava l'inammissibilità di un sindacato di legittimità costituzionale vertente sui regolamenti comunitari, in quanto essi non erano ricompresi tra le fonti elencate all'art.134 della Costituzione sulle quali, viceversa, tale sindacato poteva esplicarsi liberamente. Tale giudizio, però, poteva svolgersi sulla legge di esecuzione del Trattato istitutivo, nelle ipotesi in cui quest'ultima avesse determinato la violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento comunitario o dei diritti inalienabili della persona (aspetto che verrà analizzato più avanti).¹⁶⁶

Con queste affermazioni, il nostro giudice costituzionale accettò, per la prima volta, quei principi contenuti nella giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità

166ALFONSO CELOTTO, *L'efficacia delle fonti comunitarie nell'ordinamento italiano. Normativa, giurisprudenza e prassi*, Torino, 2003; PASQUALE COSTANZO, *La Costituzione italiana di fronte al processo costituzionale europeo*, in www.consultaonline.it; FILIPPO DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1995;

Europee che con la sentenza **Costa c. Enel del 25 luglio 1964** (della quale si è parlato all'inizio del paragrafo), affermava la sovraordinazione della norma comunitaria sulla norma interna, a prescindere dal fatto che questa fosse preesistente o meno con conseguente “primato” del diritto comunitario, inteso come condizione fondamentale per garantire sia l'esistenza che il funzionamento delle Comunità europee.¹⁶⁷ A questo proposito, i giudici comunitari affermavano che gli stessi Stati membri i quali, sottoscrivendo i trattati istitutivi delle Comunità Europee, avevano dato origine ad un ordinamento giuridico vincolante nei loro confronti, non potevano, in alcun modo, opporsi, mediante norme di diritto interno, agli obblighi derivanti dalla stipulazione dei trattati in questione.

Con la successiva sentenza **n.232 del 22 ottobre 1975, ICIC**, la Corte costituzionale affinò ulteriormente il principio del primato del diritto comunitario sul diritto nazionale, tenendo conto dell'ampio dispiegarsi della potestà regolamentare comunitaria e affermò due “principi-cardine” nella definizione dei rapporti tra livello comunitario e livello interno: la diretta applicabilità dei regolamenti sul nostro ordinamento interno e la loro preminenza sulle leggi nazionali descrivendo i meccanismi attraverso cui si attua tale prevalenza.¹⁶⁸ Affermando questi principi il giudice costituzionale italiano si allinea sulle posizioni sostenute dal giudice comunitario in materia di primato del diritto comunitario sul diritto nazionale e di supremazia, in caso di contrasto, delle norme comunitarie sulle norme di diritto interno, sia anteriori che successive: in particolar modo, si introduce il principio per cui una norma legislativa interna incompatibile con un regolamento comunitario preesistente è viziata da incostituzionalità per violazione dell'art.11, Cost. (ammettendosi il giudizio di costituzionalità come strumento in grado di garantire la prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno), di cui si ribadisce il riconoscimento delle limitazioni di sovranità determinate dall'adesione dell'Italia ai trattati istitutivi e del parallelo *trasferimento agli organi della Comunità del potere di emanare norme giuridiche* configurandosi come norma interposta la legge di esecuzione

¹⁶⁷Corte di Giustizia CE, 25 luglio 1964, causa 6/1964, *Costa c Enel*;

¹⁶⁸Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 1975, n. 232, *ICIC*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1975, p.766 ss.; “esigenze fondamentali di eguaglianza e di certezza giuridica postulano che le norme comunitarie debbono avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri, senza la necessità di leggi di recezione e adattamento, come atti aventi forza e valore di legge in ogni paese della Comunità, si da entrare contemporaneamente in vigore e conseguire applicazione eguale ed uniforme nei confronti di tutti i destinatari”.

del Trattato. Dal principio della diretta applicabilità dei regolamenti comunitari il Giudice costituzionale ricava un altrettanto importante corollario: il divieto, in capo al legislatore ordinario, di riprodurre il contenuto dei regolamenti in atti legislativi interni.¹⁶⁹ Questo divieto è previsto a tutela della diretta applicabilità attribuita dall'art. 189 (ora art.249) del trattato istitutivo ai regolamenti (i quali sono caratterizzati dall'aver portata generale, dall'essere obbligatori in tutti i loro elementi e dalla diretta applicabilità all'interno degli Stati membri) e della previsione di cui all'art.177 dello stesso trattato, nel senso che la riproduzione del regolamento può determinare una novazione dello stesso (snaturando, in un certo senso, il suo contenuto originario) sul piano interno rendendo impossibile la proposizione di questioni pregiudiziali, interpretative e di validità del regolamento innanzi alla Corte di Giustizia. L'impostazione contenuta nella sentenza n. 232 del 1975 viene successivamente ripresa dalle successive sentenze n.**205 del 28 luglio 1976** e n.**163 del 29 dicembre 1977** con le quali il giudice comunitario ribadisce che i regolamenti comunitari hanno il potere di abrogare le leggi interne previgenti e con esso incompatibili (trovando applicazione in questo caso il criterio cronologico) mentre le leggi ordinarie emanate successivamente ad un regolamento comunitario che dovessero porsi in contrasto con il contenuto di quest'ultimo sono da dichiararsi incostituzionali in quanto, come suddetto, violano indirettamente l'art.11 del nostro dettato costituzionale.¹⁷⁰ La dichiarazione di incostituzionalità spetta alla Corte costituzionale la quale è l'unico organo che detiene il potere di rimuovere la norma incostituzionale dall'ordinamento giuridico interno.

In questa fase, la Corte costituzionale circoscrive il suo intervento volto a verificare la costituzionalità delle leggi interne contrastanti con i regolamenti comunitari unicamente alle leggi interne sopravvenute o successive all'emanazione degli atti comunitari, mantenendosi, con riferimento alle norme nazionali anteriori, il meccanismo dell'abrogazione implicita (**sentenza n.163 del 29 dicembre 1977**). Allo stesso tempo,

¹⁶⁹La sentenza n.232 del 1975 afferma che i regolamenti comunitari, a condizione che essi siano completi nel loro contenuto dispositivo, costituiscono “fonte immediata di diritti ed obblighi sia per gli Stati sia per i loro cittadini in quanto soggetti delle Comunità” e, come tali, “non devono essere oggetto di provvedimenti statali a carattere riproduttivo, integrativo o esecutivo, che possono comunque differirne o condizionarne l'entrata in vigore, e tanto meno sostituirsi ad essi, derogarvi o abrogarli, anche parzialmente”.

¹⁷⁰Corte costituzionale, sentenza n.232 del 30 ottobre 1975, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, I, p. 2211 ss.; sentenza n.205 del 28 luglio 1976, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1976, I, 1291 ss.; sentenza n. 163 del 29 dicembre 1977, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1977, I, p.1524 ss.;

però, la norma interna successiva viziata da incompatibilità nei confronti della fonte comunitaria non viene sanzionata con il meccanismo della “nullità”, in quanto il giudice costituzionale esclude, in perfetta aderenza all'approccio dualista, che il trasferimento alle Istituzioni comunitarie del potere di emanare atti normativi *comporti come conseguenza una radicale privazione di efficacia della volontà sovrana degli organi legislativi degli Stati membri* rifiutando, al contempo, ponendosi in una posizione duramente criticata dal giudice europeo, la “disapplicazione” della norma interna da parte del giudice nazionale basando questo rifiuto sul fatto che *ciò equivarrebbe ad ammettere il suo potere di accertare e dichiarare una incompetenza assoluta del nostro legislatore, sia pure limitatamente a determinate materie, potere che nel vigente ordinamento sicuramente non gli è attribuito.*

Da questa impostazione deriva l'obbligo, in capo ai giudici ordinari, di sollevare questione di legittimità costituzionale nelle ipotesi in cui essi si trovino di fronte a norme di diritto interno successive a quelle emanate in sede comunitaria e con queste ultime contrastanti e, viceversa, l'obbligo degli stessi giudici ordinari di rilevare l'abrogazione della norma interna ad opera di una norma comunitaria emanata ex post.

La proposizione di una questione di legittimità e l'abrogazione, in questo caso, come venne rilevato dalla dottrina dell'epoca ma anche da parte della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, si configuravano come due strumenti di diritto interno, la cui applicazione richiedeva dei margini di tempo considerevoli ponendosi, in tal modo, in contasto con il principio cardine della diretta applicabilità del diritto comunitario sancito dai trattati istitutivi: ciò che si contestava era il fatto che l'applicazione dei regolamenti ex art.189 del Trattato CE veniva subordinata all'emanazione di atti di diritto interno (sentenza di incostituzionalità della Corte costituzionale e atto abrogativo) che determinavano ritardi di notevole portata nell'applicazione della normativa comunitaria e, inoltre, un differenziato grado di efficacia della stessa all'interno degli Stati membri a discapito delle esigenze di certezza del diritto.

A questo proposito la Corte di Giustizia delle Comunità Europee intervenne contrastando con fermezza l'impostazione seguita dal nostro giudice costituzionale: la sentenza ***Simmenthal* del 9 marzo 1978** (causa 106/77) esprime pienamente questo dissenso laddove si ribadisce, da parte dei giudici comunitari, il principio della piena,

diretta ed uniforme applicazione del diritto comunitario all'interno degli ordinamenti interni agli Stati membri e la sua incompatibilità con *qualsiasi prassi nazionale che condizioni o limiti anche temporaneamente tale potere di disapplicazione, imponendo al Giudice di chiedere o attendere la rimozione della norma interna da parte di altri organi giurisdizionali o legislativi*. Questo principio, secondo la Corte di Giustizia, porta con sé un importante corollario: Il potere dei giudici nazionali di disapplicare, di propria iniziativa, tutte quelle disposizioni di diritto interno, negli ambiti di propria competenza, che si pongono in contrasto con norme emanate dalle Istituzioni comunitarie, senza dover attendere l'intervento abrogativo o la dichiarazione di illegittimità da parte della Corte costituzionale: il giudice nazionale assume, quindi, il ruolo di “garante” della corretta applicazione del primato del diritto comunitario sul diritto nazionale.¹⁷¹

Come ulteriore conseguenza, i regolamenti comunitari previsti dall'art.189 (ora 249) del Trattato di Roma sono assoggettati alla disciplina prevista dai Trattati istitutivi ma, allo stesso tempo, hanno la capacità di produrre effetti normativi diretti sul piano interno, nel senso che essi devono essere applicati senza che vi sia necessità di atti normativi emanati dal nostro legislatore che li rendano attuabili (hanno *piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri*). Essi s'impongono sul nostro ordinamento in quanto atti dotati di “forza e valore di legge” e i loro rapporti con le fonti normative nazionale sono configurate secondo il criterio della competenza (non più secondo il criterio cronologico). Questo fa sì che la norma interna che si ponga in contrasto con il regolamento comunitario e, più in generale, con i trattati istitutivi, violi indirettamente e mediamente l'art.11 Cost in quanto quest'ultimo garantisce “copertura costituzionale” alla norma comunitaria offrendosi come “norma giustificatrice” dell'efficacia di quest'ultima nell'ordinamento nazionale.: viene affermata la sovraordinazione delle norme comunitarie sul diritto nazionale in tutte le ipotesi di contrasto tra essi con conseguente inutilità di atti di recepimento interno nonchè di atti

¹⁷¹Sentenza Simmenthal del 9 marzo 1978, “in forza della preminenza del diritto comunitario il giudice nazionale, incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale”;

abrogativi o di annullamento delle norme nazionali contrastanti: Il tutto al fine di garantire l'applicazione uniforme ed immediata del diritto comunitario.

Con la sentenza n.170 dell'8 giugno 1984 (c.d. sentenza *Granital*) il cammino comunitario del nostro giudice costituzionale incontra un punto di svolta che gli consente di collocarsi in una posizione, in materia di rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario, non dissimile a quella sostenuta dalla Corte di Giustizia.¹⁷²La sentenza in esame evidenzia una sostanziale revisione, da parte del nostro giudice costituzionale, dell'assetto fino ad allora dato ai rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno pur continuando a mantenere una visione “dualista” di tali rapporti. La premessa da cui parte la pronuncia in questione è che i due ordinamenti, pur distinti e autonomi, sono coordinati tra loro, in virtù del fatto che *“la legge di esecuzione del Trattato ha trasferito agli organi comunitari, in conformità dell'art.11 Cost., le competenze che questi esercitano, beninteso nelle materie loro riservate”*. Queste limitazioni di sovranità sancite con la stipulazione dei Trattati istitutivi consentono alle fonti comunitarie dotate della caratteristica dell'immediata applicabilità di operare all'interno dell'ordinamento interno analogamente a quanto avviene per gli atti “aventi forza e valore di legge”acquisendo la stessa efficacia di cui esse godono nell'ordinamento comunitario.Come conseguenza di questo trasferimento l'ordinamento interno si è aperto all'ordinamento comunitario lasciando che le regole da quest'ultimo emanate trovino vigenza all'interno del territorio nazionale *quali sono scaturite dagli organi competenti a produrle*: queste norme, però, non entrano a far parte del diritto nazionale e, allo stesso modo, non vengono sottoposte al regime disciplinante le leggi statali. Ribadendo la propria visione dualista, la nostra Corte costituzionale afferma la delimitazione delle sfere di azione dei due ordinamenti affermando che *“la legge statale rimane collocata in un ordinamento che non vuole interferire nella produzione normativa del distinto ed autonomo ordinamento della Comunità, sebbene garantisca l'osservanza di essa nel territorio nazionale”*.

Di conseguenza le leggi interne in contrasto con le norme comunitarie non potevano *costituire ostacolo al riconoscimento della <<forza e valore>> che il Trattato conferisce al regolamento comunitario, nel configurarlo come atto produttivo di regole*

¹⁷²Sentenza 8 giugno 1984 n.170, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, p.1098 ss.;

immediatamente applicabili”.

Seguendo le indicazioni contenute nella sentenza *Simmenthal* della Corte di Giustizia, ai giudici nazionali viene riconosciuto il potere di non applicare le norme interne che si pongano in contrasto con il diritto comunitario direttamente applicabile (configurandosi, in tal modo, un vero e proprio controllo *diffuso* sulla compatibilità tra atti normativi interni e fonti comunitarie) e, viceversa, di dare applicazione a quest'ultimo impedendo alle norme statali, anteriori o successive, di venire in rilievo nella risoluzione della controversia. La non applicazione della norma interna incompatibile con la normativa comunitaria non determinava la sua nullità con conseguente eliminazione della stessa dal nostro ordinamento: al contrario, essa continuava a vigere nel nostro contesto normativo ma, pur nella sua validità, essa era inapplicabile al caso di specie data la vigenza del principio della separazione tra gli ordinamenti (sul punto vedi anche le successive sentenze della Corte costituzionale, la **n.47 del 22 febbraio 1985, Società Fratelli Carli c. Prefetto di Imperia** e **n.48 del 22 febbraio 1985, Mantovani e Carapello S.P.A.**).¹⁷³

La sentenza n.170/1984 si collocava all'interno della prospettiva dualista in quanto concepiva il diritto comunitario come un fenomeno nettamente separato dall'ordinamento statale, pur ammettendo che essi “pur essendo distinti erano coordinati tra loro” e affermava come, in realtà, non vi fosse un reale contrasto tra norma comunitaria e norma interna: la “non applicazione” della norma interna costituiva la conseguenza dell' “arretramento” dell'ordinamento nazionale di fronte all'avanzare del fenomeno comunitario di fronte al quale la legge interna diventava “invisibile”.¹⁷⁴ In quest'ottica, la norma comunitaria doveva obbligatoriamente ricevere applicazione all'interno degli Stati membri ma per “forza propria” in quanto essa, secondo la prospettiva dualista, non entrava a far parte dell'ordinamento nazionale. La norma comunitaria si collocava in una posizione di “preferenza” rispetto alla norma interna

¹⁷³ANTONIO RUGGERI, *Comunità europee, Stato e Regioni dopo la sentenza n. 170/1984 della Corte costituzionale sull'efficacia dei regolamenti comunitari*, in *Le Regioni*, 1985, p.433 ss.; Le sentenze n. 47 e n.48 del 22 febbraio 1985 sono reperibili in *Rivista di diritto internazionale*, 1985, p.168 ss.; MARZIALE GIUSEPPE, *Materiali per l'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti comunitari*, in *Il Foro Italiano*, 1984, IV, p.377 ss.;

¹⁷⁴ANTONIO LA PERGOLA, *Il giudice costituzionale italiano di fronte al primato e all'effetto diretto del diritto comunitario: note su un incontro di studio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p.2432 ss.; SORRENTINO FEDERICO, *La Costituzione italiana di fronte al processo di integrazione europea*, in *Quaderni regionali*, 1992, p.417 ss.;

incompatibile (ad essa precedente o successiva) ma solo in quelle materie devolute alla competenza delle Comunità. Conseguentemente l'applicazione nell'ordinamento interno della norma comunitaria non determinava l'abrogazione della norma di diritto nazionale con essa incompatibile ma aveva come unico effetto quello di far sì che quest'ultima “non venisse in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale”: la norma di diritto interno contrastante con la norma comunitaria non veniva espulsa dall'ordinamento giuridico ma, non poteva produrre alcun effetto pur continuando a esistere, in modo integro e valido, nel nostro ordinamento. Essa veniva semplicemente “disapplicata”, come suddetto, da parte dei giudici ordinari, ma non annullata nè tantomeno abrogata.¹⁷⁵

In questo contesto vennero dichiarate inammissibili le questioni di costituzionalità proposte in via incidentale aventi ad oggetto norme legislative contrastanti con le fonti di diritto comunitario dotate di effetto diretto in quanto spettava al giudice comune il compito di procedere direttamente, come suddescritto, alla non applicazione della norma di diritto interno confliggente con il diritto comunitario direttamente applicabile. Nonostante l'introduzione del meccanismo della “non applicazione”, in capo ai giudici comuni, (seguendo, per questa via, le indicazioni suggerite dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee), la dottrina e la stessa Corte di Giustizia continuavano a manifestare perplessità nei confronti dell'impostazione configurata dai giudici costituzionali in riferimento ai rapporti tra diritto comunitario e diritto interno. Ad essere oggetto di critica era, in primo luogo, la concezione “dualista” da essi seguita nella configurazione dei rapporti in questione (in netta contrapposizione con la concezione “monista” fatta propria dalla Corte di Giustizia).¹⁷⁶In nome di questa visione, infatti, la Corte costituzionale continuava a rivendicare e a delimitare a proprio favore un ambito di

¹⁷⁵La sentenza n.170/1984, *Granital* afferma sul punto che “le disposizioni comunitarie immediatamente applicabili devono entrare e permanere in vigore nel territorio italiano, senza che la loro sfera di efficacia possa essere intaccata dalla legge ordinaria dello Stato. Non importa, al riguardo, se questa legge sia anteriore o successiva. Il regolamento comunitario fissa, comunque, la disciplina della specie. L'effetto connesso con la sua vigenza è perciò quello, non già di caducare, nell'accezione propria del termine, la norma interna incompatibile, bensì di impedire che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale. In ogni caso il fenomeno in parola va distinto dall'abrogazione, o da alcun effetto estintivo o derogatorio, che investe le norme all'interno dello stesso ordinamento statale, e ad opera delle sue fonti”.

¹⁷⁶ANTONIO TIZZANO, *La Corte costituzionale e il diritto comunitario: vent'anni dopo....*, in *Il Foro Italiano*, 1984, I, p.2063 ss.; SORRENTINO FEDERICO, *L'influenza del diritto comunitario sulla Costituzione italiana*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, Tomo II, p.1637;

competenza, in sede di giudizi incidentali di costituzionalità, nelle ipotesi di contrasto tra legge di esecuzione del Trattato istitutivo con i principi fondamentali e i diritti inalienabili della persona umana e nell'ipotesi in cui una legge nazionale ostacolava o pregiudicava l'applicazione dei principi sanciti dal Trattato attribuendosi il compito di *accertare se il legislatore ordinario abbia ingiustificatamente rimosso alcuno dei limiti alla sovranità statale, da esso medesimo posti, mediante la legge di esecuzione del Trattato, in diretto e puntuale adempimento dell'art.11 Cost.*

In secondo luogo, ad essere oggetto di critica era l'ambiguità insita nel fatto che la norma interna, pur essendo incompatibile con la norma comunitaria, continuava ad esistere, mantenendo la propria validità, all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale, e ledendo, in tal modo, esigenze di certezza del diritto. Si evidenziava come, di fatto, la norma interna potesse essere dichiarata incompatibile solo con riferimento alle materie oggetto di competenza comunitaria, trovando, invece, applicazione in tutte quelle fattispecie non ricomprese in questa competenza.¹⁷⁷ A questo proposito la dottrina ha descritto questo fenomeno paragonandolo a un “limbo nel quale stanno tutte quelle norme nazionali che, contrastanti con il diritto comunitario, aspettano di essere chiamate a disciplinare tutti quei rapporti da esso non regolamentati”.¹⁷⁸ La Corte di Giustizia, ritenendo inconcepibile questa situazione ambigua e insufficiente il meccanismo della mera disapplicazione (che affidava al singolo giudice il compito di non applicare le norme interne contrastanti con il diritto comunitario a seconda dei casi a lui sottoposti), affermava l'obbligo, in capo agli Stati membri, di abrogare la normativa interna incompatibile con il diritto comunitario: nella visione dei giudici comunitari era improponibile il mantenere in vigore, sul piano interno, un atto contrastante con gli obblighi comunitari auspicandosi l'abrogazione di questo atto ad opera di disposizioni interne dotate del suo stesso valore giuridico (la c. d. abrogazione “espressa”). A questo proposito la giurisprudenza della Corte di Giustizia (**sentenza del 24 marzo 1988, causa 104/86, Commissione c. Repubblica italiana**) affermava che *la preminenza e*

¹⁷⁷Il giudice costituzionale, a questo proposito, sosteneva che *fuori dall'ambito materiale, e dai limiti temporali, in cui vige la disciplina comunitaria così configurata, la regola nazionale serba intatto il proprio valore e spiega la sua efficacia.*

¹⁷⁸L'espressione è di ANTONIO LA PERGOLA, *Il giudice costituzionale italiano di fronte al primato e all'effetto diretto del diritto comunitario: note su un incontro di studio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p.2432 ss.;

l'efficacia diretta delle disposizioni del diritto comunitario non sottraggono gli Stati membri dall'obbligo di eliminare dal loro ordinamento giuridico interno le disposizioni incompatibili con il diritto comunitario: infatti, il mantenimento in vigore delle stesse crea una situazione di fatto ambigua, in quanto mantiene gli interessati in uno stato di incertezza circa le possibilità loro garantite di fare appello al diritto comunitario.

Successivamente alla sentenza Granital del 1984, la Corte costituzionale ebbe modo di precisare meglio le proprie affermazioni con riferimento al principio della diretta applicabilità delle fonti comunitarie (riconosciuto inizialmente ai regolamenti e alle norme dei Trattati) estendendo quest'ultimo alle sentenze della Corte di Giustizia. Nell'ambito di queste pronunce dotate di “diretta applicabilità” la Corte ricomprendeva sia quelle rese in sede di rinvio pregiudiziale secondo l'art.234 del Trattato sia tutte quelle sentenze c.d. *dichiarative* “che applichino e/o interpretino una norma comunitaria” attraverso le quali, la Corte di Giustizia, in qualità di interprete del diritto comunitario, *ne precisi autoritariamente il significato* determinandone *l'ampiezza e il contenuto delle possibilità applicative* (**sentenza n.113 del 23 aprile 1985**). Il giudice costituzionale estende la caratteristica della diretta applicabilità anche a tutte quelle norme comunitarie dotate del c.d. “*effetto diretto*” che, in quanto tali, sono idonee a creare diritti e obblighi direttamente in capo ai singoli (intesi come persone fisiche e giuridiche), eliminando l'intermediazione dello Stato, nel senso che non viene più ritenuta necessaria, per il concreto esplicarsi dell'effetto diretto, la predisposizione, da parte di quest'ultimo, di meccanismi e procedure per consentire ai singoli la titolarità dei diritti e degli obblighi loro riconosciuti dal diritto comunitario. Tra questi atti dotati del c.d. “effetto diretto” la Corte ricomprende anche le direttive comunitarie a condizione che queste siano provviste di quelle caratteristiche che la Corte di Giustizia ha individuato al fine di produrre effetti diretti (**sentenza n.116/1991**) vale a dire un contenuto incondizionato e sufficientemente chiaro e preciso e l'inadempimento da parte dello Stato per l'inutile scadenza del termine previsto per l'attuazione delle direttive.

Recentemente la Corte di cassazione, in una sentenza del 10 dicembre 2002, ha riconosciuto la caratteristica della diretta applicabilità anche alle decisioni della Commissione europea stabilendo che, nelle ipotesi di conflitto tra gli atti in questione e le norme di diritto interno, il giudice comune non è tenuto a considerare queste ultime ai

fini della sua pronuncia.

Per quel che riguarda le norme di diritto comunitario non direttamente applicabili il loro contrasto con le norme di diritto interno, non è risolto con la “*non applicazione*” da parte dei giudici comuni ma attraverso la dichiarazione d'incostituzionalità da parte della Corte. Questa interpretazione è stata confermata da numerose decisioni: alcune sono entrate nel merito delle questioni proposte in riferimento all'art.11 Cost., dichiarandole infondate mentre altre hanno rinviato gli atti al giudice *a quo* affinché richiedesse alla Corte di Giustizia di dare un'interpretazione certa della normativa comunitaria al fine di valutare i requisiti della rilevanza e della non manifesta infondatezza.¹⁷⁹

In questa tappa del “cammino comunitario” percorso dal nostro giudice costituzionale viene riconosciuto il potere, in capo al diritto comunitario, di derogare alle norme costituzionali sino a sostituirsi ad esse nel delimitare la sfera di competenza attribuita allo Stato e alle Regioni (sentenza n.399 del 19 novembre 1987).¹⁸⁰ In tale occasione la Corte costituzionale afferma che gli organi della Comunità Europea non sono obbligati ad osservare la ripartizione di competenze prevista nell'ordinamento italiano (anche se prevista a livello di normazione costituzionale) e possono emanare norme completamente differenti da tale articolazione di poteri entro i limiti del rispetto di quel nucleo di principi e valori fondamentali indicati dalla sentenza *Frontini* del 1973.

Di conseguenza, le norme comunitarie si sostituiscono alle norme di diritto interno e, nel caso in cui esse derogano a norme di rango costituzionale, devono essere equiparate a queste ultime, in base all'art.11 Cost.: nei casi in cui vi sia una invasione di competenze attribuite e garantite dalle norme comunitarie, può avviarsi il procedimento previsto dal diritto interno del conflitto di attribuzioni.

Il principio della diretta applicabilità viene esteso, oltre ai regolamenti, alle direttive self-executing, alle decisioni, alle sentenze interpretative e a quelle dichiarative d'inadempimento della Corte di Giustizia con conseguente prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno.¹⁸¹ La caratteristica della “diretta e immediata

¹⁷⁹Tra queste si vedano le ordinanze n.536/1995 e n.108 e n.109/1998. FEDERICO SORRENTINO, *Ammissibilità del conflitto e *Ref cammino comunitario della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, p.2816 ss.,

¹⁸⁰In *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, p.2807 ss.;

¹⁸¹La diretta applicabilità delle sentenze interpretative e di quelle dichiarative d'inadempimento è stata

applicabilità” è da attribuirsi a tutte quelle norme che impongono agli Stati membri degli obblighi precisi, chiari e non condizionati in grado di imporsi senza che vi sia necessità di provvedimenti interni di attuazione e che determinano il sorgere, in capo ai singoli individui, di situazioni giuridiche tutelabili innanzi al giudice nazionale.

Viene sancito il dovere dei giudici nazionali, degli organi dello Stato e della Pubblica Amministrazione di disapplicare le leggi interne incompatibili con la normativa comunitaria direttamente applicabile (sentenza n.389 dell'11 luglio 1989, *Provincia autonoma di Bolzano*) affermandosi in questo caso che “tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (e agli atti aventi forma o valore di leggi) tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi, sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con norme comunitarie direttamente applicabili”.¹⁸²

Si stabilisce l'inaammissibilità di una questione di legittimità costituzionale per eccesso di delega, con riferimento all'art.76 della Costituzione, nel caso in cui la legge di delegazione faccia riferimento a direttive direttamente applicabili per la determinazione dei principi e dei criteri direttivi. In questa ipotesi il giudice deve disapplicare il decreto delegato difforme dalla direttiva a vantaggio di quest'ultima (sentenza n.168 del 18 aprile 1991, *Industria dolciaria Giampaoli*).¹⁸³In occasione della sentenza n. 68/1991, il giudice costituzionale ha sancito l'importante distinzione tra i due istituti della *disapplicazione* e della *non applicazione* indicandosi con il primo “un effetto” che

sostenuta, rispettivamente, dalle sentenze n.113 del 23 aprile 1985 e la n.389 dell'11 luglio 1989 rispettivamente in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, p.694 ss.e in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, p.1757 ss.. Per quel che riguarda la diretta applicabilità delle direttive, la Corte costituzionale si è espressa, in suo sostegno, nelle sentenze n.64 del 2 febbraio 1990 e n.168 del 18 aprile 1991, rispettivamente in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, p.265 ss.,e 1991, p.1409 ss.;

182SORRENTINO FEDERICO, *Conflitti tra Stato e Regioni a cospetto di norme comunitarie*, in *Quaderni regionali*, 1989, p.78 ss.; PALMERI GIUSEPPE, *Il sistema costituzionale delle competenze regionali al vaglio dei poteri della CEE*, in *Quaderni regionali*, 1989, p.195 ss.; SICO LUIGI, *Ancora sul rapporto tra diritto comunitario e ordinamento italiano*, in *Il Foro Italiano*, 1989, I, p.1018 ss.; D'ATENA ANTONIO, *Prospettive del regionalismo nel processo di integrazione europea. (Il problema dell'esecuzione e dell'attuazione delle norme comunitarie)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, p.2171 ss.;

183Sentenza n.168 del 1991, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, p.1409 ss.; ANTONIO RUGGERI, *Continuo e discontinuo nella giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n.170 del 1984 in tema di rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno:dalla “teoria” della separazione alla “prassi” dell'integrazione intersistemica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, p. 1583 ss.;

indica un vizio dell'atto (nel senso che il giudice ordinario può *disapplicare* il regolamento amministrativo che ritiene illegittimo). Questo istituto implicherebbe da parte del giudice un giudizio sulla validità della legge ordinaria: tale giudizio, però, nel nostro ordinamento, non può essere affidato al giudice ordinario in quanto esso è riservato alla Corte costituzionale. Questo meccanismo, inoltre, determina un accertamento di illegittimità che comporta unicamente effetti *inter partes*, limitati al singolo giudizio. Con il secondo istituto, quello della non applicazione, viene operata una scelta circa la norma competente a disciplinare la materia in base al riparto di attribuzioni delineato nei Trattati istitutivi senza che vi sia un giudizio vertente sulla validità della legge. Diversamente dalla disapplicazione, questo istituto definisce l'ambito di applicazione di norme valide secondo le regole proprie del loro ordinamento di appartenenza ed efficacia nei loro rispettivi ambiti di applicazione.

Nel corso degli anni novanta il giudice costituzionale ebbe l'occasione di esprimere un atteggiamento di parziale allontanamento rispetto al principio generale vigente in materia di risoluzione delle antinomie tra fonti comunitarie e fonti di diritto interno che si basava sullo strumento della “non applicazione” da parte dei giudici nazionali delle norme interne contrastanti con il diritto comunitario, ammettendo il proprio sindacato di costituzionalità nell'ambito di un giudizio di costituzionalità in via principale sul contrasto tra norme interne e norme comunitarie: sentenza **n.384 del 10 novembre 1994, Regione Umbria**.

In occasione di questa pronuncia è stata ribadita la competenza della Corte costituzionale a esprimersi sulla compatibilità di norme interne con il diritto comunitario, nelle ipotesi in cui tale questione venga sollevata nel contesto di un ricorso in via principale, qual'è quello disciplinato dall'art.127 della Costituzione. A questo proposito la Corte costituzionale, nel perseguire l'obiettivo di garantire la prevalenza del diritto comunitario su quello interno, ha previsto due differenti strumenti: in primo luogo quello, già menzionato, della “*disapplicazione*” o “*non applicazione*” spettante a ciascun operatore del diritto in tutti i casi in cui ci si trovi di fronte a norme interne previgenti che si pongano in contrasto con il diritto comunitario e, in secondo luogo, quello della “*dichiarazione di incostituzionalità*” da parte della Corte costituzionale

nelle ipotesi di norme interne non ancora entrate in vigore.¹⁸⁴

La sentenza in questione trovava origine in un contrasto fra una delibera legislativa del Consiglio regionale umbro, oggetto di impugnazione governativa in via principale (secondo il meccanismo del controllo preventivo previsto all'art.127, quarto comma, Cost.), e un regolamento comunitario in relazione agli articoli 11 e 117 della Costituzione: fu in questa occasione che si affermò la possibilità, per il giudice costituzionale, di dichiarare incostituzionali le norme o meglio le delibere regionali non ancora entrate in vigore nel nostro ordinamento giuridico per contrasto con norme comunitarie.

Nel caso in esame ci si trovava innanzi a una norma (la legge regionale) non ancora entrata in vigore nei cui confronti non poteva essere avviato un giudizio di legittimità in via incidentale con conseguente intervento del giudice che, con lo strumento della “non applicazione”, avrebbe fatto prevalere il diritto comunitario su quello nazionale.¹⁸⁵

Viceversa, a dover essere applicato, in questo caso, era il giudizio in via principale conseguente ad un ricorso statale, trattandosi di un impugnazione di leggi regionali avvenuta in sede di controllo governativo, nei cui confronti la dichiarazione di illegittimità costituzionale avrebbe avuto come effetto principale quello di impedire alle leggi in questione, contrastanti con il diritto comunitario, di entrare in vigore garantendo, in tal modo, la conformità del diritto interno alla normativa comunitaria. Allo stesso tempo, il giudice costituzionale escludeva l'ammissibilità dell'impugnazione da parte della Regione di una legge statale in quanto, diversamente dall'impugnazione statale, si era di fronte ad un atto che, diversamente dalla delibera regionale, era già entrato in vigore con la conseguenza che *il contrasto tra la norma interna e quella comunitaria poteva essere definito dai giudici di merito non essendovi necessità di un intervento da parte della Corte costituzionale.*¹⁸⁶

184Corte costituzionale, sentenza n.384 del 10 novembre 1994, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, p.3449 ss.;

185A sostegno dell'inammissibilità dell'intervento del giudice comune e dell'utilizzo del meccanismo della “non applicazione” innanzi ad atti normativi non ancora entrati in vigore la Corte affermava in proposito che *una cosa è risolvere il problema del contrasto tra la norma comunitaria direttamente applicabile, e quella interna vigente che risulti incompatibile, demandandone la soluzione ai giudici di merito; altra è la verifica di legittimità costituzionale delle deliberazioni legislative dei Consigli regionali, che in pendenza dell'impugnativa promossa dal Governo innanzi al giudice delle leggi non possono completare l'iter formativo con la promulgazione, e acquisire efficacia con la pubblicazione.*

186SIMONE PAJNO, *L'integrazione comunitaria del parametro di costituzionalità*, 2001, p.91 ss.;

I principi enunciati in questa pronuncia vennero ribaditi nella successiva pronuncia n. **94 del 30 marzo 1995, Regione Sicilia** in cui la Corte è stata nuovamente chiamata a risolvere un conflitto tra una norma comunitaria e una norma di diritto interno (nel caso in esame si trattava di una delibera della Regione Sicilia vertente in materia di aiuti alle imprese) non ancora entrata in vigore: anche in questo caso essa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di quest'ultima. La sentenza di cui si discute si pone lungo una linea di continuità con la precedente pronuncia n. 384 del 1994 affermandosi, anche in questo caso, l'eventualità che la Corte, nell'effettuare il giudizio di legittimità in via principale, esegua un controllo sul contrasto tra norma comunitaria e norma interna, estendendo questo controllo anche all'ipotesi in ad essere oggetto di impugnazione sia una legge statale già in vigore a seguito di un ricorso avviato dalla regione.¹⁸⁷

In questa occasione la Corte costituzionale ha confermato che nei giudizi in via incidentale, laddove vi è un giudice che è in grado di riconoscere la prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno, essa non può intervenire poichè in questo caso ci si trova innanzi a norme nazionali contrastanti con la normativa comunitaria che, essendo non applicabili, determinano la non rilevanza della questione.

Mentre nella sentenza n.384 del 1994 il giudice costituzionale operava una distinzione tra le norme nazionali già vigenti (alle quali si applicava l'istituto della disapplicazione nelle ipotesi di contrasto con la normativa comunitaria) e quelle non ancora entrate in vigore (alle quali era da applicarsi, viceversa, il meccanismo dell'illegittimità costituzionale nell'eventualità di antinomie con il diritto comunitario), nella pronuncia del 1995 egli opera una distinzione basata sulle modalità di accesso alla Corte stessa: di conseguenza, nei *giudizi in via principale*, sia quelli originati dall'impugnazione statale che quelli originati dall'impugnazione regionale (questi ultimi vertenti su norme già entrate in vigore), il giudice costituzionale ritiene possibile il verificarsi di un controllo accentratore con l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità della norma interna contrastante con la norma comunitaria mentre nei *giudizi in via incidentale* i conflitti tra le due fonti vanno risolti dal giudice mediante la non applicazione delle norme nazionali: la Corte estende, dunque, la propria competenza a tutti i casi di giudizio in via principale.essendo assente in questi ultimi un giudice nazionale chiamato a dirimere la

¹⁸⁷Corte costituzionale, Sentenza n.94 del 30 marzo 1995, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, p.788 ss.;

controversia e non essendovi *alcun ostacolo processuale in grado di precludere alla Corte la piena salvaguardia, con proprie decisioni, del valore costituzionale della certezza e della chiarezza normativa di fronte a ipotesi di contrasto di una norma interna con una comunitaria*. Nel effettuare tale estensione del proprio sindacato nei confronti di tutti i giudizi in via principale la Corte richiama gli obblighi gravanti sullo Stato (la sua responsabilità in sede europea) e, di riflesso, sui suoi organi (di natura legislativa e giurisdizionale, inclusa la Corte costituzionale) di procedere alla risoluzione delle antinomie tra fonti di diritto interno e fonti di diritto comunitario, mediante lo strumento dell'abrogazione oppure attraverso la semplice modifica della norma nazionale contrastante con quella comunitaria: tra questi strumenti, il giudice delle leggi vi ricomprende lo strumento della dichiarazione di incostituzionalità nei confronti di una legge impugnata in via principale (sia essa statale o regionale) con l'obiettivo di salvaguardare *il valore costituzionale della certezza e della chiarezza normativa di fronte a ipotesi di contrasto di una norma interna con una comunitaria*.

L'indirizzo manifestato dal nostro Giudice delle leggi in occasione di queste pronunce (che, secondo parte della dottrina, inauguravano la c. d. "quarta fase" del suo "cammino comunitario") non ha mancato, però, di suscitare alcune perplessità soprattutto con riferimento alla sua compatibilità con la visione dualista da sempre sostenuta dalla Corte. A questo proposito è stato rilevato come l'estensione del sindacato di costituzionalità sulle norme interne confliggenti con le fonti comunitarie a tutti i giudizi in via principale si ponga in netto contrasto con uno dei principi sanciti a partire dalla sentenza *Granital* secondo cui le antinomie con le norme comunitarie di dettaglio, oltre a non assurgere a norme interposte in sede di giudizio, non determinano neppure un vizio di legittimità costituzionale. Inoltre, si evidenzia il fatto che il sindacato di costituzionalità sulla norma di diritto interno presuppone l'appartenenza della norma comunitaria interposta allo stesso ordinamento di appartenenza della prima, collocandosi in questo senso, in un'ottica prettamente monista.¹⁸⁸

188DONNARUMMA, *Rapporti tra diritto interno e diritto comunitario: rottura o continuità d'indirizzo nella più recente giurisprudenza costituzionale?*, in *Giurisprudenza italiana*, 1996, I c.87 ss. GRECO GUIDO, *Rapporti tra ordinamento comunitario e nazionale*, in GUIDO GRECO-MARIO CHITI (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte generale, Milano, 1997, p.408 ss.; DONATI FILIPPO, *Recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale in tema di fonti nazionali e comunitarie*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, Torino, 1997, p.1 ss.;

Nel nuovo contesto costituzionale successivo alla riforma del Titolo V che ha novellato l'art.127 sostituendo al meccanismo del sindacato preventivo sulle leggi regionali quello del *sindacato successivo* (prevedendo che *Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione. La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente forza di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge*), l'orientamento manifestato dalla Corte nelle suddescritte pronunce non sembra destinato a subire mutamenti di rilievo: in questo senso oltre a richiamarsi espressamente l'obbligo, in capo allo Stato, di porsi come principale garante (unitamente ai propri organi legislativi e giurisdizionali) dell'attuazione del principio del primato del diritto comunitario sul diritto interno, è doveroso operare un riferimento nei confronti del nuovo art.117, primo comma, Cost. che sottoponendo “ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario” la potestà legislativa statale e regionale sembra ammettere l'eventualità di un sindacato in via principale volto all'osservanza di questi vincoli. La riforma del Titolo V ha infatti determinato (come verrà descritto nel successivo capitolo) all'interno della Carta costituzionale, con riferimento ai rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno, una nuova formulazione dell'art.117, primo comma, nel quale si afferma l'obbligo, in capo al legislatore statale e regionale, di rispettare *i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario*.¹⁸⁹

189La dizione completa dell'articolo 117, primo comma, Cost., afferma che “*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*”; CALVANO R., *La Corte <<fa i conti >> per la prima volta con il nuovo art.117, primo comma, Cost.*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it; ANTONIO RUGGERI, *Riforma del Titolo V e giudizi di “comunitarietà” delle leggi*, intervento al Seminario *Diritto comunitario e diritto interno*, Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it; SORRENTINO FEDERICO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, p.1355 ss. e in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it, 2002; GUZZETTA GIOVANNI, *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, intervento al Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Catania, 14-15 ottobre 2005, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it; LUISA TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n.6/2001, p.1206 ss.; PANARA CARLO, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario cinque anni dopo: quid novi?*, in *Quaderni costituzionali*, n.4/2006, p. 796 ss.; PIZZETTI FRANCO, *L'evoluzione del sistema italiano fra “prove tecniche di governance” e*

La dottrina, soffermandosi sul contenuto della disposizione in esame, ha avuto modo di esprimersi riguardo a due questioni: in primo luogo, la reale capacità dell'art.117, primo comma, di apportare, rispetto al precedente contesto preriforma, delle innovazioni concrete sul piano delle relazioni tra ordinamento comunitario e ordinamento interno e, in secondo luogo, la configurabilità della disposizione in esame come nuovo “*parametro di costituzionalità*” nelle ipotesi di antinomie tra norme comunitarie e norme di diritto nazionale e come elemento in grado di determinare un mutamento nella tradizionale concezione dualista sostenuta dalla nostra Corte costituzionale (che, com'è noto, concepisce i due ordinamenti come “sistemi giuridici autonomi e distinti, ancorchè coordinati secondo la ripartizione di competenze stabilita e garantita dal Trattato”)¹⁹⁰ per avvicinarla all'opposta prospettiva monista propria della Corte di Giustizia europea (che sostiene la superiorità gerarchica del diritto comunitario sul diritto nazionale).¹⁹¹

Riguardo al primo aspetto, vi è stato un filone dottrinale che, adottando un'impostazione “continuista” o “minimalista”, ha ridimensionato la presunta portata innovativa del contenuto dell'art.117, primo comma sostenendo che tale disposizione non ha introdotto nessuna reale novità limitandosi a “codificare una situazione già esistente”, riferendosi a quel filone giurisprudenziale avviato dalla Corte costituzionale in tema di rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento italiano che, ormai da tempo, precedentemente all'approvazione della legge costituzionale n.3/2001, ha sancito il principio del *primato* e della *diretta applicabilità della normativa comunitaria* (a condizione che questa risponda a determinati requisiti) e, in secondo luogo, che la disposizione non ha avuto nessuna reale influenza nel sistema delle fonti con la conseguenza che essa non determina nessun cambiamento nel rapporto fra legge e norma comunitaria limitandosi a “costituzionalizzare” i principi sanciti dalla Corte costituzionale in materia comunitaria e a parificare la potestà legislativa di Stato e Regioni con riferimento alla loro sottoponibilità ai vincoli comunitari.¹⁹²

nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione Europea, in *Le Regioni*, n. 4/2002, p.653 ss.;

¹⁹⁰Questa concezione è stata introdotta per la prima volta dalla nostra Corte costituzionale in occasione della sentenza n.183/1973 ed è stata costantemente ribadita nella sua giurisprudenza successiva; ALESSANDRO PACE, *La sentenza Granital, ventitrè anni dopo*, relazione presentata nel corso del Seminario *Diritto comunitario e diritto interno*, tenutosi presso la Corte costituzionale il 20 aprile 2007 e reperibile su www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it;

¹⁹¹Vedi Corte di Giustizia, 9 marzo 1978, c.106/1977, *Simmenthal*;

¹⁹²A favore dell'impostazione “continuista”, ANTONIO D'ATENA, *Il nuovo Titolo V della parte II*

La corrente dottrinale “continuista” sostiene, inoltre, la non configurabilità dell'art.117, primo comma, come nuovo “parametro di costituzionalità” utilizzabile dai giudici costituzionali nelle ipotesi di contrasto tra norma di diritto interno e norma comunitaria.¹⁹³

Ammettendo l'ipotesi inversa volta ad ammettere la disposizione di cui all'art.117, primo comma come “norma parametro, si sostiene che, in tal modo, la Corte costituzionale, oltre a stravolgere l'impianto giurisprudenziale da essa stessa elaborato nel corso del tempo con riferimento al rapporto tra diritto interno e diritto comunitario, incorrerebbe in una contraddizione in quanto, reintroducendo il meccanismo del sindacato di costituzionalità che, com'è noto, rappresenta uno strumento di diritto interno, essa ostacolerebbe il principio fondamentale della diretta applicabilità delle norme comunitarie nel contesto normativo interno ponendosi, in tal modo, in una situazione di conflittualità con la Corte di Giustizia europea (il riferimento è alla nota sentenza *Simmenthal* del 9 marzo 1978, c.106/1977, dove si è sancita, ad opera dei giudici comunitari, l'incompatibilità con l'ordinamento comunitario dei procedimenti costituzionali interni aventi l'effetto di impedire al giudice comune di ricorrere immediatamente alle norme comunitarie aventi effetto diretto): in quest'ottica il sindacato di costituzionalità volto a verificare il mancato rispetto dei vincoli comunitari costituirebbe paradossalmente violazione di questi stessi vincoli con conseguente

della Costituzione -*Primi problemi della sua attuazione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; GIOVANNI D'ALESSANDRO, *Prime impressioni sull'impatto della costituzionalizzazione del “vincolo comunitario” sulla giurisprudenza costituzionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, ss.; CESARE PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Il Foro Italiano*, 2001, V, p. 195 ss., autore afferma che la norma di cui all'art.117, primo comma, concerne unicamente il rapporto fra gli ordinamenti statali e regionali; GIOVANNI ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n.3/2001*, in *Le Regioni*, 2002, p.324 ss.; MARIO OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in *La Repubblica delle autonomie*, Torino 2002; LEOPOLDO ELIA, *Introduzione*, in *La Repubblica delle autonomie*, Torino 2002, p.9 ss.; FEDERICO SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; M.P. CHITI, *Regioni e Unione Europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2002, p.1421; A. GUAZZAROTTI, *Niente di nuovo sul fronte comunitario? La Cassazione in esplorazione del nuovo art.117, comma 1, Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p 472 ss.;

193 GIOVANNI D'ALESSANDRO, *Prime impressioni sull'impatto della costituzionalizzazione del “vincolo comunitario” sulla giurisprudenza costituzionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, p. 214 ss.; L.S.ROSSI, *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, intervento del 23 marzo 2002;

lesione dell'articolo 117, Cost..

Nella prassi questa impostazione ridimensionatrice della disposizione di cui all'art.117, primo comma, Cost., è stata adottata dalla Corte di cassazione la quale, richiamandosi alla necessità di non stravolgere le acquisizioni giurisprudenziali ormai consolidate in tema di rapporti tra diritto interno e diritto comunitario, ha ritenuto non opportuno sollevare questione di legittimità costituzionale innanzi ad una legge statale contrastante con gli obblighi comunitari, con conseguente violazione del disposto di cui all'art.117, primo comma.¹⁹⁴ La Corte ha motivato il mancato ricorso alla questione di legittimità costituzionale, riferendosi, come suddetto, alla ormai solida giurisprudenza costituzionale in materia e utilizzando come fondamento dell'obbligatorietà dei vincoli comunitari contenuti nell'art.117, l'art.11 della Costituzione legittimante le “cessioni di sovranità” a favore dell'ordinamento comunitario: in questa prospettiva, l'art.117 svolgerebbe unicamente il ruolo di “norma esplicativa” di un limite, quello del “rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario” che, in realtà, era già contenuto in una norma generale (di cui all'art.11, Cost.) preesistente.¹⁹⁵

Il secondo filone dottrinale propone, invece, una lettura del disposto di cui all'art.117, primo comma, Cost., optando decisamente per una maggiore valorizzazione del significato insito nell'obbligo del “rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario”.¹⁹⁶

Secondo questa prospettiva, è proprio la trasposizione a livello costituzionale del vincolo in questione a costituire il maggior elemento innovativo, in quanto essa dimostrerebbe l'importanza riconosciuta dalla nostra Carta costituzionale e, più in generale, dal nostro ordinamento, al processo d'integrazione europea (comprese le

194Si tratta della sentenza della Corte di cassazione, sezione tributaria 10 dicembre 2002, n.17564; In proposito vedi A. GUZZAROTTI, *Niente di nuovo sul fronte comunitario? La Cassazione in esplorazione del nuovo art.117, comma 1, Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p.469 ss.;

195Sul ruolo dell'art.117, primo comma, Cost., come “esplicitazione” del contenuto dell'art.11 Cost., vedasi BENEDETTO CONFORTI, *Sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari*, in *Il Foro Italiano*, 2002, c.231 e ss.,

196A sostegno della portata innovativa della disposizione di cui all'art.117, primo comma, vedi STEFANO CATALANO, *L'incidenza del nuovo articolo 117, comma 1, Cost., sui rapporti fra norme interne e norme comunitarie*, in NICOLÓ ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana-Avvicinati, dialoghi, dissonanze*, 2006, p.136 ss.; ALESSANDRO PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.5/2003, p.829 ss.;

conseguenze che tale processo determina a livello di normazione interna e i suoi principi fondamentali) e, inoltre, essa stessa si configurerebbe come elemento in grado di rafforzare i meccanismi della partecipazione del nostro Stato al processo in questione. In quest'ottica si delinea un nuovo rapporto tra il disposto contenuto all'articolo 11 e la disposizione di cui all'art.117, primo comma, Cost.: mentre nella visione “minimalista” questo rapporto relegava il vincolo del “rispetto degli obblighi comunitari” ad un ruolo meramente confermativo-esplicativo nei confronti dei principi generali contenuti all'art. 11, nel secondo approccio questo rapporto è descritto in termini di “integrazione reciproca” in cui all'art.11 spetterebbe il tradizionale compito di consentire le limitazioni di sovranità dello Stato italiano, mentre all'art.117, primo comma verrebbe attribuito il compito di riconoscere tali limitazioni e il ruolo di norma fondativa della “superiorità dell'ordinamento comunitario” su quello nazionale.¹⁹⁷Di conseguenza, le due disposizioni non sono suscettibili di una lettura disgiunta ma, viceversa, vanno lette secondo una prospettiva unitaria.¹⁹⁸

Secondo questi autori la disposizione contenuta all'art.117, primo comma, è chiamata a svolgere, nel contesto postriforma, una “funzione unificante” nel senso che i vincoli in esso contenuti determinano, in capo al legislatore statale e al legislatore regionale, la stessa sottoponibilità agli obblighi di natura comunitaria e internazionale.¹⁹⁹

Quanto alla capacità da riconoscersi all'art.117, primo comma, di apportare delle modifiche alla concezione dualista propria della Corte costituzionale italiana, anche in questo caso la dottrina si è assestata su posizioni divergenti: i sostenitori del ruolo innovatore svolto dalla disposizione in esame affermano come, di fatto, l'art.117, primo

197GIOVANNI D'ALESSANDRO, *Prime impressioni sull'impatto della costituzionalizzazione del “vincolo comunitario” sulla giurisprudenza costituzionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, p. 212 ss.; L'autore delinea il rapporto tra le due norme affermando che l'articolo 11, Cost. , è la “causa” del vincolo comunitario, mentre l'art.117, primo comma, si configura come la “garanzia” del rispetto del vincolo comunitario; PINELLI CESARE, *I limiti alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Il Foro Italiano*, 2001, p.194 ss.; AUGUSTO BARBERA, *Corte costituzionale e giudici di fronte ai vincoli comunitari:una ridefinizione dei confini?*, in www.forumdiquadernicostituzionali.it, 2006;

198FRANCESCO PATERNITI, *La riforma dell'art. 117, comma 1, Cost., e le nuove prospettive nei rapporti tra ordinamento giuridico nazionale e Unione Europea*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p.2110 ss.;

199FRANCO PIZZETTI, *I nuovi elementi <<unificanti>> del sistema costituzionale italiano*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, p.230 ss.; ROSSI SERENA LUCIA, *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in www.forumdiquadernicostituzionali.it, intervento del 23 marzo 2002;

comma abbia svolto un ruolo volto a conferire “copertura normativa” a tutti quei segnali di apertura verso il monismo manifestati dal giudice costituzionale precedentemente alla riforma del Titolo V: ed è proprio grazie a queste manifestazioni di apertura che la nostra Corte ha riconosciuto le caratteristiche peculiari dell'ordinamento comunitario, apertura che ha condotto alla nuova formulazione dell'art.117, primo comma con la sottoposizione della legge statale e regionale all'obbligo del rispetto dei vincoli comunitari e con il conseguente rafforzamento dell'integrazione tra i due ordinamenti.

In realtà, la nostra Corte aveva iniziato a manifestare le prime aperture nei confronti della prospettiva monista nel momento in cui, basandosi sulla lettura dell'art.11, Cost., aveva espresso il proprio *favor* nei confronti della capacità del diritto comunitario di limitare la portata della normativa nazionale in nome delle “cessioni di sovranità” enunciate nell'articolo in questione. Inoltre, a sostegno della tesi che configura nella disposizione in esame la capacità di esprimere l'abbandono delle tradizionali visioni dualiste, è stato sostenuto come, stando alla lettura del disposto in esame, quest'ultimo sembra delineare un assetto normativo in cui assieme alle norme nazionali, vigono norme promananti dall'ordinamento comunitario: in quest'ottica i rapporti tra le due fonti sono regolati dal principio di gerarchia, trovandosi la norma comunitaria su un livello superiore rispetto alla norma interna.

In questo contesto aperto a spiragli di stampo monista, la stessa dottrina, contrapponendosi al filone “minimalista” suddescritto, ha ritenuto pienamente ammissibile configurare il disposto dell'articolo 117, primo comma come nuovo “parametro di costituzionalità” nelle ipotesi di antinomie tra fonti comunitarie e norme di diritto nazionale in quanto contenente un principio (il rispetto del vincolo comunitario come limite all'esercizio della potestà legislativa statale di Stato e Regioni)²⁰⁰ in grado di imporsi direttamente in capo al legislatore statale e regionale: il riconoscimento di questo ruolo ha ottenuto il sostegno della Corte costituzionale, come analizzeremo più avanti.

Secondo questo filone dottrinale la disposizione in esame, sancendo il rispetto degli obblighi comunitari nei confronti del legislatore statale e regionale e configurando il

200DIANA URANIA GALETTA, *La previsione di cui all'art.3, comma 1, cpv 1, della legge di revisione del Titolo V della Costituzione come definitivo superamento della teoria dualista degli ordinamenti*, in *Problemi del Federalismo*, Milano, 2001, p.309 ss.;

vincolo in esame come limite all'esercizio della funzione legislativa svolta dai due soggetti ha inciso fortemente sul sistema delle fonti configurandosi come vera e propria "norma parametro" nei giudizi di costituzionalità delle leggi con conseguente ribaltamento della visione dualista adottata dal giudice costituzionale.

Adottando la disposizione in esame in veste di "parametro" nelle ipotesi di contrasto tra norma interna e norma comunitaria, verrebbe meno uno dei punti cardine su cui in passato si è retto l'approccio dualista, l'istituto della "non applicazione" (che, come risaputo, non elimina la norma interna contrastante con il diritto comunitario) a favore, come auspicato dalla Corte di Giustizia, dello strumento dell' "invalidità" degli atti legislativi incompatibili con il diritto comunitario.

Di conseguenza, il giudice nazionale che dovesse trovarsi innanzi ad una norma interna incompatibile con il diritto comunitario potrebbe considerarla "non formata validamente" con conseguente "situazione di illegittimità costituzionale": illegittimità costituzionale che, si noti bene, è rivolta sia alle fonti comunitarie che, di conseguenza, al disposto dell'art.117, primo comma, Cost., assunto al rango di "norma parametro" nel giudizio di costituzionalità. Ammettendosi tale eventualità si avrebbe il conseguente ribaltamento nell'impianto elaborato dalla Corte costituzionale riguardo alla risoluzione delle antinomie fra norme di diritto interno e norme di diritto comunitario: in questo contesto, infatti, la Corte potrebbe svolgere un ruolo centrale consistente nel potere di dichiarare incostituzionali le norme legislative contrastanti con il diritto comunitario (ruolo che oggi è svolto dai giudici comuni attraverso il discusso meccanismo della "non applicazione" della norma interna che, com'è noto, non rimuove dall'ordinamento la norma interna contrastante con gli obblighi comunitari) e, nei casi in cui fosse impossibile accertare il suddetto contrasto a causa di dubbi interpretativi, essa potrebbe avvalersi dello strumento del rinvio pregiudiziale (ex art.234 Trattato CE) nei confronti della Corte di Giustizia (strumento che è stato utilizzato per la prima volta nel 2008 come analizzeremo più avanti) alla quale spetterebbe la funzione di interpretare la norma comunitaria violata.²⁰¹

201 STEFANO CATALANO, *L'incidenza del nuovo articolo 117, comma 1, Cost. sui rapporti fra norme interne e norme comunitarie*, in NICOLÓ ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale. Avvicinamenti, dialoghi, dissonanze*, 2006, p.143 ss.; l'autore sostiene che, a differenza del meccanismo della non applicazione, l'intervento della Corte costituzionale che sancisce l'incostituzionalità dell'atto legislativo che viola gli obblighi comunitari (incidendo sull'efficacia della

Secondo la visione “continuista” che si è descritta all'inizio del paragrafo, l'intervento della Corte costituzionale volto a verificare il mancato rispetto degli obblighi comunitari costituirebbe esso stesso una violazione degli stessi in quanto lesivo del principio della diretta applicabilità del diritto comunitario con conseguente violazione dell'articolo 117, primo comma.

Allo scopo di scardinare questo rilievo, si è ricorsi all'argomento per cui l'estensione dei vincoli comunitari non può mettere in discussione il nucleo di principi supremi sanciti dalla nostra Carta costituzionale, tra i quali rientra il principio di unicità della giurisdizione costituzionale, la cui interpretazione sembra imporre la presenza di strumenti “ad hoc” in grado di garantire il controllo di costituzionalità sulle leggi tra i quali è compresa la dichiarazione di incostituzionalità delle norme interne confliggenti sia con il diritto comunitario che con eventuali “norme parametro”.²⁰²

Un ulteriore corollario conseguente al principio di unicità della giurisdizione costituzionale è l'inammissibilità del sindacato costituzionale diffuso sugli atti normativi nazionali, come ha affermato la stessa Corte nella sentenza n.38/1957.

Alcuni autori avevano affrontato questo argomento ritenendo indiscutibile e irrinunciabile, pur ammettendo il ruolo dell'art.117, primo comma come “norma parametro”, il principio che consente ai giudici ordinari di risolvere da soli i conflitti tra diritto comunitario e diritto interno. In quest'ottica, il ruolo spettante ai giudici non sarebbe limitato a non applicare le norme viziato da illegittimità ma si estenderebbe sino a sindacare l'invalidità degli atti normativi interni dovuta al contrasto con il disposto dell'art.117, primo comma dando luogo ad un vero e proprio “sindacato diffuso”.²⁰³

Questa ipotesi è stata ritenuta inammissibile proprio perchè contrastante con il principio

norma interna), garantisce una maggior certezza del diritto in virtù dell'effetto *erga omnes* delle sue sentenze oltre che essere maggiormente in linea con la giurisprudenza della Corte di Giustizia che, da sempre, sostiene che lo Stato, per rispettare gli obblighi comunitari, deve rimuovere la norma interna in contrasto con il diritto comunitario. DIANA URANIA GALLETTA, *La previsione di cui all'art.3, comma 1, cpv.1, della legge di revisione del Titolo V della Costituzione come definitivo superamento della teoria dualista degli ordinamenti*, in *Problemi del Federalismo*, Milano, 2001, p.309 ss.; ANTONIO TIZZANO, *La Corte costituzionale e il diritto comunitario:venti anni dopo....*, in *Il Foro Italiano*, 1984, c.2068;

202Come sancito dalla giurisprudenza costituzionale n.38/1957 e n.6/1970. NICOLÓ ZANON, *Premesse ad uno studio sui “principi supremi” di organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, p.1923 ss.;

203FRANCESCO PATERNITI, *La riforma dell'art.117, comma 1, Cost. e le nuove prospettive nei rapporti tra ordinamento giuridico nazionale e Unione europea*, p.2118 ss.;

della unicità della giurisdizione costituzionale dal quale si ricava l'impossibilità di attribuire il giudizio di costituzionalità sulle leggi ad organi diversi dalla Corte.

La prassi concreta ha evidenziato come, di fatto, il giudice costituzionale, a seguito della modifica dell'articolo 117, primo comma, Cost., abbia utilizzato il disposto ivi contenuto come “norma parametro” in alcuni giudizi in via principale (non escludendosi la sua applicabilità anche ai giudizi in via incidentale).

Le sentenze con cui sono stati risolti i giudizi in questione sono la **n.406 del 3 novembre 2005**, la **n.129 del 2006** e la **n.102 del 15 aprile 2008**: l'elemento che accomuna queste tre pronunce è l'aver dichiarato incostituzionali alcune disposizioni regionali contrastanti con il limite del rispetto degli obblighi comunitari sancito all'art. 117, primo comma.²⁰⁴

In occasione delle sentenze n.406/2005 e n.129/2006, la Corte ha proceduto, in entrambi i casi, a dichiarare l'incostituzionalità di alcune leggi regionali, a seguito dell'accertamento della violazione, da parte loro, di alcune direttive comunitarie (aventi il ruolo di “norme interposte”) e, di conseguenza, del disposto dell'art.117, primo comma utilizzato come “parametro di costituzionalità” sancendo che *“le direttive comunitarie fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art.117, primo comma, Cost.”*. In questa circostanza il nostro giudice costituzionale avuto modo di ribaltare un proprio precedente orientamento espresso nella sentenza n.6 del 2004 con riferimento alla portata del nuovo art.117, primo comma, Cost: in quella occasione, infatti, la Corte costituzionale affermò che il mancato rispetto dei vincoli comunitari contenuto in quella disposizione non poteva costituire “autonomo motivo di censura” ma doveva essere “collegato alla violazione di ulteriori e specifiche norme costituzionali”²⁰⁵.

204ROSSI EMANUELE (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale-sezione fonti statali*, in *Osservatorio sulle fonti* n.2/2008;

205 La sentenza n.406 del 3 novembre 2005 ha origine in una questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo italiano nei confronti degli articoli 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 1° aprile 2004, n.14, recante *“Disposizioni urgenti in materia di zootecnia”* che prevedevano, rispettivamente, la sospensione fino al 31 dicembre 2004 della campagna di profilassi della febbre catarrale degli ovini (la c.d. *“blue tongue”*) e consentivano, per lo stesso periodo, “in deroga ad ogni altra disposizione”, la movimentazione, la commercializzazione e la macellazione, all'interno del territorio regionale, degli ovini non vaccinati. Sul tema vedi *il principio di precauzione: disposizioni regionali in contrasto con la normativa comunitaria (sentenza Corte cost.406/2005)*, in www.assonime.it;

La ricorrente lamentava il fatto che gli articoli in questione si ponevano in contrasto, da un lato, con il primo comma dell'art.117 della Costituzione, per violazione degli obblighi comunitari previsti dalla

La sentenza n.102 del 2008 prosegue sulla stessa linea avviata dalle due suddescritte pronunce con riferimento alla valorizzazione dell'art.117, primo comma, Cost. nel ruolo di parametro di costituzionalità ma, allo stesso tempo, essa sembra esprimere il superamento definitivo della tradizionale concezione dualista in quanto, in tale occasione, il giudice costituzionale ha utilizzato, per la prima volta, lo strumento del rinvio pregiudiziale ex art. 234 Trattato CE, rinunciando alla sua “autoesclusione” dall'alveo degli organi giurisdizionali nazionali cui è riconosciuto il potere di utilizzare lo strumento in questione e recuperando una funzione decisiva nel vigilare sulla corretta osservanza dei vincoli comunitari da parte del legislatore nazionale e rinsaldando il rapporto con il giudice europeo.²⁰⁶

Direttiva 2000/75/CE (in quanto le norme regionali oggetto del ricorso disponevano l'interruzione della vaccinazione all'interno del territorio regionale modificando la procedura prevista dalla direttiva in materia di profilassi della febbre catarrale degli ovini) e, dall'altro lato, con il secondo comma dello stesso articolo, per violazione del riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni (in questo caso ad essere violata è la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di “profilassi internazionale” prevista al secondo comma, lettera q, art.117 e in materia di “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” di cui al secondo comma, lettera s dello stesso articolo). La Regione Abruzzo ribatteva ai rilievi suesposti sostenendo come la disciplina da essa prevista nella legge n.14/2004, costituisse espressione di un legittimo esercizio della potestà legislativa regionale nel settore dell'agricoltura e della tutela del patrimonio ovino fondando la legittimità del proprio intervento sul “principio di precauzione” di cui all'art. 174 del Trattato CE e sostenendo che la disciplina legislativa aveva lo scopo di “predisporre una strategia di gestione del rischio temporanea e rispondente ai principi di ragionevolezza” considerando “i pericoli che avrebbe comportato una campagna vaccinale iniziata con eccessivo ritardo”.

La Corte costituzionale ha risolto il conflitto tra Governo e Regione Abruzzo accogliendo il ricorso presentato dal primo e dichiarando l'illegittimità degli articoli 1 e 2 della legge regionale n.14/2004 in quanto contrastanti con le prescrizioni contenute della Direttiva n.2000/75/CE. A detta del giudice costituzionale, infatti, la sospensione della campagna di profilassi obbligatoria e la possibilità che, nello stesso periodo di sospensione, i capi ovini non vaccinati potessero essere movimentati, commercializzati e macellati mettevano a rischio la campagna di profilassi prevista a livello europeo: inoltre, il fatto che la Regione avesse provveduto a disapplicare, di propria iniziativa (senza il consenso della Commissione), la normativa contenuta nella direttiva costituiva una grave lesione dell'efficacia di quest'ultima e dell'esigenza di garantire un'uniformità di comportamenti allo scopo di ridurre i rischi di contagio.

La sentenza n. 129 del 2006 scaturisce, come la precedente, da un giudizio di legittimità in via principale, a seguito di un ricorso del Governo italiano nei confronti della legge regionale lombarda dell'11 marzo 2005, n.12 (Legge per il governo del territorio). In questo caso la Corte, utilizzando l'art.117 primo comma, come norma parametro, ha sancito l'illegittimità costituzionale della legge in questione nella parte in cui questa non prevedeva l'obbligo di avviare procedure ad evidenza pubblica per tutti i lavori di importo pari o superiore alla soglia prevista dalla normativa comunitaria (nello specifico, le direttive del Consiglio delle Comunità europee n.92/50 del 18 giugno 1992, n.93/36 del 14 giugno 1993, n.93/37 e n. 93/38 con i relativi atti statali di attuazione). La Corte, nel corso del giudizio, ha utilizzato le direttive in questione come “norme interposte” definendone l'ambito di applicazione in conformità alla sentenza della Corte di Giustizia di Lussemburgo del 12 luglio 2001 causa C-399/98, che ha applicato la disciplina degli appalti “sopra soglia” anche ai soggetti privati “titolari di un mandato espresso” conferito dall'ente pubblico realizzante l'opera. Sul tema vedi ALESSANDRO VENTURI, *Standard qualitativi e strumenti compensativi nella recente legge lombarda sul governo del territorio: incostituzionalità per “incompatibilità” comunitaria*, intervento del 4 ottobre 2006.

²⁰⁶Per lungo tempo, la Corte costituzionale ha manifestato la propria contrarietà ad essere ricompresa tra

La pronuncia in questione, seguita dall'ordinanza n.103/2008 con cui il Giudice costituzionale ha trasmesso gli atti oggetto del giudizio di legittimità alla Corte di Giustizia, scaturisce da due ricorsi avviati dal Governo italiano nei confronti della legge della Regione Sardegna n.4 dell'11 maggio 2006 (contenente “*Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo*”) istitutiva della nota “tassa sul lusso”.²⁰⁷

Il ricorso pregiudiziale ex art.234, utilizzato per la prima volta dal nostro giudice costituzionale, è volto a conoscere la linea interpretativa che la Corte di Giustizia esprimerà con riferimento al contenuto degli articoli 49 e 87 del Trattato CE (rispettivamente disciplinanti il “principio della libera prestazione dei servizi” e il “divieto di aiuto dello Stato alle imprese” che abbia “effetti discriminatori e distorsivi della concorrenza”) che si presumono violati da parte delle disposizioni contenute nella legge regionale sarda n.4/2006 (nello specifico, le norme che istituiscono l'imposta regionale sullo scalo turistico degli aeromobili e delle unità di diporto) con la conseguente dichiarazione di legittimità o meno (a seconda dell'indirizzo che esprimerà in proposito il giudice comunitario) delle norme in questione in relazione ai principi stabiliti nel Trattato istitutivo e al disposto di cui all'art.117, primo comma, Cost., in materia di “rispetto degli obblighi comunitari”.

Per il momento, in attesa della pronuncia della Corte di Giustizia, il giudice costituzionale ha avuto modo di ribadire, stando ai contenuti dell'ordinanza n.103, i principi guida che regolano i rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno: in primo luogo il fatto che l'ordinamento comunitario si configura come *autonomo, integrato e coordinato con quello interno*, il carattere vincolante della normativa comunitaria nei confronti del legislatore nazionale, salvo il limite dell'intangibilità dei *principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili dell'uomo garantiti dalla Costituzione*, con conseguente impossibilità per il

gli organi giurisdizionali dello Stato, escludendo che essa potesse essere qualificata come “giurisdizione nazionale”, secondo il disposto dell'art. 234 TCE. In proposito vedi l'ordinanza n.536 del 1995.

207Sul tema vedi LUCIANA PESOLE, *La Corte costituzionale ricorre per la prima volta al rinvio pregiudiziale. Spunti di riflessione sull'ordinanza n.103 del 2008*, in www.federalismi.it, 23 luglio 2008; SPIGNO IRENE, *La Corte costituzionale e la vexata questio del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia*, in *Osservatorio sulle fonti* n.2/2008; CRISTINA NAPOLI, *La Corte dinanzi ai “vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario” tra applicazione dell'art.117, primo comma e rispetto dei poteri interpretativi della Corte di Giustizia*, in www.forumdiquadernicostituzionali.it, 2008;

giudice nazionale di applicare le leggi nazionali e regionali incompatibili con le norme comunitarie aventi efficacia diretta e, infine, la definizione del ruolo della normativa comunitaria nei giudizi riguardanti la legittimità costituzionale di una norma regionale per incompatibilità con le norme comunitarie alla luce delle innovazioni introdotte dalla riforma dell'art.117, primo comma, Cost..In riferimento a quest'ultimo aspetto, infatti, si afferma l'idoneità delle norme costituzionali a configurarsi come *norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art.117, primo comma, Cost.*: di conseguenza, configurandosi come vere e proprie norme interposte nei giudizi di legittimità, le norme costituzionali rendono concretamente operativo il parametro di cui all'art.117, primo comma, Cost., determinando la dichiarazione di illegittimità costituzionale con efficacia erga omnes, da parte del giudice costituzionale, della norma regionale ritenuta incompatibile con le norme comunitarie.

Dopo aver ribadito le linee guida regolatrici dei rapporti tra i due ordinamenti il nostro giudice costituzionale ha affermato la propria *peculiare posizione di supremo organo di garanzia costituzionale nell'ordinamento interno* riconoscendo però il suo ruolo di *giurisdizione nazionale ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE* legittimata, in quanto tale, a proporre questione pregiudiziale innanzi alla Corte di Giustizia europea.

c)-I principi fondamentali.

Il nostro giudice costituzionale ha sempre manifestato, già a partire dalle prime sentenze in materia, una particolare attenzione al profilo della tutela, all'interno del nostro ordinamento, dei diritti inalienabili e dei principi fondamentali garantiti dalla Costituzione nei confronti della normativa comunitaria: tematica che ha assunto una particolare rilevanza alla luce della consistente incidenza del diritto comunitario sul nostro ordinamento con la conseguente esigenza di predisporre dei meccanismi di salvaguardia nei confronti di quei diritti fondamentali, a fronte di eventuali loro violazioni da parte delle norme comunitarie.²⁰⁸ In questo contesto, come analizzeremo a

208 In tema di inviolabilità dei principi fondamentali vedi NICOLÓ ZANON, *Premesse ad uno studio sui "principi supremi" di organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, p.1923 ss.; CARDONE ANDREA, *Tutela dei diritti, Costituzione europea e giustizia costituzionale:alcuni spunti per un modello integrato*, in *Diritto Pubblico*, n.2/2005, p.365 ss.; MARTA CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995;

breve, la Corte costituzionale ha rivendicato il proprio ruolo di “garante” dei diritti inviolabili e dei principi fondamentali creando, in materia, una vera e propria “riserva di giurisdizione” sottratta all'ingerenza del diritto comunitario ed elaborando, a livello teorico, la c.d. “*teoria dei controlimiti*” in perfetta rispondenza alla visione dualista da essa sostenuta.²⁰⁹

Nell'elaborare la teoria dei “controlimiti” il giudice costituzionale, oltre a stabilire un limite all'avanzare del processo d'integrazione comunitaria nelle ipotesi in cui fossero stati messi in pericolo i diritti inviolabili e i principi fondamentali tutelati dal nostro ordinamento costituzionale, svolgeva l'importante funzione di supplire alle originarie lacune dei Trattati istitutivi in materia di tutela dei diritti fondamentali e al parallelo silenzio sul tema manifestato dalla Corte di Giustizia. Nei suoi primi anni di attività, infatti, il giudice europeo aveva manifestato un atteggiamento permeato da una totale chiusura verso la predisposizione, a livello comunitario, di un sistema di garanzie e di tutela dei principi e dei diritti inviolabili al punto che egli rifiutò di utilizzare come norme parametro, nei giudizi di legittimità degli atti comunitari, le norme costituzionali degli Stati membri in materia di diritti fondamentali.

Con l'evolversi del processo d'integrazione comunitaria questo iniziale atteggiamento di chiusura in materia di protezione comunitaria dei diritti fondamentali subì un progressivo mutamento dovuto all'avvio di una giurisprudenza (il cui punto d'inizio è rappresentato dalla sentenza *Stauder* del 12 novembre 1969 in causa C-26/69), da parte della Corte di Giustizia, con la quale essa stabilì che i diritti fondamentali della persona

209FIAMMETTA SALMONI, *La Corte costituzionale e la Corte di Giustizia delle Comunità europee*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it; secondo l'autrice tale “riserva di giurisdizione” ha avuto l'obiettivo “di garantire l'invulnerabilità da parte del diritto comunitario del cuore della Costituzione italiana, di quell'insieme di principi e diritti, che rappresentano il nucleo intangibile della Carta costituzionale ma anche, contestualmente, quello di esaltare il ruolo della Corte costituzionale come soggetto legittimato a difendere ad oltranza la Costituzione e i diritti dei singoli, in quanto organo unico e irrinunciabile di chiusura del sistema”.

Anche il Tribunale costituzionale federale tedesco elaborò un omologa teoria dei controlimiti rivendicando anch'esso l'esercizio di una funzione di tutela nei confronti dei diritti inviolabili e dei principi fondamentali sancite nella Costituzione federale tedesca: vedi, in proposito, la sentenza del 29 maggio 1974, *Solange I* e la sentenza del 22 ottobre 1986, *Solange II*. Nella prima di queste pronunce, *Solange I*, il Tribunale federale tedesco affermò il proprio potere di non dare applicazione, all'interno del proprio ordinamento, ad atti normativi statali attuativi di norme comunitarie contrastanti con i diritti fondamentali contenuti nella Costituzione tedesca, il *Grundgesetz*. Nella successiva pronuncia, *Solange II*, il Tribunale tedesco cambiò orientamento decidendo di sospendere il proprio sindacato sulle norme comunitarie in relazione ai diritti fondamentali, fino a quando non fosse stata garantita una soddisfacente protezione dei diritti fondamentali a livello comunitario.

umana costituiscono parte integrante di quei principi generali del diritto comunitario di cui essa è chiamata a garantire l'osservanza sia da parte degli atti comunitari che da parte della normativa statale attuativa del diritto comunitario. A questa giurisprudenza fece seguito un generale processo di riforma, ad opera del Trattato di Maastricht e di Amsterdam, che apportò delle modifiche e delle integrazioni all'originario assetto delineato dai primi Trattati istitutivi sancendo espressamente, all'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea, il principio del rispetto dei diritti fondamentali “*quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi del diritto comunitario*”. Questa disposizione, pur non codificando espressamente, al livello di Trattato istitutivo (e, quindi, al livello di diritto primario), un vero e proprio catalogo di diritti (limitandosi ad operare un rinvio alla CEDU) sancisce l'instaurarsi di un rapporto di collaborazione tra il giudice comunitario e il giudice costituzionale nel senso che il primo ricava dalle “tradizioni costituzionali” elaborate nei singoli ordinamenti costituzionali tutti quei diritti e principi fondamentali da tutelarsi in sede di giurisdizione europea.

È stata proprio la Corte di Giustizia, con la sua giurisprudenza ormai trentennale, a delineare (colmando l'iniziale lacuna) un vero e proprio catalogo di diritti fondamentali riconosciuti e garantiti a livello europeo (comprendenti diritti sociali, civili, politici) e a rendere possibile l'affermarsi di una tutela giurisdizionale “ad hoc” di tali diritti.

La Corte ha iniziato ad affrontare il problema già a partire dalla **sentenza n.98 del 27 dicembre 1965** in cui essa affermava il principio per cui potevano essere attribuite alla Comunità competenze in precedenza assegnate allo Stato a condizione che questa attribuzione non pregiudicasse il *diritto del singolo alla tutela giurisdizionale* essendo tale diritto *tra quelli inviolabili dell'uomo, che la Costituzione garantisce all'art.2.*²¹⁰ Nelle sue successive pronunce, in particolar modo, la **n.183/1973** conosciuta come sentenza *Frontini* essa sviluppò ulteriormente questo orientamento in materia di tutela

²¹⁰Nella sentenza n.98 del 27 dicembre 1965 la Corte costituzionale si esprimeva riguardo alla compatibilità delle attribuzioni giurisdizionali della Corte di Giustizia con gli articoli 102 e 113 della Costituzione delineando una distinzione tra due tipi di norme costituzionali, le norme di tipo organizzativo e le norme riguardanti i diritti inviolabili dell'uomo, e stabilendo l'inderogabilità delle seconde da parte delle norme comunitarie. Come conseguenza di questa impostazione si delinea la possibilità di sottoporre al controllo di costituzionalità le norme comunitarie non rispettose dei diritti fondamentali della persona contenuti nel dettato costituzionale.

dei diritti fondamentali: pur ammettendo la supremazia del diritto comunitario sul diritto interno, poneva, allo stesso tempo, un limite all'operare delle norme comunitarie nel nostro ordinamento.²¹¹ Infatti, il giudice costituzionale, sosteneva che le limitazioni di sovranità previste dall'art.11 Cost non avevano un campo d'azione generale e illimitato ma, al contrario, esse erano consentite solo ed esclusivamente al fine di conseguire le finalità indicate dallo stesso articolo 11 e, in ogni caso, doveva escludersi che “*siffatte limitazioni, concretamente puntualizzate nel Trattato di Roma, potessero comportare per gli organi della CEE un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana*”: l'essenza di questa pronuncia (nella quale il nostro giudice costituzionale era chiamato a verificare la costituzionalità della legge di esecuzione del Trattato CEE paventando, come *extrema ratio*, in caso di contrasto tra questa legge e i principi fondamentali dell'ordinamento italiano, la revoca dell'adesione dell'Italia alle Comunità Europee) è data dal fatto che la prevalenza della normativa comunitaria sulle norme costituzionali, lungi dall'essere estesa ad ogni materia, è limitata alle sole disposizioni costituzionali di carattere procedimentale (come quelle regolanti l'iter di formazione delle leggi e l'organizzazione dei poteri dello Stato) trovando il proprio limite in quel “*nucleo duro e immodificabile*” costituito dai principi che la nostra Costituzione definisce fondamentali e dai diritti inalienabili della persona umana: materie che, secondo la nostra Costituzione, sono sottratte alla revisione sia da parte di norme di diritto interno che da parte di norme provenienti da altri ordinamenti (c. d. teoria dei *controlimiti*). La Corte costituzionale, inoltre, ribadisce il proprio diritto-dovere, nelle ipotesi di violazione di quel “*nucleo duro*” di principi e di diritti fondamentali, di procedere all'esercizio del sindacato sulla legittimità costituzionale di norme comunitarie lesive di questo “*nucleo duro*” per il tramite della legge di esecuzione del Trattato (ritenendo *sempre assicurata la garanzia del sindacato giurisdizionale sulla perdurante compatibilità del Trattato con i predetti principi fondamentali*) definendo addirittura con il termine “*aberrante*” la prospettiva di tale contrasto. Nella **sentenza n.232 del 1975** la Corte ribadisce che l'unico limite che la Corte Costituzionale contempla nei confronti delle limitazioni di

²¹¹In sintesi le sentenze “cardine” della Corte costituzionale in materia di tutela dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili sono le seguenti: sentt. n.183/1973, n.170/1984, n.232/1989, n.168/1991, n. 117/1994, n.509/1995, n.73/2001;

sovranità e della diretta applicabilità dei regolamenti comunitari è dato dal rispetto di quel “nucleo duro” costituito dai principi fondamentali della Costituzione e dai diritti inalienabili della persona umana di cui la Corte si assume il controllo: controllo che si esplica attraverso l'esercizio del sindacato di costituzionalità sulla legge di esecuzione del Trattato (con conseguente obbligo in capo ai giudici ordinari di sollevare la relativa questione di costituzionalità) “*in riferimento ai principi fondamentali e ai diritti inalienabili della persona umana*” (**sentenza n.170 del 1984**) e sulla legge interna nell'ipotesi in cui quest'ultima violi il “nucleo essenziale” dei principi comunitari contenuto nei Trattati istitutivi.²¹² In quest'ultima ipotesi la Corte ammette la sottoponibilità al giudizio di costituzionalità di tutte quelle disposizioni della legge statale ritenute “*costituzionalmente illegittime in quanto dirette ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato, in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei suoi principi*”. Di conseguenza, negli anni successivi alla sentenza n. 170/1984, la Corte riterrà ammissibili tutte quelle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto norme interne, nell'ipotesi di violazione “diretta” di un principio fondamentale contenuto nei Trattati (non di “puntuali regolamenti o norme comunitarie”).

La Corte ha ribadito questo orientamento in una sua relativamente recente pronuncia, la **n.232 del 21 aprile 1989**, in occasione della quale essa stabilì l'esistenza di un vero e proprio rapporto di gerarchia tra le norme costituzionali collocando al “primo gradino” di questa scala gerarchica il “nucleo duro” costituito dai principi fondamentali e dai diritti inviolabili dell'ordinamento, al “secondo gradino” le norme di diritto comunitario assoggettate all'obbligo di rispettare i principi e i diritti in questione e, infine, nel “terzo gradino”, le norme costituzionali tenute al duplice obbligo di rispettare sia il “nucleo duro” costituito dai principi fondamentali e dai diritti inviolabili che le disposizioni contenute nelle norme comunitarie.²¹³ Nella pronuncia in esame il Giudice

212In riferimento al sindacato di costituzionalità vertente sulla legge di esecuzione del Trattato la dottrina si chiede se esso determini l'eventuale totale annullamento della legge di esecuzione (con conseguente uscita dello Stato italiano dalle Comunità) oppure un suo annullamento parziale limitato “a quella parte in cui” l'atto di esecuzione consente ad una norma comunitaria di “entrare” nell'ordinamento comunitario, ANTONIO RUGGERI, *Continuo e discontinuo nella giurisprudenza costituzionale*, p. 1606 ss.;

213In *Rivista di diritto internazionale*, 1989, p.103 ss. La sentenza in esame scaturiva da una decisione della Corte di Giustizia, adita in sede di rinvio pregiudiziale dal Tribunale di Venezia, riguardo alla possibilità di ricorrere, nell'ambito del procedimento previsto dall'art.177 del Trattato, al potere di

costituzionale specificò ulteriormente la teoria dei “controlimiti” affermando la possibilità di sottoporre al giudizio di costituzionalità le singole norme comunitarie lesive del “nucleo duro” costituito dai diritti inviolabili e dai principi fondamentali, sempre per il tramite della legge di esecuzione del Trattato. In questa occasione la Corte costituzionale era stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità o meno di una norma che consentiva alla Corte di Giustizia di “graduare” gli effetti temporali delle decisioni pregiudiziali di invalidità dei regolamenti:²¹⁴ in questo caso il Giudice costituzionale ha ritenuto che la totale irretroattività delle pronunce incidentali che dichiarano invalido un regolamento comunitario era da dichiararsi incompatibile con il diritto inviolabile alla tutela giurisdizionale sancito all'art.24 della Costituzione e, di conseguenza, essa era da dichiararsi incostituzionale.²¹⁵

Sancendo tale incompatibilità la Corte costituzionale ha esercitato un importante funzione di stimolo e di impulso nei confronti della Corte di Giustizia, indicandole uno dei principi inviolabili del nostro ordinamento costituzionale (il diritto alla tutela giurisdizionale ex art.24 Cost.) in modo tale da consentire a quest'ultima di tener conto dell'esistenza di tale principio nell'esercizio del proprio sindacato sulla legittimità degli atti comunitari: di conseguenza, si sono creati i presupposti per l'instaurarsi di un rapporto di collaborazione tra le due giurisdizioni (con conseguente indebolimento della

limitare gli effetti retroattivi delle proprie sentenze.

214La sentenza n.232 del 21 aprile 1989 era stata originata da una decisione della Corte di Giustizia (sentenza del 22 maggio 1985, in causa 33/84, *Fragd c. Amministrazione delle finanze dello Stato*), adita in sede di rinvio pregiudiziale dal Tribunale di Venezia, riguardo alla possibilità di fare uso del potere di limitare gli effetti retroattivi delle proprie sentenze nell'ambito del procedimento di cui all'art.177 del Trattato. In questo caso, la Corte di giustizia affermò che di questa invalidità non poteva avvantaggiarsi chi aveva emanato atti esecutivi delle norme censurate precedentemente alla sentenza in questione così come non potevano avvantaggiarsene quei soggetti che avevano avviato il giudizio dal quale scaturì la sentenza in esame.

215In diritto alla tutela giurisdizionale stabilito all'art.24 della Costituzione è stato inserito tra i principi fondamentali del nostro ordinamento grazie ad una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, tra cui merita di essere ricordata la sentenza n.18 del 1982 nella quale il diritto inviolabile alla tutela giurisdizionale è da ricomprendersi “tra i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio”. In occasione della sentenza n.232 del 1989, il giudice ordinario sollevò la questione di legittimità costituzionale innanzi alla Corte costituzionale sostenendo la violazione degli artt. 23, 24 e 41 Cost. da parte da parte di alcuni articoli della legge di esecuzione del Trattato di Roma (precisamente gli articoli 1 e 2 della legge n.1203 del 14 ottobre 1957) in quanto, quest'ultima, nel recepire all'interno del nostro ordinamento l'art.177 del Trattato, “attribuiva alla Corte di giustizia della CEE il potere di limitare nel tempo gli effetti delle pronunce pregiudiziali ed escludendo dagli effetti della dichiarazione di invalidità gli atti di esecuzione compiuti in epoca anteriore alla pronuncia, anche se oggetto della stessa controversia che ha dato origine al deferimento della questione pregiudiziale”

teoria “dualista”), in cui il nostro giudice costituzionale riconosce al giudice europeo il ruolo di garante della tutela dei principi fondamentali e dei diritti fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano, riservandosi l'esercizio della suddetta funzione di impulso e di stimolo.²¹⁶ Pur riconoscendo il fondamentale ruolo svolto dal giudice europeo nella tutela dei diritti inviolabili, la Corte costituzionale italiana, allo stesso tempo, ha continuato a riservarsi la competenza, esercitata attraverso il sindacato di costituzionalità sulla legge di esecuzione del Trattato, a verificare la sussistenza o meno di un contrasto tra le norme del Trattato e il “nucleo duro” costituito dai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e dai diritti inviolabili della persona umana prevedendo, in caso di violazione di tali diritti e principi, la disapplicazione della norma comunitaria all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale.²¹⁷

Il riconoscimento dei principi e dei diritti inviolabili a livello europeo (alla luce dell'approvazione della Carta di Nizza nel dicembre 2000) e il consolidarsi della tutela giurisdizionale europea di tali diritti e principi hanno messo in discussione le fondamenta su cui si regge la teoria dei controlimiti elaborata dalla nostra Corte costituzionale: nati per porre un limite all'avanzare del processo d'integrazione europea e al contestuale ingresso del diritto comunitario nel nostro ordinamento interno (e per salvaguardare la sovranità statale a fronte delle limitazioni consentite dall'art.11 Cost.), i “controlimiti” potevano garantire una tutela efficace dei diritti inviolabili e dei principi fondamentali facendo soprattutto leva sull'assenza, al livello comunitario, di una analoga tutela nei confronti di quei diritti e quei principi. In tal modo, come si è suddescritto, la Corte costituzionale poteva controllare, attraverso il sindacato di costituzionalità sulla legge di esecuzione dei Trattati istitutivi, che quest'ultima non introducesse nel nostro

216CARTABIA MARTA, *Corte costituzionale e norme comunitarie: ulteriori aspetti problematici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, p.4131 ss.; ADELE ANZON, *I tribunali costituzionali nell'era di Maastricht*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Tomo I, Milano, 2002, p.612 ss.;

217SIMONE PAJNO, *L'integrazione comunitaria del parametro di costituzionalità*, p.68 ss., rileva la differenza tra la sentenza n.183 del 1973 e la sentenza n.232 del 1989 sostenendo che, mentre nella prima, il contrasto tra norme comunitarie e il “nucleo duro” costituito dai diritti inviolabili e dai principi fondamentali paventava la “possibilità di una valutazione complessiva del sistema comunitario” ammettendosi l'eventuale “fuoriuscita” dello Stato italiano dalla Comunità, nella seconda, invece, ad essere sottoposte al giudizio di costituzionalità erano unicamente “le singole norme comunitarie, sia pure per il tramite della legge di esecuzione del Trattato” con la conseguenza che, in caso di accertata violazione di un diritto o un principio da parte delle suddette norme, la soluzione non era quella estrema ed “eclatante” dell'uscita dell'Italia dal sistema delineato dai Trattati istitutivi ma unicamente quella, più concretizzabile, della disapplicazione della norma comunitaria all'interno dell'ordinamento nazionale.

contesto normativo norme contrastanti con i principi fondamentali e i diritti inviolabili non riconosciuti e, quindi, non garantiti al livello comunitario.²¹⁸

Nel momento in cui la Corte di Giustizia ha iniziato ad elaborare e, successivamente, a consolidare un impianto giurisdizionale imperniato sulla tutela dei principi e dei diritti in questione il ruolo svolto dal Giudice costituzionale e, parallelamente, la sua riserva di giurisdizione in materia, sono stati messi in discussione: con la costruzione di un sistema comunitario di tutela dei diritti inviolabili affiancato agli analoghi sistemi predisposti nei singoli ordinamenti nazionali si è delineato un contesto definito in sede dottrinale *multilevel constitutionalism* nel quale il compito di garantire e tutelare i diritti inviolabili non costituisce una prerogativa assoluta del livello nazionale ma è oggetto di una “competenza condivisa” con il livello comunitario seguendo un rapporto di intergrazione e condizionamento reciproco.²¹⁹

Ad essere oggetto di contestazione è stata, in primo luogo, l'accezione ampia con cui in passato sono stati intesi i “controlimiti” in quanto, l'assenza al livello comunitario di una tutela del “nucleo duro” costituito dai principi e dai diritti inviolabili, rendeva possibile opporre alla normativa comunitaria qualsiasi principio o diritto ritenuto “fondamentale” dal nostro giudice costituzionale secondo un'ampio margine di discrezionalità.

Con il consolidarsi della giurisprudenza comunitaria in materia di tutela giurisdizionale dei diritti inviolabili, la discrezionalità attribuita alla Corte costituzionale nel valutare come “fondamentale” un diritto o un principio è stata ridimensionata: di conseguenza, la teoria dei “controlimiti” può essere applicata solo nelle ipotesi in cui un atto normativo comunitario violi un diritto o un principio tutelato unicamente al livello costituzionale

218CELOTTO ALFONSO-GROPPI TANIA, *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs controlimiti*, relazione al seminario *After 2004: the integration of the European Treaty into the national Constitutions*, Madrid, Universidad Carlos III, 5-7 settembre 2004; CHINE GIUSEPPE, *Fonti interne e fonti comunitarie; criteri di risoluzione delle antinomie e tutela delle posizioni giuridiche soggettive di diritto comunitario*, in NICOLÓ LIPARI (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e fonti del diritto*, 2006, p.181 ss.; ANTONIO TIZZANO, *La Costituzione europea e il sistema giurisdizionale europeo*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2003, p.455 ss.;

219CELOTTO ALFONSO, *Osservazioni di sintesi sul multilevel constitutionalism e sui principi fondativi degli ordinamenti sopranazionali*, in *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione: UE e Mercosour*, Milano, 2006, p.61 ss.; CESARE PINELLI, *Multilevel constitutionalism e principi fondativi degli ordinamenti sopranazionali*, in PAOLA BILANCIA (a cura di), *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione. Unione Europea e Mercosour*, Milano, 2006, p.11 ss.; VALERIO ONIDA, <<Armonia tra diversi>> e problemi aperti. *La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, 2002; PAOLA BILANCIA-FEDERICO GUSTAVO PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2005, p.249 ss.,

(non al livello comunitario) continuando ad ammettersi, in tale ipotesi, il giudizio di legittimità costituzionale sulla legge di esecuzione del Trattato nella parte in cui immette nel nostro ordinamento norme lesive dei diritti e dei principi fondamentali per la nostra Costituzione. Se, invece, un diritto o un principio è riconosciuto tutelato al livello comunitario, il giudice costituzionale dovrebbe rinunciare (mostrandosi, in questo, rispettoso nei confronti del primato del diritto comunitario sul diritto interno) ad esercitare il sindacato di legittimità costituzionale su quel diritto o principio. Un'ulteriore ipotesi di ammissibilità dei “controlimiti” può configurarsi in tutte quelle ipotesi in cui un diritto o un principio riceva, all'interno dell'ordinamento costituzionale, una tutela più ampia e più efficace rispetto a quella prevista dall'ordinamento comunitario oppure nei casi in cui quest'ultimo predisponga garanzie differenti da quelle predisposte al livello interno a favore di diritti e principi che, pur avendo, nei due contesti, la stessa identica denominazione potrebbero però rivestire significati differenti: in questo caso sarà compito del Giudice costituzionale valutare, a seconda dei casi, se un diritto o un principio fondamentale riceva o meno la stessa tutela a livello comunitario e al livello interno.

SEZIONE II

I rapporti tra Regioni e Unione Europea dalla nascita degli statuti ordinari sino alla riforma del Titolo V della Costituzione.

1.L'originaria “riserva esclusiva statale” in materia di rapporti internazionali e con la Comunità Europea.

La tematica dei rapporti tra ordinamento regionale e ordinamento comunitario rappresenta un'argomento che, a partire dal 1970, anno di nascita delle Regioni a statuto ordinario, ha subito un'evoluzione costante e un'interesse sempre più crescente da parte della dottrina, alla luce soprattutto delle importanti e forti influenze che il diritto

comunitario e, più in generale, le politiche decisionali elaborate in sede europea, esercitano sul nostro ordinamento interno.

Per cogliere le tappe fondamentali di tale evoluzione si usa solitamente distinguere due distinte fasi storiche:²²⁰

- La prima fase parte dalla nascita delle Regioni a statuto speciale avvenuta nel secondo dopoguerra e arriva sino alla metà degli anni settanta.
- La seconda fase si colloca a metà degli anni settanta e arriva sino alla riforma del Titolo V della Costituzione italiana.

Durante la prima fase la nozione di “*ruolo comunitario*” delle Regioni è praticamente inesistente.²²¹

A livello interno si riflette appieno l'atteggiamento di indifferenza nutrito dalle Istituzioni comunitarie nei confronti delle autonomie substatuali degli Stati membri.

In quegli anni a predominare incontrastata è l'opinione per cui solo lo Stato, inteso come ente unitario, può partecipare all'elaborazione e attuazione delle politiche comunitarie: tale soggetto rappresenta l'unico “interlocutore privilegiato” nel dialogo bilaterale con la Comunità Europea. A fronte di questa dialettica esclusiva, gli enti substatuali sono relegati ad una posizione di mera passività che li configura unicamente nel ruolo di destinatari delle politiche decisionali elaborate in sede comunitaria.

Con la crescita sempre più imponente delle competenze devolute dagli Stati membri a favore della Comunità Europea, collocabile negli anni settanta, si assiste ad un fenomeno di progressiva erosione delle competenze attribuite dal nostro ordinamento a

220 PAOLO CARETTI, *Potere estero e ruolo <<comunitario>> delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n.4/2003, p.556 ss.;

221 In tema di “indifferenza comunitaria” nei confronti del livello regionale vedi: ADELE ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002; CARBONE SERGIO, *Il ruolo delle Regioni nella elaborazione e attuazione degli atti comunitari*, in *Il Foro Italiano*, 1973, V, c.41; MARTA CARTABIA-JOHN WEILER, *L'Italia in Europa: profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000; ANTONIO D'ATENA, *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, n.3-4/2000, p.555 ss., *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione Europea*, in *Le Regioni* n.6/1998, p.1402 ss.; *Le Regioni italiane e la CEE*, Milano, 1981; FALCON GIANDOMENICO, *La “cittadinanza europea” delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2001, p.327 ss.; VALERIO ONIDA, *Il ruolo delle Regioni nel sistema comunitario*, in *Le Regioni*, n.1/1991, p.7 ss.; PIZZETTI FRANCO, *Le autonomie locali e l'Europa*, in *Le Regioni*, n.5/2002, p.935 ss.; PITRUZZELLA GIOVANNI, *Alcune osservazioni in tema di partecipazione delle Regioni al processo di formazione delle politiche comunitarie*, in *Le Regioni*, 1986, p.63 ss.; TORCHIA LUISA, *Regioni e Unione Europea: temi e problemi*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p.495 ss.; GIUSEPPE G. FLORIDA, *Regioni, diritto internazionale e diritto comunitario*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it; MARIO GORLANI, *Articolazioni territoriali dello Stato e dinamiche costituzionali*, Milano, 2004;

favore delle Regioni.

La Comunità, infatti, inizia ad occuparsi di materie che, in base al nostro diritto interno, sono soggette alla competenza regionale.²²² Materie che, come quella inerente all'agricoltura, rivestono un'importanza primaria e che, essendo devolute alla competenza comunitaria, vengono sottratte al legislatore regionale, già fortemente limitato, nell'esercizio della propria attività legislativa, dai vincoli dettati dal legislatore ordinario: conseguentemente inizia a porsi il problema riguardo all'idoneità del diritto comunitario a derogare al tradizionale riparto di competenze tra Stato e Regioni previsto dall'art.117 Cost (problema analizzato con riferimento agli orientamenti espressi dalla nostra Corte costituzionale in materia, la quale, in varie occasioni, ha ammesso l'idoneità del diritto comunitario ad incidere sulla distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni prevista nella Costituzione).²²³

C'è da aggiungere che il rapporto tra Stato e Regioni con riguardo alla tematica delle relazioni con l'ordinamento internazionale e comunitario non è ancora ben definito e ruota interamente, in assenza di altri dati testuali, sull'interpretazione del limite degli obblighi internazionali, al quale veniva assimilato l'ambito dei rapporti con l'ordinamento comunitario, previsto dagli statuti speciali e ritenuto operante dalla giurisprudenza della Corte costituzionale nei confronti di tutte le Regioni ad autonomia differenziata.

Come suddetto, la materia dei “rapporti con l'ordinamento internazionale e comunitario” viene configurata, in questa prima fase, come “materia speciale” che, riguardando più di

222ALFONSO CELOTTO, *Le fonti comunitarie*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano, Giuffrè Editore, 2006, p.116ss.; L'autore parla in proposito di “nodo gordiano” per descrivere il fatto che le norme comunitarie incidono spesso su materie che, nell'ordinamento interno, spettano alla competenza regionale. Lo Stato non è estraneo a questa incidenza in virtù del fatto che egli è l'unico soggetto a detenere la responsabilità in sede comunitaria: conseguentemente, per dare attuazione alla normativa comunitaria egli ha adottato soluzioni diverse, sul piano legislativo, unite da un elemento comune, ovverosia, la forte incidenza del legislatore statale nelle materie di competenza regionale. Sul punto vedi PAOLO CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano-Giuffrè Editore, 1979; CESARE PINELLI, *Stato, Regioni e obblighi comunitari*, in *Diritto e Società*, 1980, p.813 ss.; ANTONIO D'ATENA, *Le Regioni italiane e la Comunità Economica Europea*, Milano-Giuffrè Editore, 1981. FRANCESCO TERESI, *Modi e forme di intervento della Regione sulle politiche comunitarie*, in *Le Regioni*, 1975, p.601 ss.; ANTONIO D'ATENA, *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994; ROSSI G., *Stato, Regioni e Unione Europea*, in *Le Regioni*, 1992, p.903 ss.;

223In tema di ammissibilità delle norme comunitarie a incidere sulla distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni l'orientamento favorevole della Corte costituzionale italiana è stato espresso nelle seguenti pronunce: la n.399 del 1987, la n.632 del 1988, la n.349 del 1991, la n.306 del 1992, la n.117 e 224 del 1994, la n.458 del 1995, la n.126, 146 e 272 del 1996, la n.20 del 1997 e la n.398 del 1998.

ogni altro settore, l'unitarietà dello Stato, richiede, conseguentemente, una “gestione unitaria” che esclude a priori interventi frazionati esercitabili da altri soggetti, in primis le autonomie territoriali.

Questa concezione trova presto sostegno nell'opera svolta dalla Corte costituzionale che, nel 1961, con la sentenza n.46 del 3 luglio, sostiene, secondo un approccio restrittivo, il principio secondo cui solo lo Stato può eseguire al proprio interno gli obblighi assunti in sede internazionale con altri Stati, estendo tale principio anche alla fase di esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati comunitari.²²⁴

Con questa pronuncia si affermava la riserva esclusiva in capo allo Stato del potere di assumere obblighi sul piano internazionale e comunitario indipendentemente dal fatto che tali obblighi incidessero su materie di competenza regionale (all'epoca della sentenza in questione vi erano solo le Regioni a statuto speciale) e, contestualmente, si sanciva la spettanza in capo allo Stato centrale dell'attività di esecuzione, sul piano interno, degli obblighi assunti nel contesto internazionale e comunitario.²²⁵ Conseguentemente si affermava l'idoneità del principio costituzionale del “necessario rispetto degli obblighi internazionali” (all'epoca contenuto nei soli statuti speciali, non essendo ancora nate le autonomie ordinarie previste dalla nostra Costituzione) a configurarsi come limite idoneo a rendere invalida la normativa regionale non conforme ad esso.

La ratio che guida questa decisione è la concezione che concepisce lo Stato come unico “soggetto internazionale” (riflesso dell'approccio intergovernativo) nonchè come responsabile esclusivo del corretto adempimento degli obblighi assunti in sede internazionale e comunitaria pur in assenza, nel diritto comunitario, di una regola implicita che vietasse alle autonomie territoriali la possibilità di intervenire nelle fasi di elaborazione e attuazione delle direttive e dei regolamenti.²²⁶

224In *Giurisprudenza costituzionale* 1961, p.990 ss.; VINCENZO COCOZZA, *Regioni e diritto comunitario nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n.3/1992, p.620 ss.; CARBONE SERGIO, *Affari comunitari, competenze dello Stato e partecipazione regionale*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1974, p.58 ss.;

225CARBONE SERGIO, *Il ruolo delle Regioni nella elaborazione e attuazione degli atti comunitari*, in *Il Foro Italiano*, 1973, V, p.41 ss.; QUIRINO CAMERLENGO, *Riflessioni sulle attività internazionali delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1997, p.193 ss.;

226Secondo parte della dottrina, ANTONIO D'ATENA, *Le Regioni italiane e la CEE*, Milano, 2001, l'assenza di una regola implicita nel diritto comunitario che attribuisse unicamente allo Stato centrale l'esclusività ad agire nei settori investiti dalla competenza comunitaria era desumibile da quelle

Da parte del legislatore ordinario, invece, non era previsto, in capo alle Regioni, alcun margine d'azione, nè in fase di elaborazione nè, tantomeno, in fase di attuazione: il limite del rispetto degli obblighi internazionali, contemplato negli statuti speciali, non era configurato come “limite alla competenza regionale” (che si basa sul contenuto di una competenza comunque riconosciuta anche quando entra in gioco l'esecuzione di accordi internazionali) ma come “limite di competenza” che esclude a priori l'esercizio della stessa attribuendola unicamente al potere statale.

I contenuti della sentenza n.46 del 1961 saranno ripresi dalla successiva giurisprudenza costituzionale (come ad esempio la sentenza n.49 del 3 aprile 1963 e la n.120 dell'8 luglio 1969) che opererà un richiamo a favore del limite degli obblighi internazionali, configurandolo come limite all'esercizio delle competenze regionali nella fase discendente del diritto comunitario, per giustificare il ruolo esclusivo dello Stato nella fase di attuazione del diritto comunitario (e del diritto internazionale): a differenza della sentenza n.46/1961, però, le pronunce successive, come vedremo, non escluderanno totalmente la competenza regionale in fase di attuazione della normativa comunitaria.

In una delle sue pronunce più note (la **sentenza n.182 del 14 luglio 1976**), la Corte

disposizioni contenute nel diritto comunitario che sembravano attribuire rilevanza all'assetto interno delle competenze: un esempio era dato dall'art. 9.3 del Regolamento 724/1975 in virtù del quale, su richiesta della Commissione e con l'accordo dello Stato membro, le autorità competenti di questo potevano essere chiamate ad effettuare “verifiche in loco o indagini” riguardo alle operazioni finanziate dal Fondo europeo di sviluppo regionale. Autorità competenti, non in base al diritto comunitario, ma in base al diritto nazionale con la conseguenza che, facendo ricomprendere i poteri ispettivi alla sfera devoluta alle Regioni, dovevano essere queste ultime a doversi fare carico delle attività comprese nella disposizioni di cui al Regolamento n.724/1975. Sulla stessa direzione erano orientate quelle norme comunitarie che imponevano agli enti interni agli Stati membri attività esecutive in determinate fattispecie da esse individuate: è il caso della direttiva n. 71/305 che riconosceva la qualifica di “amministrazioni aggiudicatrici” (ai fini della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici) oltre che allo Stato, agli “enti pubblici territoriali” e alle “persone giuridiche di diritto pubblico enumerate nell'allegato F”: conseguentemente, la direttiva produceva effetti sia nei confronti dello Stato centrale che nei confronti degli altri enti, ammettendosi la possibilità di un'applicazione dell'atto comunitario da parte dei soggetti diversi dallo Stato centrale. Sul tema vedi ANTONIO D'ATENA, *Le Regioni italiane e la Comunità Economica Europea*, Milano-Giuffrè Editore, 1981, p.50 ss.; PAOLO CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano, 1979, p.212, sostiene che, in effetti, per il diritto internazionale è indifferente che, ai fini dell'applicazione delle norme da esso derivanti, intervengano entità soggettive diverse dallo Stato così com'è indifferente la scelta, da parte di quest'ultimo, delle modalità con cui attuare le suddette norme. Ciò che conta, per l'ordinamento internazionale, come per quello comunitario, è l'effettivo e corretto adempimento degli obblighi internazionali o comunitari e il conseguimento degli obiettivi stabiliti nei Trattati. Nel contesto comunitario, inoltre, non vi è necessità di un ordine di esecuzione all'interno dello Stato (come avviene invece per il diritto internazionale): conseguentemente nell'ordinamento interno, a fronte dell'obbligo di dare attuazione alla normativa comunitaria, sorge unicamente il problema di definire le competenze di Stato e Regioni riguardo alle attività normative di adattamento e dell'attuazione in via amministrativa.

affermò che con l'adesione alla Comunità economica europea lo Stato italiano aveva acconsentito a limitazioni dei propri poteri sovrani con riferimento all'esercizio delle funzioni legislative, esecutive e giurisdizionali affermando che tali limitazioni si riflettevano sull'*autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni e alle Province autonome*. Richiamandosi alla precedente pronuncia n.46/1961, essa ribadì l'esclusività in capo allo Stato di eseguire al proprio interno gli *obblighi assunti nei rapporti internazionali con gli altri Stati* fondando questa spettanza esclusiva sul fatto che esso era l'unico soggetto rilevante per il diritto internazionale e, in quanto tale, *unico responsabile anche innanzi ad atti eventualmente posti in essere dalle Regioni*. Conseguentemente il rispetto degli obblighi internazionali dello Stato veniva a delinarsi, nei confronti degli enti substatali, come *limite indefettibile* (anche se non espressamente enunciato nei rispettivi statuti) nonché *funzionale* alla responsabilità statale in sede comunitaria.

2.L'evoluzione della normativa ordinaria in tema di partecipazione regionale alla fase discendente del diritto comunitario.

Precedentemente alla riforma del Titolo V, la disciplina in tema di partecipazione delle Regioni alla fase di attuazione della normativa comunitaria spettava, per intero, al legislatore statale non esistendo, né all'interno del diritto comunitario né all'interno del dettato costituzionale alcun fondamento che consentisse alle autonomie substatali di avere un ruolo significativo nella fase di attuazione delle direttive e dei regolamenti emanati in sede comunitaria.

In assenza di un solido riconoscimento costituzionale che garantisse al livello regionale dei margini d'azione nell'ambito della fase discendente, sottratti alla discrezionalità del legislatore statale, il compito di dettare una disciplina in materia è stata attribuita alla, come vedremo nel corso della trattazione, mutevole disciplina ordinaria (sotto forma di leggi e decreti legislativi) che, a partire dalla nascita delle Regioni a statuto ordinario sino ad arrivare alla legge n.112 del 1998, ha delineato il quadro normativo di riferimento in materia di attuazione regionale delle direttive e dei regolamenti

comunitari.

Il punto di partenza di questa evoluzione è costituito, appunto, dalla nascita delle Regioni a statuto ordinario e dall'emanazione, da parte statale, dei c. d. **decreti delegati entrati in vigore il 1 aprile 1972 (in attuazione dell'art.17 della legge delega n.281 del 15 maggio 1970 contenente *Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario*)** con i quali si consentiva alle autonomie in questione la possibilità di esercitare concretamente l'autonomia garantita loro dalla Costituzione, mediante il trasferimento, a loro favore, delle funzioni amministrative, in precedenza spettanti al Governo centrale ²²⁷

Il trasferimento in questione veniva operato secondo il c.d. principio del “*parallelismo*”, in base al quale il legislatore statale doveva trasferire alle Regioni tutte quelle funzioni amministrative inerenti alle materie elencate nell'art.117 della Costituzione e spettanti alla competenza legislativa regionale.

Fu proprio questo trasferimento a suscitare i primi interrogativi riguardo a come coordinare i rapporti intercorrenti tra la Comunità Economica Europea, lo Stato e le Regioni, in quanto le funzioni ora spettanti alle Regioni ordinarie spesso e volentieri vertevano su materie in cui s'intrecciavano le competenze di questi tre livelli istituzionali.²²⁸ In questo stesso periodo, infatti, lo Stato italiano aveva iniziato una parallela e graduale devoluzione di competenze spesso vertenti in materie di notevole importanza (come quella inerente all'agricoltura) a favore della Comunità Economica Europea (basandosi sul disposto costituzionale dell'art.11): materie che, allo stesso

227La legge n.281 del 1970 stabiliva che le Regioni ordinarie avrebbero potuto legiferare da subito “desumendo” i principi fondamentali ai quali doveva conformarsi la propria legislazione dalle disposizioni legislative statali già vigenti. Inoltre, predisponeva i necessari provvedimenti finanziari sulle imposte, le tasse, i trasferimenti dei beni del demanio e del patrimonio. La legge in questione delegava il Governo per il passaggio delle funzioni amministrative e del personale statale alle Regioni. A questo proposito la delega conferita dal Parlamento al Governo che portò all'emanazione degli undici decreti delegati del 1972 conteneva I seguenti principi e criteri direttivi: a)-il trasferimento delle funzioni alle Regioni doveva avvenire per settori organici di materie e mediante il trasferimento degli uffici periferici dello Stato; b)- si attribuiva allo Stato la <<funzione di indirizzo e coordinamento>> delle attività amministrative delle Regioni attinenti ad esigenze di carattere unitario; c)-in via generale, nell'ipotesi in cui fossero stati trasferiti uffici periferici dello Stato, dovevano essere delegate alle Regioni anche le residue competenze di cui lo Stato fosse rimasto titolare se le funzioni trasferite fossero state prevalenti.

228L. LAGORIO, “*Problemi posti dalle relazioni fra le Regioni italiane e la Comunità Economica Europea in Il Foro amministrativo*”, 1974, p.278 ss.. L'autore parla di “dimensione tridimensionale” attraverso la quale occorre guardare la tematica regionale. PAOLO FOIS, *Obblighi internazionali e competenze regionali:una questione ancora aperta*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, p.924 ss.;

tempo, erano ricomprese tra quelle trasferite, in base ai decreti del 1972, alle Regioni. Di conseguenza la necessità di procedere a un riordino o, quantomeno, ad un coordinamento tra i tre livelli, era ormai irrimandabile.

A questo proposito la posizione espressa dal legislatore statale circa l'eventualità di consentire alle Regioni l'intervento nella fase discendente del processo normativo comunitario, per quel che concerneva l'attuazione delle direttive vertenti su materie ad esse trasferite da parte dello Stato, fu impostata da subito in termini restrittivi o, possiamo dire, centralistici.

La normativa contenuta nei decreti del 1972 delineava, in capo allo Stato, l'esercizio di una c. d. *funzione di indirizzo e coordinamento* sulle attività svolte dalle Regioni al fine di tutelare "*esigenze di carattere unitario*" consentendogli del pari (in maniera alquanto discutibile) l'utilizzo della tecnica del c.d. "*ritaglio*" consistente in una sorta di "frammentazione" delle materie elencate all'art.117, Cost., allo scopo di riservargli la disciplina in quei settori di materia non frazionabili poiché riferiti ad un interesse nazionale indivisibile: questi strumenti, di fatto, esprimevano l'intenzione del legislatore statale di trattenere presso di sé quote importanti di potere attinenti all'esercizio delle funzioni amministrative formalmente trasferite alla competenza regionale.²²⁹

Con riferimento alla materia comunitaria, lo Stato inteso come soggetto unitario sostenne da subito l'esigenza di tutelare le suddette *esigenze di carattere unitario* (in questo caso la sua responsabilità in sede internazionale e comunitaria) per escludere la possibilità di un intervento da parte del legislatore regionale nella fase di applicazione delle direttive, dei regolamenti e degli altri atti della CEE ed esprimendo in materia una "riserva esclusiva" a proprio favore. La negazione nei confronti dell'intervento regionale si fondava sul fatto che il nostro ordinamento non disponeva di strumenti in grado di rimediare ad eventuali inadempimenti comunitari da parte delle Regioni: lo Stato, inteso come soggetto unitario e unico responsabile in sede comunitaria (non rilevando, in alcun modo, la propria articolazione interna come giustificazione per eventuali inadempienze sul piano comunitario) deteneva, perciò, la competenza esclusiva con riferimento all'attuazione della normativa comunitaria. In realtà nessuna disposizione

²²⁹VINCENZO LOPILATO, *Le funzioni amministrative*, in GUIDO CORSO-VINCENZO LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano-Giuffrè Editore, 2006, p. 191 ss.;

all'interno del diritto comunitario, primario e derivato, conteneva un divieto esplicito nei confronti di un'eventuale intervento da parte del livello sub statale nella fase discendente: per la Comunità non aveva alcun rilievo il fatto che i propri Stati membri avessero deciso di dotarsi di un assetto decentrato ma questo non equivaleva affatto ad una negazione, da parte dello stesso ordinamento comunitario, nei confronti di una partecipazione del livello sub statale ai processi volti ad applicare concretamente la normativa da esso promanante nel contesto nazionale.

Era lo Stato che, invece, doveva riconoscere, in questo senso, la possibilità ai propri enti decentrati di ottenere dei margini d'azione in tale fase, sopperendo a quell'atteggiamento di "indifferenza" nutrito dalle Istituzioni comunitarie: ma nel contesto italiano, dove l'esperienza regionale era ancora ben lontana dall'essere radicata (a differenza di altri Stati membri), il legislatore statale dell'epoca si mostrava ancora titubante nel concedere strumenti e procedure in grado di concretizzare l'intervento del livello sub statale alla fase attuativa della normativa comunitaria.

La stessa Corte costituzionale in una sua nota pronuncia, la **n.142 del 24 luglio 1972** (ma anche nelle precedenti **n.39 del 25 febbraio 1971** e la **n.138 del 6 luglio 1972**) chiamata ad esprimersi sul tema dell'attuazione interna degli obblighi assunti in sede comunitaria, non sembrava escludere l'intervento regionale in tale fase. Tuttavia, essa affermava che l'attuazione interna degli atti normativi comunitari spettava alla competenza esclusiva dello Stato, anche quando questi incidevano su materie spettanti (secondo l'art.117, Cost) alla competenza regionale, in quanto, nel tessuto normativo italiano, non erano previsti *strumenti idonei* a fronteggiare quelle ipotesi di inerzia regionale, di fronte agli obblighi comunitari, che potevano esporre lo Stato alla responsabilità comunitaria. Allo stesso tempo, il giudice costituzionale affermava la configurabilità della delega amministrativa come strumento in grado di fronteggiare eventuali inadempimenti da parte regionale in virtù della sostituibilità del legislatore nazionale (il delegante) nei confronti del legislatore regionale (il delegato) nei casi di inerzia da parte di quest'ultimo.²³⁰

²³⁰In *Giurisprudenza costituzionale* 1972, p.1432 ss.; la Corte si era pronunciata in occasione della questione di legittimità sollevata con riferimento all'art. 4, lett. b) del **decreto delegato n.11 del 15 gennaio 1972** riguardante il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia agricola laddove si affermava la competenza dello Stato riguardo all' "applicazione di regolamenti, direttive ed altri atti della CEE concernenti la politica dei prezzi e dei mercati, il commercio di

Lo strumento in questione era previsto dai decreti legislativi del 1972 consentendo al Parlamento nazionale, nell'esercizio della propria discrezionalità, di *delegare* la competenza, alle autonomie regionali, di dare attuazione diretta agli atti normativi comunitari, in riferimento a materie spettanti allo Stato in virtù delle “esigenze unitarie” derivanti dall'appartenenza alla Comunità Economica Europea. Strumento che, però, pur consentendo dei margini d'azione in capo al legislatore regionale, era totalmente rimesso alla discrezionalità del delegante, il quale, in ogni momento, poteva decidere di sottrargli le competenze precedentemente devolute e di sostituirsi (riprendendosi la propria competenza) ad esso.²³¹

Quali potevano essere gli *strumenti idonei* (alternativi alla delega) da utilizzarsi per consentire l'intervento regionale in fase attuativa contemporaneamente all'esigenza di salvaguardare la responsabilità dello Stato in sede comunitaria nei casi di inattività regionale di fronte agli obblighi derivanti dai Trattati? La Corte costituzionale non suggeriva niente in proposito limitandosi ad “invitare” il legislatore statale a predisporre tali strumenti “ad hoc”.²³²

prodotti agricoli e gli interventi sulle strutture agricole”. La Corte si era espressa nel senso di ammettere la legittimità di questa disposizione in base all'assunto che “ogni distribuzione dei poteri di applicazione delle norme comunitarie che si effettui a favore di enti minori diversi dallo Stato contraente (il quale si assume la responsabilità del buon adempimento di fronte alla Comunità) presuppone il possesso da parte di quest'ultimo di strumenti idonei a realizzare tale adempimento anche di fronte della regione che fosse investita della competenza dell'attuazione”, *strumenti che, secondo la Corte, “facevano difetto nel nostro ordinamento”*. In questo senso la pronuncia n.142 del 1972 affermava che, dal momento che “strumenti del genere fanno difetto nel nostro ordinamento”, fino al momento in cui “tale situazione non venga modificata con il ricorso alle forme a ciò necessarie, il solo mezzo utilizzabile per far concorrere le Regioni all'attuazione dei regolamenti comunitari è quello della delegazione di poteri che offre il rimedio della sostituibilità del delegante in caso di inadempimento del delegato”.

231 Lo strumento della delega legislativa venne utilizzato dall'art.13 lett.a) D.P.R. n.11 del 1972 laddove si delegava alle Regioni “la formulazione dei programmi regionali di intervento da proporre al Ministero dell'agricoltura e delle foreste *in applicazione dei regolamenti della Comunità Economica Europea* relativi alle strutture agricole e *l'attuazione degli interventi conseguenti alle decisioni comunitarie*”.

232 In tema di rimedi atti a fronteggiare eventuali inerzie regionali nella fase di attuazione del diritto comunitario, la dottrina propose, vista l'assenza nel nostro ordinamento di meccanismi di controllo sostitutivo da applicare ai rapporti tra Stato e Regioni, l'utilizzo di tre strumenti ricavabili dal nostro dettato costituzionale: il conflitto di attribuzioni previsto dall'art. 134 Cost e lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale di cui all'art. 126 Cost e la decretazione d'urgenza prevista all'art.77 della Cost. In realtà il primo strumento difficilmente poteva dirsi idoneo a rimediare alle ipotesi di inerzia regionale nella fase di attuazione della normativa comunitaria in quanto era configurato in termini repressivi che, pur accertando di fatto l'illegittimità dell'inerzia regionale, non poteva colmare la “lacuna” creata nell'ordinamento a seguito dell'inadempimento né tantomeno sottrarre lo Stato alla responsabilità sul piano comunitario. Quanto allo scioglimento anticipato del Consiglio (il cui meccanismo prevedeva l'intervento di una Commissione straordinaria nominata dal Presidente della

Quest'ultimo seguirà le indicazioni provenienti dalla Corte in occasione dell'emanazione della **legge n.153 del 9 maggio 1975 (attuativa di tre direttive comunitarie vertenti in materia di agricoltura)** che segnerà l'inizio di una nuova fase nei rapporti tra Stato e Regioni in tema di recepimento del diritto comunitario e tratterà le linee di un nuovo assetto nella ripartizione delle competenze tra i due livelli con il conseguente abbandono della tesi che sosteneva la riserva esclusiva allo Stato in tema di esecuzione del diritto comunitario.²³³

L'occasione per dare un nuovo assetto ai rapporti tra autonomie regionali e ordinamento italiano in riferimento alle questioni comunitarie fu, come ho sopra accennato, la vicenda legata all'attuazione di tre direttive comunitarie in materia di agricoltura, **la n. 72/159/CEE, la n.72/160/CEE e la n.72/161/CEE del 17 aprile 1972.**

Come descritto all'inizio del paragrafo, il nostro art.117 Cost. (nel testo precedente alla riforma del 2001) attribuiva alle Regioni l'esercizio della competenza legislativa concorrente (secondo il vecchio art.117, primo comma, lo Stato era chiamato a dettare i principi “guida” in materia mentre il legislatore regionale, nel rispetto di tali principi, esercitava la potestà legislativa), e delle parallele funzioni amministrative, in materia di agricoltura: a seguito della devoluzione operata dal nostro Stato a favore dell'ordinamento comunitario, tale materia (assieme ad altre) venne trasferita alla competenza della Comunità, la quale, nell'esercizio di questo potere, emanò le tre

Repubblica abilitata ad adottare, gli atti di ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e gli atti improrogabili di competenza del Consiglio) esso era unicamente un rimedio eccezionale da applicarsi ad ipotesi ben circoscritte e, quindi, non utilizzabile nei confronti della generalità delle omissioni compiute dalle Regioni. Quanto all'utilizzabilità del decreto-legge nei casi di inadempienza regionale, l'argomento addotto a suo sostegno era che, attraverso tale strumento il Governo poteva legittimamente sostituirsi alle Regioni inadempienti sul piano comunitario, nelle ipotesi in cui la loro inattività potesse configurarsi come vero e proprio illecito comunitario facendo sorgere i presupposti di “necessità e urgenza” sui quali si basava l'esercizio dello strumento in questione. Tuttavia, lo strumento in esame era eccessivamente rigido nel senso che non prevedeva la possibilità di un contraddittorio tra Regioni e Governo centrale (che sarebbe invece stato introdotto dal D.P.R. n. 616/1977) e, inoltre, consentiva a quest'ultimo di disporre di uno strumento di intervento utilizzabile non solo nelle ipotesi di inerzia regionale coinvolgenti la responsabilità statale sul piano comunitario ma, al contrario, esteso a tutte le ipotesi di inerzia regionale.

²³³In *Gazzetta Ufficiale* del 26 Maggio 1975 n.137. La legge n.153 del 1975 inaugurò l'inversione di tendenza rispetto al precedente orientamento volto ad escludere le Regioni dall'esercizio delle funzioni amministrative attinenti ai rapporti internazionali e con la Comunità Economica Europea. Sul punto vedi ANTONIO D'ATENA, *Le Regioni italiane e la Comunità Economica Europea*, Milano-Giuffrè Editore, 1981, p.52 ss.; PAOLO CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale. Contributo allo studio delle incidenze del diritto comunitario sui poteri delle Regioni*, Milano-Giuffrè Editore, 1979, p.274 ss.; LELIO LAGORIO, *Problemi posti dalle relazioni fra le Regioni italiane e la Comunità Economica Europea*, in *Il Foro amministrativo*, 1974, p.281 ss.;

direttive in questione (contenenti, tra l'altro, una disciplina esaustiva in materia), obbligando gli Stati membri a recepirle entro il termine da esse indicato.²³⁴

Innanzitutto a questo obbligo, lo Stato si attribuì la “riserva esclusiva” riguardo all'attuazione interna degli atti in questione negando con fermezza al legislatore regionale la possibilità di intervenire in tale processo: esclusione motivata in base alle argomentazioni che sostenevano l'esigenza di assicurare il rispetto degli obblighi comunitari e di evitare di incorrere nella responsabilità comunitaria a causa di eventuali inadempimenti da parte regionale.

Questa ratio, aveva guidato, come descritto all'inizio del paragrafo, la fase di elaborazione dei primi decreti di trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni del 1972 (tra i quali era compreso il D.P.R. n.11 in tema di agricoltura) nei quali era ben radicata la tendenza a “dilatare” l'ambito della materia comunitaria riservata allo Stato e, di conseguenza, preclusa alle Regioni, tramite l'utilizzo della funzione di indirizzo e coordinamento, nelle attività regionali, attinenti ad esigenze di carattere unitario.²³⁵

Tuttavia, seguendo le indicazioni fornite dalla giurisprudenza costituzionale in occasione della sentenza n.142 del 1972 che, come abbiamo visto, ammetteva l'ipotesi di un'intervento del legislatore regionale (anche se a determinate condizioni come, in primo luogo, la predisposizione, da parte statale, di strumenti adeguati a fronteggiare l'eventuale inerzia regionale) nel dare attuazione alla normativa comunitaria, il legislatore iniziò a predisporre gli strumenti in grado di far sì che gli enti substatali potessero partecipare alla fase discendente del processo normativo comunitario, operando, in un certo senso un “risarcimento” nei confronti del legislatore regionale per la limitazione subita nelle proprie competenze sulle materie devolute al livello comunitario.

La legge di attuazione delle tre direttive comunitarie, la **n.153 del 9 maggio 1975** (*Attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee per la riforma dell'agricoltura*), riflette appieno questa impostazione anche se con alcuni limiti che

²³⁴Sul tema vedi PAOLO CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano, 1979, p. 132 ss.;

²³⁵Vedi l'art.4, lett. d) D.P.R. n.11 del 1972 (*Trasferimento alle Regioni a Statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali*).

saranno esaminati nel corso della trattazione.²³⁶

Come si evince dal disegno di legge che precedeva il testo poi definitivamente approvato, il d.d.l. “*Natali*” n.2244 del 12 giugno 1973, alle Regioni venne originariamente attribuita una limitata *competenza amministrativa* (non estesa a quella legislativa) oggetto di delega da parte dello Stato allo scopo di attuare le tre direttive comunitarie. La novità era costituita dalla predisposizione di un *potere sostitutivo* esercitabile nei confronti della Regione nelle ipotesi di *inadempimento o inerzia degli organi regionali o divergenza di valutazione con gli organi dello Stato rispetto agli obiettivi da conseguire*.²³⁷

Questa impostazione venne poi sottoposta a delle modifiche in sede di discussione alla Camera, alle quali fece seguito una soluzione che, ammetteva, *in via di principio*, la competenza legislativa delle Regioni in fase di attuazione delle direttive comunitarie, predisponendo, al contempo, seguendo i suggerimenti contenuti nella sentenza della Corte costituzionale, n.142 del 1972, gli *strumenti idonei* che consentivano allo Stato di dare esecuzione agli atti in questione nei casi di inadempimenti da parte regionale.

In primo luogo, sul versante della competenza legislativa, si consentì alle leggi regionali emanate dalle Regioni differenziate di derogare a una parte delle disposizioni di dettaglio della legge n.153/1975, a condizione che esse si fossero conformate alle direttive comunitarie e alle disposizioni fondamentali della legge statale (previsione che restringeva i margini d'azione concessi al legislatore regionale).

In secondo luogo, sul versante della competenza amministrativa, prevista come competenza propria regionale, si delineò un potere sostitutivo così configurato: nelle ipotesi di *inattività persistente* da parte della Regione, *Il Governo doveva fissare un termine per l'adempimento, decorso il quale autorizzava il Ministero dell'agricoltura e delle foreste a sostituirsi alla Regione, sentito il Presidente della Giunta regionale e previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali* (quest'ultima previsione non venne inserita nel testo definitivo della legge).

Nel suo testo definitivamente approvato, la legge n.153 del 1975 introdusse le seguenti

²³⁶ Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 26 maggio 1975, n.137;

²³⁷ Sul tema vedi GIORGIO GAJA, *L'attuazione delle direttive comunitarie in materia agricola fra Stato e Regioni*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1975, p.217-220; CONDORELLI LUIGI, *L'agricoltura fra Comunità Economica Europea, Stato e Regioni*, Bologna, 1973;

previsioni:

In primo luogo, venne riconosciuta la possibilità, in capo alle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, di regolare mediante proprie leggi (abbandonando lo strumento della delega previsto dai decreti del 1972 e configurando la competenza regionale come *propria*, non più soggetta alla discrezionalità statale) la materia inerente all'attuazione in via legislativa, delle direttive inerenti alla materia "agricoltura", in modo tale da adattare tale materia alle singole esigenze delle varie realtà regionali.²³⁸

Pur riconoscendo al legislatore regionale questa possibilità, la legge n.153 introduceva contestualmente uno strumento che, in futuro, ne avrebbe compresso i margini d'azione concessi nella fase attuativa del diritto comunitario: infatti, la Regione poteva attuare in via legislativa le direttive comunitarie ma questo doveva avvenire contestualmente all'indicazione da parte del legislatore statale, delle norme da ritenersi inderogabili in quanto "principi fondamentali", secondo l'art.117, Cost e delle norme fondamentali delle riforme agrarie ed economico-sociali della Repubblica (quest'ultimo limite operava nei confronti delle Regioni a statuto differenziato e delle Province Autonome di Trento e Bolzano)²³⁹

Si stabiliva, inoltre, che fino all'emanazione della normativa in materia di agricoltura da parte regionale, dovevano applicarsi le disposizioni contenute nella legge statale: a questo proposito era ammessa la possibilità che a dettare la disciplina fossero leggi regionali già vigenti a condizione che queste non si ponessero in contrasto con i limiti stabiliti per i due tipi autonomia.

In riferimento alle disposizioni contenute nella legge n.153/1975, la Corte costituzionale ebbe occasione di pronunciarsi attraverso la sentenza n.182/1976, nella quale si delineava una distinzione tra regolamenti e direttive riguardo all'attuazione da parte regionale: a questo proposito, la Corte affermò la piena efficacia obbligatoria dei

238 Le funzioni amministrative dovevano esercitarsi in conformità alle direttive espresse dalla legge n. 153/1975 e di quelle successivamente emanate dallo Stato secondo le modalità previste dall'art. 8 del D.P. R. n.11/1972.

239A questo proposito si richiamavano le precedenti pronunce n.120/1969 e n.183/1973; Sul tema dei regolamenti "incompleti" vedi SBOLCI, *Le lacune dei regolamenti della Comunità Europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1973, p.525 ss.; PAOLO CARETTI, *La piena competenza regionale a dare attuazione ai regolamenti comunitari, un riconoscimento ancora instabile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, p.2693 ss.; PANEBIANCO, *Regolamenti comunitari "non autosufficienti" da attuarsi con legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, p.1326 ss.;

regolamenti e la loro diretta applicabilità all'interno del territorio regionale, con effetto abrogativo nei confronti di tutta la normativa statale o regionale preesistente, e il loro effetto vincolante nell'esercizio dell'attività legislativa o amministrativa delle Regioni, comprese quelle a statuto speciale (nella precedente pronuncia n.232 del 22 ottobre 1975, la Corte aveva già precisato che i regolamenti comunitari, se completi nel contenuto dispositivo, non necessitano di provvedimenti statali di carattere riproduttivo, integrativo o esecutivo eccetto i casi in cui vi sia “la necessità per gli Stati membri di emanare norme esecutive di organizzazione concernenti modalità di applicazione richiesta dagli stessi regolamenti comunitari o comunque indispensabili ovvero di provvedere alla copertura di nuove o maggiori spese mediante variazioni di bilancio”)²⁴⁰.

Per quel che riguarda le direttive, la Corte evidenziava come, di fatto, esse ponessero un *obbligo di risultato* nei confronti degli Stati membri (secondo la previsione dell'art.189, terzo comma del Trattato CEE) per i quali esse erano vincolanti (determinando la sua responsabilità in sede comunitaria) lasciando intatta la loro libertà di predisporre *i mezzi e la forma* ritenuti più adeguati al fine di conseguire gli obiettivi sanciti dalla direttiva.²⁴¹ A questo proposito si richiamava la disposizione contenuta nella legge n. 153/1975 (art.2) che prevedeva la possibilità, in capo alle Regioni a statuto ordinario e speciale, di attuare le direttive, nelle materie di loro competenza propria, attraverso proprie leggi a condizione che queste rispettassero i limiti previsti dalle stesse direttive e gli altri limiti indicati con riferimento ai diversi tipi di autonomia.²⁴²

240A questo proposito si richiamavano le precedenti pronunce n.120/1969 e n.183/1973; Sul tema dei regolamenti “incompleti” vedi SBOLCI, *Le lacune dei regolamenti della Comunità Europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1973, p.525 ss.; PAOLO CARETTI, *La piena competenza regionale a dare attuazione ai regolamenti comunitari, un riconoscimento ancora instabile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, p.2693 ss.; PANEBIANCO, *Regolamenti comunitari “non autosufficienti” da attuarsi con legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, p.1326 ss.;

241La Corte evidenziava come, di fatto, le direttive siano “*strumenti di coordinamento ed armonizzazione della legislazione e dell'azione amministrativa degli Stati membri a cui vengono indirizzati per il perseguimento di obiettivi comuni, che rimangono affidati alla competenza degli organi nazionali quanto alla forma e ai mezzi*”. In tema di attuazione di direttive comunitarie vedi MONACO, *L'esecuzione delle direttive comunitarie*, in *Il Foro Italiano*, 1976, I, p.2326. GIORGIO GAJA, *Le prospettive di sviluppo dell'attuazione della normativa comunitaria nell'ordinamento regionale*, in *Quaderni regionali*, 1989, p. 55 ss.; D'ATENA ANTONIO, *L'esecuzione e l'attuazione delle direttive fra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, I, p.1242 ss.; MONACO RICCARDO, *L'esecuzione delle direttive comunitarie nell'ordinamento italiano*, in *Il Foro Italiano*, 1976, I, p.2326 ss.;

242La legge n.153/1975, a detta del giudice costituzionale, ricercava “*una maggiore aderenza alle esigenze e particolarità delle situazioni locali in ordine al conseguimento degli obiettivi prescritti*”

I limiti così introdotti alla competenza legislativa regionale riducevano considerevolmente gli spazi d'azione entro cui poteva concretamente esercitarsi tale competenza. Molto spesso, infatti, nel testo della legge n.153, venivano qualificate come *disposizioni fondamentali e inderogabili* numerose norme che, nella realtà, erano di dettaglio (e, in quanto tali, derogabili da parte regionale) e che, spesso, si limitavano a riprodurre il testo delle tre direttive.

La conseguenza immediata di questa impostazione era, quindi, una forte e ingiustificata compressione della competenza regionale nell'attuazione della normativa comunitaria in materia di agricoltura: tale compressione caratterizzerà anche la normativa successiva in tema di partecipazione alla fase discendente.

In secondo luogo, la legge n.153 stabiliva un termine di sei mesi dalla data della sua entrata in vigore affinché le Regioni provvedessero ad adottare le norme procedurali necessarie ad attuare gli interventi in materia agricola.

Infine, si confermò, con qualche modifica, il potere sostitutivo previsto nel corso dei lavori alla Camera: questo doveva esercitarsi tramite *il Ministero dell'agricoltura, su proposta del Ministro degli Esteri o del Ministro di settore, in caso di persistente inadempimento da parte regionale nello svolgimento dell'attività amministrativa di attuazione delle direttive e sentito il Presidente della Giunta regionale interessata* (art. 27).

Il potere sostitutivo così previsto introduceva, mediante la previsione dell'intervento del Presidente dell'esecutivo regionale nella fase precedente all'attivazione del potere sostitutivo, un positivo elemento di collaborazione che evitava il rischio di una eccessiva discrezionalità in capo al Governo centrale. L'elemento negativo era dato dalla previsione, per quel che riguarda l'esercizio della competenza legislativa regionale, delle già descritte disposizioni inderogabili contenute nella legge statale, peraltro notevolmente dettagliate, e delle direttive poste dalla stessa legge n.153 che determinavano l'apposizione di ulteriori e stretti vincoli alla competenza in questione.

La previsione di questa legislazione così minuziosa creava un contrasto tra il dato letterale contenuto nella normativa in esame e il dato effettivo: mentre il legislatore, in via di principio, ammetteva il riconoscimento della competenza regionale in sede di

delle direttive in questione”.

attuazione delle direttive comunitarie, nella realtà si assisteva invece ad una evidente, quanto ingiustificata, riduzione, operata dallo stesso legislatore statale, della sfera dei poteri concretamente esercitabili dalla Regione.

Questa impostazione venne successivamente ripresa dalla **legge n.382 del 22 luglio 1975 (Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della Pubblica Amministrazione)**, contenente una delega al Governo per l'emanazione, entro dodici mesi, di decreti finalizzati al trasferimento di nuove funzioni amministrative (nelle materie di cui all'art.117 Cost.) nei confronti delle Regioni ordinarie, tra cui quella di dare attuazione alla normativa comunitaria.²⁴³ Il testo della legge confermava il potere sostitutivo disciplinato dalla precedente normativa prevedendo la facoltà, in capo al Consiglio dei Ministri, di prescrivere alla Regione, nelle ipotesi di *accertata inattività* che avesse determinato inadempimento degli obblighi comunitari, un *congruo termine* per provvedere a tale inattività, nonché il potere di adottare, una volta decorso inutilmente tale termine, i provvedimenti sostitutivi esercitabili nei confronti del legislatore regionale.

A questo proposito, venne introdotto un elemento di novità che consentiva all'ente di esprimersi precedentemente all'attivazione concreta del potere in questione: il Governo doveva sentire *la Regione interessata* (non più il solo Presidente della Giunta regionale) assieme al parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali precedentemente alla sostituzione effettiva.²⁴⁴

La legge n.382 stabilì, inoltre, la distinzione tra *attività legislativa* e *attività amministrativa* in riferimento all'attuazione della normativa comunitaria: nell'ambito della competenza legislativa, spettava al legislatore statale il compito di dettare le *norme di principio inderogabili* spettando alla legge regionale il compito di procedere all'attuazione delle direttive, nel rispetto di questo nucleo di principi, mediante una

243GIORGIO GAJA, “Le nuove funzioni amministrative trasferite alle Regioni e l'attuazione delle norme comunitarie”, in *Rivista di diritto internazionale*, 1975, p.858-859; “L'attuazione delle direttive comunitarie in materia agricola fra Stato e Regioni”, in *Rivista di diritto internazionale*, 1975, p.217-220;

244Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 20 agosto 1975, n.220; La previsione della Commissione parlamentare per le questioni regionali era vista come “strumento di garanzia” nei confronti della competenza regionale poichè, si riteneva, essa non si sarebbe facilmente pronunciata a favore dell'esercizio del potere sostitutivo statale, evitando, in tal modo, un'eventuale “arbitrarietà” da parte statale.

*disciplina di dettaglio.*²⁴⁵

Quanto all'attività amministrativa, la legge in questione, come suddetto, trasferiva alle Regioni le *funzioni amministrative per l'attuazione dei regolamenti e delle direttive CEE* con la contestuale attribuzione, in capo allo Stato, del potere sostitutivo nelle ipotesi di inattività regionali comportanti inadempimento agli obblighi comunitari.

La normativa di cui alla legge n.382 riconfermava l'impianto previsto dalla precedente disciplina compresi gli aspetti più discutibili tra cui, oltre la previsione della *funzione di indirizzo e coordinamento statale* sulle attività amministrative regionali per esigenze di carattere unitario, l'eccessiva compressione della potestà legislativa regionale ad opera della legislazione statale prevedendosi che le direttive comunitarie *fossero state fatte proprie dallo Stato* mediante una legge indicante le norme di principio che delimitavano l'ambito dell'intervento regionale (impostazione che sarà poi ripresa dal d.P.R. n. 616/1977)²⁴⁶. La previsione di questa legge statale aggravava ulteriormente, a causa dei vincoli da essa previsti, il ruolo del legislatore regionale in fase attuativa in quanto le norme di principio statali si aggiungevano alla normativa di dettaglio emanata dalla Comunità riducendo ai minimi termini i margini d'intervento concretamente realizzabili da parte regionale.

L'introduzione di questo ulteriore limite creava, inoltre, un'ulteriore svantaggio dovuto al fatto che, in attesa dell'emanazione della legge statale chiamata a "far proprie" le direttive comunitarie (che, molto spesso, avveniva in ritardo rispetto al termine previsto per il recepimento della direttiva), si veniva a creare un "vuoto temporale" nel quale la normativa comunitaria non poteva essere attuata da parte regionale creando, di conseguenza, tutte le premesse per un eventuale inadempimento (in tal caso non attribuibile a inerzia regionale)agli obblighi derivanti dai Trattati istitutivi.

²⁴⁵L'art.1, quinto comma, legge n.382/1975, disponeva che "*sarà provveduto, nelle materie spettanti ai sensi dell'art.117 della Costituzione, al trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative relative all'attuazione di regolamenti della CEE e di sue direttive, fatte proprie dallo Stato con legge nella quale saranno indicate le norme di principio, prevedendosi altresì, che in mancanza della legge regionale, sarà osservata quella dello Stato in tutte le sue disposizioni. Sarà prevista, in materia, la facoltà del Consiglio dei Ministri, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, sentita la Regione interessata, di prescrivere, in caso di accertata inattività degli organi regionali che comporti inadempimenti agli obblighi comunitari, un congruo termine alla Regione per provvedere, nonché la facoltà di adottare, trascorso invano il termine predetto, i provvedimenti relativi in sostituzione della amministrazione regionale.*

²⁴⁶FRANCO BASSANINI-PAOLO CARETTI, *Autonomie regionali e poteri sostitutivi*, in *Le Regioni*, 1980, p.89 ss.;

Questo quadro normativo, così concepito, si rivelava insoddisfacente per quel che concerneva l'intervento regionale nella fase attuativa del processo normativo comunitario evidenziando l'assenza di una reale volontà da parte del legislatore statale di predisporre strumenti realmente incisivi in materia. Di conseguenza, nel tentativo di limitare l'ingerenza da parte statale nelle competenze regionali in materia di adempimenti comunitari, in sede di elaborazione dei decreti delegati emanati in base alla delega contenuta nella legge n.382/1975, furono proposte alcune modifiche allo scopo di correggere, per quanto possibile, quelle previsioni che suscitavano le maggiori perplessità in sede dottrinale.²⁴⁷

I decreti in questione, infatti, concepivano lo Stato in qualità di soggetto *competente unicamente* all'individuazione, nelle materie oggetto di ciascuna direttiva, di norme aventi carattere e forza di principi e all'emanazione della normativa di dettaglio derogabile da parte delle Regioni.

Per quel che riguardava l'ipotesi di inadempimento da parte regionale, nell'emanazione della normativa di dettaglio, i decreti riconfermavano lo strumento del potere sostitutivo statale nei confronti della Regione interessata (secondo il procedimento disciplinato dalla legge delega con riferimento agli inadempimenti di natura amministrativa).

Partendo dalle originarie posizioni di rigidità con le quali il nostro legislatore, avallato dalla Corte costituzionale, aveva in passato negato alle Regioni qualsiasi opportunità di partecipare al processo normativo comunitario attribuendo ai soli organi centrali dello Stato la competenza esclusiva riguardo all'applicazione degli atti comunitari (come si è visto nei decreti di trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni emanati dal Governo nel 1972) si era così arrivati al riconoscimento (anche se timido) di una competenza regionale in materia di attuazione delle direttive comunitarie prima circoscritta al settore dell'agricoltura per poi estendersi a tutte le materie elencate all'art. 117 Cost., unita alla previsione di un ampio potere sostitutivo del Governo da esercitarsi, nel caso in cui la Regione si fosse resa inadempiente all'obbligo di attuare le direttive comunitarie, con ampi margini di discrezionalità.²⁴⁸

247GIORGIO GAJA, *L'attuazione delle direttive comunitarie: due nuove vicende*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1976, p.442-444; *Le nuove funzioni amministrative trasferite alle Regioni e l'attuazione delle norme comunitarie*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1975, p.858-859;

248Il modello configurato dalla legge n.382/1975 si basava sulla premessa che lo "Stato-soggetto" del diritto internazionale si identificasse totalmente con lo "Stato-persona" operante nell'ordinamento

Tuttavia la rigida concezione statocentrica in materia comunitaria che aveva prevalso sino agli anni settanta a discapito dell'ammissibilità di un ruolo del legislatore regionale nel processo normativo comunitario non scomparve totalmente ma, come vedremo analizzando la normativa ordinaria successiva al 1975, continuerà ad influenzare il riparto di competenze tra livello statale e regionale in materia di attuazione della normativa comunitaria ponendosi come ostacolo al concreto dispiegarsi dei poteri regionali in materia: ostacoli rinvenibili, principalmente, come vedremo, nella previsione di una legislazione statale che, pur definita “di principio” e di carattere generale, di fatto manifesta la tendenza a “dilatarsi” eccessivamente sino a comprendere una vera e propria disciplina di dettaglio che lascia ben pochi margini d'azione all'intervento regionale nel processo normativo comunitario. A questo contesto generale restrittivo nei confronti dell'ammissibilità dell'attuazione regionale delle direttive svincolata dall'intervento statale fa tuttavia eccezione la previsione contenuta nella legge n.382 del 1975 che, in riferimento alle Regioni a statuto speciale, non prevedeva la subordinazione del loro intervento in fase attuativa al recepimento, con legge statale, della direttiva comunitaria.²⁴⁹

3.La fase discendente nella normativa del D.P.R. n.616 del 24 luglio 1977.

Il “*Decreto presidenziale di attuazione della delega al Governo in materia di trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni*” venne emanato in attuazione della delega contenuta all'art.1 della legge n.382 del 22 luglio 1975 e, agli artt.4 e 6, contiene disposizioni attinenti alla materia comunitaria soprattutto con riferimento al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di attuazione delle

interno. Questa premessa era dubbia in quanto postulava l'identificazione dello Stato soggetto solo con uno dei suoi elementi costitutivi, il Governo centrale, determinando la configurabilità di una contrapposizione tra quest'ultimo (su cui gravava la responsabilità comunitaria) e le Regioni, soggetti non responsabili sul piano comunitario ma in grado di determinare l'insorgenza della responsabilità del Governo in caso di loro eventuali inadempimenti. Il limite di questa impostazione sta nella mancata previsione di un eventuale contrapposizione, sulle questioni comunitarie, tra Governo e gli altri elementi che compongono lo Stato-Persona, Parlamento, Magistratura e Corte costituzionale, essendo ammissibile l'ipotesi che il Governo centrale (lo stato soggetto rilevante sul piano comunitario) incorra nella responsabilità comunitaria per inadempienze imputabili a questi soggetti.

²⁴⁹Sul punto vedi FRANCO BASSANINI-PAOLO CARETTI, *Autonomie regionali e poteri comunitari*, in *Le Regioni*, 1980, p.116 ss.;

direttive comunitarie.²⁵⁰ La normativa contenuta nel D.P.R. in questione si colloca come punto d'arrivo di un lungo processo evolutivo in materia di attuazione della normativa comunitaria all'interno degli stati membri ponendosi in una sorta di linea di continuità con le soluzioni proposte dalla legge n.153/1975 e n.382/1975.

Nella sua impostazione Il D.P.R. n.616/1977, all'art.6 (intitolato “*Regolamenti e Direttive della Comunità Economica Europea*”) riprendeva, nelle sue linee essenziali, l'impianto delineato dalla precedente normativa della legge n.153 del 1975 prevedendo, però, una competenza in capo alle Regioni, riguardo all'attuazione delle direttive comunitarie non più circoscritta a settori specifici (come quello inerente all'agricoltura) ma, viceversa, estesa alle materie comprese nell'ambito dell'autonomia regionale (seguendo i criteri previsti dalla legge delega n.382, art.1, terzo comma,par.5).²⁵¹

La normativa prevedeva il trasferimento a favore delle Regioni, in ciascuna delle materie definite dal decreto stesso, delle funzioni amministrative relative all'applicazione dei regolamenti della Comunità Economica Europea e all'attuazione delle direttive che dovevano essere “*fatte proprie*” dallo Stato, prima dell'intervento regionale, con legge indicante espressamente le norme di principio.²⁵²In ogni caso si ribadiva (come nella normativa del 1975) che la legge statale trovava applicazione sino all'intervento del legislatore regionale e che essa si poneva come limite anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale poiché si poneva come “*esplicazione*” di un vincolo comunitario a prescindere dal grado della legge in questione (**sentenza n.86 del 12 luglio 1979**).²⁵³

250In *Gazzetta Ufficiale* del 29 Agosto 1977, n.234; GIROLAMO STROZZI, “*Problemi di coordinamento tra diritto comunitario, diritto internazionale ed autonomie regionali:le soluzioni del D.P.R. 616*”, in *Le Regioni* n.1/1978, p.924 ss.;

251CARTABIA M.-WEILER J., *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Il Mulino, 2000, p.202 ss.;

252Art.6, primo comma: “Sono trasferite alle regioni in ciascuna delle materie definite dal presente decreto anche le funzioni amministrative relative all'applicazione dei regolamenti della Comunità Economica Europea nonché all'attuazione delle sue direttive fatte proprie dallo Stato con legge che indica espressamente le norme di principio”. Secondo comma, “In mancanza della legge regionale sarà osservata quella dello Stato in tutte le sue disposizioni”.

253La sentenza n.86 del 1979 venne emanata a seguito di una questione di legittimità costituzionale vertente sull'art.1 della legge n.584/1977 nella parte in cui questa disponeva che, per adeguare la disciplina degli appalti alle direttive della Comunità Economica Europea, le Regioni a statuto ordinario e speciale dovevano rispettare i principi stabiliti dalla legge, ai sensi dell'art.117, primo comma. A questo punto, il giudice costituzionale operò una valutazione riguardo all'effettivo collegamento della legge n.584/1977 con la Direttiva n.305 del 26 luglio 1971 da applicare nel nostro ordinamento, notando che la legge in questione rinviava, nelle ipotesi di inattività degli organi regionali, all'art. 1, terzo e quinto comma, della legge n.382/1975, che prevedeva la facoltà in capo al

La competenza regionale di intervento nella fase di attuazione legislativa della normativa comunitaria era quindi ammessa solo a seguito dell'emanazione di una legge statale di recepimento delle direttive comunitarie che contenesse sia la disciplina di principio inderogabile da parte del legislatore regionale che la disciplina di dettaglio da applicarsi in attesa dell'emanazione della normativa regionale e derogabile da parte di quest'ultima.

Per quanto riguarda l'attuazione amministrativa da parte regionale, anche il D.P.R. n.616 accoglieva l'invito espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza n.142/1972 che esortava il legislatore statale a dotarsi di “*strumenti idonei*” a fronteggiare eventuali ipotesi di inadempimento regionale: strumento individuato nell'attivazione del potere sostitutivo da parte dello Stato.

La sostituzione prevista nell'impianto del D.P.R.616/1977, era così congegnata: il Governo, nell'ipotesi di accertata inattività degli organi regionali che avesse determinato inadempimenti agli obblighi comunitari, poteva prescrivere, con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali e sentita la Regione interessata, un “congruo termine” per provvedere. Nel caso in cui l'inattività della Regione fosse proseguita dopo la scadenza di questo termine, il Consiglio dei Ministri poteva adottare i provvedimenti necessari in sostituzione dell'amministrazione regionale (art.6, terzo comma, D.P.R. n.616/1977): il potere sostitutivo veniva così a configurarsi come “*extrema ratio*” da utilizzarsi esclusivamente nei casi di persistente inadempimento regionale e solo dopo aver concesso alla Regione la possibilità di esprimere il proprio punto di vista e di rimediare alla propria inattività prima che il Governo centrale procedesse ad attivare concretamente la sostituzione.

Consiglio dei Ministri di adottare i provvedimenti in sostituzione dell'amministrazione regionale inadempiente. In virtù del collegamento esistente tra legge statale e direttiva, la Corte affermava l'idoneità della legge ordinaria a proporsi come limite nei confronti delle Regioni a statuto speciale. Di conseguenza venne sancita l'illegittimità costituzionale della disposizione contenuta all'art.1, terzo comma, legge n.584/1977, nella parte in cui si stabiliva che l'osservanza dei principi enunciati nella legge derivava dall'art.117, primo comma, Cost.. Quest'ultimo, infatti, non poteva costituire il “titolo” per l'obbligo esteso alle Regioni a statuto differenziato, poiché esso andava ricercato nella Costituzione e negli statuti speciali dalla cui normativa si traeva che tutte le Regioni dovevano rispettare gli obblighi derivanti dai Trattati. Questa decisione, quindi, mentre su un piano formale teneva conto della diversa autonomia degli statuti speciali ed ordinarie, di fatto le equiparava quanto alla loro posizione nei confronti del vincolo contenuto nella legge statale, in base al titolo (non al limite) che legittimava tale vincolo.

Nonostante l'indubbia portata innovativa del D.P.R. n.616 esso, nella sua impostazione di fondo, rispecchiava la concezione che per lungo tempo ha considerato la materia comunitaria come "dominio esclusivo" dello Stato centrale: concezione che è stata avallata dalla stessa Corte costituzionale (vedi le sentenze n.142/1972, n.183/1973, n. 232/1975 e n.182/1976).

Infatti, pur riconoscendo la competenza regionale nel dare attuazione alle direttive comunitarie e nell'applicare i regolamenti, il D.P.R non prevedeva alcun potere in capo alle Regioni riguardo alle attività preliminari che precedono l'adozione della normativa comunitaria: queste attività restavano di competenza esclusiva dello Stato.

Inoltre, il legislatore statale continuava a ribadire il principio della "riserva statale" in materia di attuazione degli obblighi internazionali e comunitari a fronte del quale la competenza regionale nella fase di attuazione delle direttive sembrava configurarsi più come "eccezione" che come un vero e proprio riconoscimento. Questo dato si evince dall'art.4 del D.P.R il quale mantiene ferma la competenza statale a esercitare "*le funzioni, anche nelle materie trasferite o delegate, attinenti ai rapporti internazionali e con la Comunità Economica Europea*" (riconfermando, in tal modo, la dizione contenuta nei decreti delegati del 1972).²⁵⁴

Per quel che riguarda la previsione del "*previo intervento*" dello Stato che, con legge, stabiliva la disciplina di principio alla quale il legislatore regionale doveva attenersi nell'esercizio della propria competenza nella fase di attuazione delle direttive comunitarie, sono da mettere in evidenza alcuni punti critici:

le legge statali di principio, nonchè quelle di dettaglio, si configuravano spesso come un'inutile interposizione tra la fonte comunitaria (le direttive) e la fonte regionale in quanto comprimevano eccessivamente i margini d'azione spettanti al legislatore regionale nella fase discendente del processo normativo comunitario: compressione aggravata dal fatto che, troppo spesso, la legislazione statale conteneva una disciplina di principio talmente minuziosa e dettagliata da coincidere, in alcune parti, con il contenuto della legislazione di dettaglio nonchè, spesso, anche con il contenuto della direttiva da attuare sul piano interno. Inoltre, la necessità di emanare questa legislazione di principio e di dettaglio esponeva il nostro paese ad un rischio maggiore di

²⁵⁴GIORGIO GAJA, *Competenze statali e regionali per l'attuazione delle direttive comunitarie: punto e a capo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1977, p.829-831;

inadempimento nei confronti degli obblighi comunitari. La dottrina del tempo sottolineava, inoltre, l'inutilità della legge statale di ricezione delle direttive in quanto queste contenevano già, in quanto tali, una vasta disciplina di principio che guidava il legislatore statale nel conseguimento degli obiettivi da essa stabiliti. Di fronte ad una disciplina di principio così ampia che senso aveva l'esistenza di un'inutile legge di recepimento statale contenente altrettanti principi? Allo Stato, si sosteneva, doveva attribuirsi unicamente il compito di dettare una disciplina di principio che, nel caso di materie spettanti alla competenza regionale, doveva unicamente svolgere una funzione dispositiva o, quantomeno, era ammissibile solo se effettivamente vi fosse stata l'esigenza di riaffermare i principi contenuti nella direttiva.²⁵⁵

Un altro fattore che danneggiava il ruolo delle Regioni nella fase discendente del processo normativo comunitario, oltre ad accrescere il rischio di un inadempimento agli obblighi comunitari, era il ritardo con cui spesso questa legislazione statale di principio veniva emanata rispetto ai termini stabiliti per l'attuazione delle direttive comunitarie all'interno del nostro ordinamento: in questa eventualità, il legislatore regionale rischiava, paradossalmente e non per propria colpa, di rendersi inerte di fronte all'obbligo di attuare una direttiva comunitaria non essendo stata emanata la legislazione statale di principio che doveva guidare la sua azione nella fase attuativa.²⁵⁶

Per quel che riguarda la portata concreta dell'art.6 del D.P. R. in esame si prospettavano ulteriori problematiche: il ruolo delle Regioni nell'attuazione di direttive che presentavano un contenuto completo e dettagliato tale da essere definite *self-executing* e, perciò, direttamente applicabili all'interno dell'ordinamento interno e il loro ruolo di fronte a quella particolare categoria di regolamenti che, viceversa, non presentavano quelle caratteristiche di immediata applicabilità e che richiedevano, ai fini di una loro concreta attuazione, l'emanazione di una ulteriore normativa di dettaglio da parte degli Stati membri.

A questo proposito la dottrina ha rilevato che mentre l'art.6 del D.P.R utilizza il termine “*applicazione*” riferendosi ai regolamenti e “*attuazione*” riferendosi alle direttive si

255GIORGIO GAJA, *Competenze statali e regionali per l'attuazione delle direttive comunitarie: punto e a capo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1977, p.829-831;

256GIROLAMO STROZZI, *Problemi di coordinamento tra diritto comunitario, diritto internazionale ed autonomie regionali: le soluzioni del D.P.R. 616*, in *Le Regioni*, n.1/1978, p.924 ss.;

dovrebbe da questo dedurre che la competenza delle Regioni, con riferimento ai regolamenti, è ammessa solo se è circoscritta allo svolgimento di un'attività amministrativa di applicazione di norme che si presentano con caratteristiche di *completezza* e di *immediata applicabilità*.²⁵⁷

Nell'ipotesi delle direttive classiche non direttamente applicabili, al contrario, si manifesta un più ampio margine d'intervento da parte regionale nella fase di attuazione anche se entro il rispetto della normativa di principio statale di recepimento della direttiva e indicante, come suddetto, le modalità e i limiti entro i quali deve agire il legislatore regionale. Questo tenuto conto della natura della direttiva che indica allo Stato degli obiettivi da perseguire e che deve essere obbligatoriamente recepita all'interno dello Stato membro il quale gode della libertà di scegliere le modalità con cui attuarla scegliendo di attribuire la relativa competenza, se del caso, alle autonomie regionali.

A questa ipotesi va assimilata l'attuazione di quei regolamenti non dotati dei caratteri di completezza e immediata applicabilità (i c.d. regolamenti "*non autosufficienti*"): in tale ipotesi l'attuazione sta ad indicare l'integrazione degli stessi tramite l'opera delle Regioni che, in tal caso, hanno piena competenza senza la necessità di una legge statale di recepimento dei regolamenti.²⁵⁸

In tal caso, infatti, i regolamenti, pur non essendo completi, contengono una disciplina generale rendendo inutile la legge statale di recezione configurandosi, di conseguenza, per le Regioni, il potere di dare attuazione–integrazione agli stessi.

257BISCOTTINI GIUSEPPE, *Sull'applicabilità immediata di talune direttive comunitarie*, in *Le Regioni*, 1974, p.230 ss.; BASSANINI FRANCO, *Attuazione regionale di direttive comunitarie e intervento sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni*, 1977, p.148 ss.;

258Nello schema governativo di decreto delegato per l'attuazione della legge 382/1975 lo Stato, viceversa, si riservava la competenza ad emanare la normativa necessaria per integrare i regolamenti della CEE, riconoscendo alle Regioni solo la competenza in fase di attuazione amministrativa. Sul tema vedi STARACE, "*L'attuazione in via legislativa della normativa comunitaria nelle materie di competenza regionale*", in *Rivista di diritto internazionale*, 1977, p.394 ss.; In tema di regolamenti "non autosufficienti" vedi PANEBIANCO, *Regolamenti comunitari <<non autosufficienti>> da attuarsi con legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, p.1326 ss e ANTONIO RUGGERI, *Comunità europea, Stato, Regioni dopo la sentenza n.170/1984 della Corte costituzionale sull'efficacia dei regolamenti comunitari*, in *Le Regioni*, 1985, p.438 ss.; SBOLCI, *Le lacune dei regolamenti della Comunità Economica Europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1973, p.525 ss.; PAOLO CARETTI, *La piena competenza regionale a dare attuazione ai regolamenti comunitari, un riconoscimento ancora instabile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, p.2693 ss.; BALBONI ENZO, *Regolamenti comunitari e ripartizione costituzionale delle competenze: verso nuove frontiere?*, in *Le Regioni*, 1988, p.352 ss.;

Per quel che riguarda l'ipotesi delle direttive direttamente applicabili all'interno degli Stati membri il margine d'azione per le Regioni è più ridotto.²⁵⁹

Pur essendo spesso state oggetto di contestazione, l'esistenza e la legittimità di queste direttive è stata ammessa dalla Corte di Giustizia della CEE che ne ha contestualmente indicato i requisiti affinché esse siano dichiarate legittime.

La caratteristica principale di questi atti è quella di avere la stessa efficacia, in termini di diretta applicabilità, riconosciuta ai regolamenti a condizione che esse siano dotate di alcuni requisiti stabiliti dalla Corte di Giustizia e riconosciuti dal nostro giudice costituzionale.

Questi requisiti sono “*la completezza*” e “*la perfezione giuridica*”, nel senso che esse devono avere tutti quelli elementi necessari a far sì che esse ricevano applicazione immediata e, quanto all'efficacia, essa non deve essere in alcun modo subordinata all'emanazione di atti di diritto interno agli Stati membri.

Questa tipologia di direttiva rappresenta un'eccezione rispetto a quelle classiche previste dall'art.189 del Trattato CEE, le quali, come abbiamo già accennato, prevedono in capo agli Stati membri il conseguimento di determinati obiettivi lasciando che questi siano perseguiti attraverso i mezzi ritenuti dagli Stati stessi maggiormente idonei a soddisfare questi obiettivi. Nel caso delle direttive direttamente applicabili, invece, gli obiettivi, che in tal caso, possiamo definire “obblighi”, da esse stabiliti hanno effetto immediato essendo completi e determinati al punto tale da rendere parecchio ristretti i margini d'azione spettanti al legislatore statale.

A questo punto il problema era quello di stabilire se alle Regioni spettasse una competenza diretta nel dare applicazione alle direttive immediatamente applicabili (in maniera analoga a quanto previsto per l'attuazione dei regolamenti dove, come abbiamo visto, non era opportuno l'intervento della legge statale di ricezione previamente all'intervento del legislatore regionale) oppure stabilire viceversa che, tali atti, essendo pur sempre delle direttive, necessitavano di un intervento statale ai fini della loro esecuzione, intervento che, doveva avvenire con legge di ricezione statale per poi

259CONFORTI BENEDETTO, “*Sulle direttive della Comunità Economica Europea*”, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1972, p.225 ss. ; BISCOTTINI, “*Sull'applicabilità immediata delle direttive comunitarie*”, in *Le Regioni* , 1974, p.230 ss.; SBOLCI, “*L'applicabilità immediata delle direttive comunitarie e l'ordinamento italiano*”, in *Rivista di diritto internazionale*, 1977, p.17 ss.;

lasciare spazio all'intervento del legislatore regionale.

A questo proposito si richiamò il dato letterale contenuto nell'art.6 del D.P.R che parlava esplicitamente di direttive “*fatte proprie*” dallo Stato con legge per affermare la piena legittimità e doverosità dell'intervento statale nella fase di attuazione delle direttive immediatamente applicabili (dato rilevato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n.182/ 1976) escludendo la possibilità in capo alle Regioni la possibilità di applicare immediatamente gli atti in questione.

Questa conclusione, però, venne fortemente contestata in base alle seguenti giustificazioni: in primo luogo, l'immediata applicabilità che caratterizzava questa tipologia di direttive era rivolta non solo alla sfera dei rapporti tra Stato centrale e cittadini ma anche ai suoi organi, ivi compresi quelli competenti a dare concreta applicazione alla normativa comunitaria.

Questa caratteristica di immediata applicabilità, unita alla completezza e alla perfezione giuridica faceva sì che questi atti non lasciassero in alcun modo margini di discrezionalità in capo agli Stati membri e rendeva pienamente ammissibile una loro applicazione da parte regionale in maniera analoga a quanto accadeva con i regolamenti comunitari proprio perchè la normativa di principio era già contenuta nelle direttive mentre la legge statale di ricezione, in questo contesto, avrebbe dovuto avere, come unico compito, quello di stabilire la normativa di dettaglio ai fini dell'applicazione delle direttive stesse, ponendosi, in tal modo, in contrasto con la competenza riconosciuta alle Regioni dal D.P.R n.616/1977.²⁶⁰

Inoltre, si rilevava come, in certi casi, l'ordinamento interno fosse già dotato di adeguati mezzi per dare attuazione alla normativa comunitaria self-executing: in tali ipotesi gli obblighi previsti dalle direttive erano direttamente operanti e applicabili da parte degli organi statali. Conseguentemente, le Regioni potevano procedere all'attuazione mediante l'utilizzo di questi strumenti preesistenti.²⁶¹

Un altro fattore da mettere in evidenza era l'eventualità di riconoscere alle Regioni la possibilità di predisporre tutta quella serie di attività volte a dare una concreta

²⁶⁰STROZZI GIROLAMO, *Problemi di coordinamento tra diritto comunitario, diritto internazionale ed autonomie regionali: le soluzioni del D.P.R. 616*, in *Le Regioni* n.1/1978, p.924 ss.;

²⁶¹Lo Stato restava libero di predisporre eventualmente meccanismi di attuazione diversi ma, allo stesso tempo, le Regioni non erano esentate dall'obbligo di adempiere agli obblighi comunitari immediatamente vincolanti.

attuazione alla normativa comunitaria nel caso in cui questa, pur essendo completa e dettagliata nel contenuto, avesse dovuto richiedere, ai fini della sua concreta attuazione, l'emanazione di una normativa di integrazione o di provvedimenti amministrativi. Poteva, inoltre, accadere che le norme contenute nella direttiva, pur nella loro completezza, non potessero essere attuate nell'ordinamento interno, a causa dell'assenza di norme interne che rendessero possibile la loro applicazione e che predisponessero gli strumenti atti a far sì che tali norme producessero i propri effetti sul piano interno.

A tale proposito, la dottrina sosteneva che nel caso in cui le direttive avessero riguardato materie di competenza regionale, spettava alle Regioni il compito di elaborare tutte quelle norme aventi carattere di strumentalità volte a dare esecuzione alla normativa comunitaria.

Di conseguenza, si negava l'ammissibilità e la necessità di una legge statale di ricezione di tale normativa: le Regioni dovevano essere libere di attuare le direttive senza incorrere nel rischio, delineato all'inizio del paragrafo, di rendersi inadempienti di fronte agli obblighi comunitari per cause a loro non imputabili come l'eventuale inerzia o ritardo dello Stato ad adeguarsi ai suddetti obblighi.²⁶²

4. La disciplina della fase discendente nella legge n.183 del 16 aprile 1987 (c.d. Legge “Fabbri”).

A metà degli anni ottanta nel contesto normativo italiano si avvertì la necessità di emanare una disciplina in materia di partecipazione del nostro Stato al processo normativo comunitario che fosse in grado di fornire una disciplina unitaria e omogenea nella materia in esame sopperendo alla spesso lacunosa e frammentaria normativa contenuta nella precedente legislazione (in primo luogo, il D.P. R. 24 luglio 1977, n. 616) con particolare riferimento alla tematica dei rapporti tra Stato e Regioni in materia comunitaria.²⁶³

²⁶²BISCOTTINI GIUSEPPE, *Sull'applicabilità immediata di talune direttive comunitarie*, in *Le Regioni*, 1974, p.230 ss.; BASSANINI FRANCO, *Attuazione regionale di direttive comunitarie e intervento sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni*, 1977, p.148 ss.;

²⁶³GRECO GUIDO, *Profili di diritto italo-comunitario*, in *Argomenti di diritto pubblico italo-comunitario*, Milano-Giuffrè Editore, 1989, p.7 ss.; ANTONIO TIZZANO, *Sull'attuazione della normativa comunitaria in Italia: la legge n.183/1987*, in *Il Foro Italiano*, IV, c.219 ss.;

Nel decennio compreso tra il 1977 e il 1987 non è evidenziabile alcuna normativa rilevante in tema di rapporti tra ordinamento italiano e ordinamento comunitario: l'unica novità introdotta dal nostro legislatore, in quest'arco di tempo, è costituita dalla nomina del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie assieme all'istituzione del relativo Dipartimento. Conseguentemente si avvertiva la necessità e l'urgenza di intervenire in materia attraverso una disciplina legislativa più compiuta in grado di stare al passo con l'evoluzione del processo d'integrazione comunitaria e con le implicazioni che tale processo aveva a livello interno.

Con la legge n.183/1987 (c.d. Legge “*Fabbri*”) il nostro legislatore ordinario introduce, per la prima volta, una disciplina complessiva circa la partecipazione dell'Italia alla fase ascendente e discendente del processo decisionale comunitario definendo i ruoli assegnati ai vari livelli istituzionali e di governo in tale processo e, a tale scopo, la sua intitolazione è così definita “*Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari*”.²⁶⁴

La disciplina da essa introdotta si articolava in tre titoli recanti, a loro volta, l'istituzione e la disciplina degli organi del coordinamento delle politiche comunitarie (Titolo I che, oltre ai preesistenti comitati di Ministri, disciplinava un organo di nuova creazione come “il Comitato consultivo per le politiche comunitarie”), le procedure di adeguamento del diritto interno al diritto comunitario (Titolo II), le norme per l'attuazione delle direttive comunitarie all'interno del nostro ordinamento (Titolo III).²⁶⁵

Per quel che riguarda la disciplina della fase discendente del processo normativo

264 GIUSEPPE TESAURO, *Partecipazione delle Regioni alla formazione delle decisioni comunitarie in Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1989, p.11 ss., e in *Quaderni regionali*, n. 1/1989, p.25 ss.; CATTARINO, *L'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari in una recente legge*, in *Il Foro Italiano*, 1988, IV, p.230 ss.;

265 Il disegno di legge che ha dato origine alla legge n.183/1987 venne presentato in Senato l'8 giugno 1984. A suscitare le maggiori perplessità in sede di discussione alla Commissione Affari costituzionali furono i titoli II e III del d. d. l. dedicati rispettivamente, agli “atti normativi comunitari ed adeguamento dell'ordinamento interno” e alla “delega legislativa”. Proprio sulla delega legislativa vi furono numerose obiezioni considerando il fatto che la delega conferita al Governo per l'attuazione delle direttive che sarebbero state emanate nei tre anni successivi all'entrata in vigore della legge si configurava, secondo gli addetti ai lavori, come una “delega in bianco” non essendovi un oggetto definito e un nucleo di principi direttivi (rimessi alle direttive emanate). Conseguentemente sorgevano dei dubbi circa la conformità di tale strumento al dettato costituzionale. Sul punto vedi CERRI, *Luci e ombre del d.d.l. sull'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari in una recente legge*, in *Il Foro Italiano*, 1986, IV, p.222 ss.;

comunitario, con particolare riguardo all'attuazione delle direttive, la legge Fabbri ha stabilito una duplice disciplina:

- una disciplina *speciale* valida per l'attuazione delle direttive emanate da tempo dalle Comunità Europee in attesa di attuazione nell'ordinamento italiano e perciò stesso transitoria.

- una disciplina *generale* con validità per le direttive future;

La prima tipologia comprendeva quelle direttive dotate di un contenuto tecnico e dettagliato e le direttive che necessitavano di norme di attuazione aventi rango primario.

La legge 183 (all'art.14) conferiva alle prime “forza di legge” prevedendo ai fini della loro efficacia nell'ordinamento interno l'emanazione di una normativa di attuazione di rango secondario.

Per le seconde si prevedeva, invece, l'utilizzo di un'ampia delega al Governo (art. 15) fissando i principi e i criteri direttivi che regolavano questa delega e prevedevano l'intervento preventivo delle Commissioni parlamentari competenti per materia.²⁶⁶

La disciplina generale prevedeva l'attuazione in via amministrativa delle direttive da parte delle Regioni o del Governo a condizione che esse non riguardassero materie già disciplinate con legge o coperte da riserva di legge (art.11 della legge n.183/1987).²⁶⁷

L'attuazione in via amministrativa doveva avvenire attraverso regolamenti o altri atti amministrativi generali entro i termini previsti dalle direttive comunitarie.

Per quel che riguarda la particolare categoria, esaminata in precedenza con riferimento al D.P.R n.616/1977, delle direttive *self-executing*, la legge n.183 non si occupava minimamente delle implicazioni derivanti dall'esistenza di tali atti sui meccanismi di attuazione a livello interno.

Queste direttive, si riteneva che, in virtù della loro diretta applicabilità, fossero idonee

266CERRI, *Luci ed ombre del disegno di legge sull'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari*, in *Il Foro Italiano*, 1986, IV, p.222 ss.;

267Art.11, legge n.183/1987: “Il Governo o le Regioni, se la raccomandazione o la direttiva comunitaria non riguarda materia già disciplinata con legge o coperta da riserva di legge, ne danno attuazione entro i termini previsti dalla stessa mediante regolamenti o altri atti amministrativi generali di competenza dei rispettivi organi e con i procedimenti previsti per l'adozione degli stessi”. Come rileva GUIDO GRECO, *Profili di diritto pubblico italo-comunitario*, in *Argomenti di diritto pubblico italo-comunitario*, Milano-Giuffrè Editore, 1989, p.53, la subordinazione dell'attuazione delle direttive in via amministrativa all'assenza di riserva di legge e della previa disciplina in via legislativa rappresentava un elemento perfettamente in linea con le esigenze della delegificazione che presupponeva l'individuazione della disciplina da abbassare di rango volta per volta attraverso lo strumento della legge.

ad abrogare la precedente disciplina legislativa nazionale con loro difforme e che potessero essere attuate in via amministrativa senza alcun problema.

Il loro ambito di applicazione era disciplinato all'art.20 della legge in esame laddove era previsto che potesse essere data attuazione alle direttive future *che introducessero nuove "modalità esecutive e caratteristiche di ordine tecnico" di altre direttive già recepite nell'ordinamento nazionale* attraverso lo strumento del decreto ministeriale. Questa normativa prevedeva, quindi, quanto alle norme tecniche, la competenza del Ministro, anche nell'ipotesi in cui fossero in gioco settori di competenza regionale, applicando il principio generale che consentiva sempre allo Stato di adottare, anche attraverso regolamenti (fonti di rango secondario), normative di carattere tecnico pur spettanti alla competenza regionale.

Per quel che invece riguarda l'attuazione in via legislativa con riferimento alle direttive future veniva riconfermata la previsione contenuta all'art. 6 del D.P.R n. 616/1977 che riconosceva alle Regioni la possibilità di attuare le direttive comunitarie nelle materie di loro competenza, soggette a riserva di legge o già disciplinate da legge, nel rispetto della legge statale che indicava i principi generali nel rispetto dei quali doveva svolgersi l'azione del legislatore regionale.

L'art.12 della legge n.183 prevedeva, in proposito, un iter procedimentale così strutturato:

- in primo luogo, la predisposizione di un disegno di legge governativo nel quale dovevano essere stabilite le norme di principio in ciascuna delle materie attribuite alle Regioni.
- La trasmissione di tale disegno di legge, una volta approvato dal Consiglio dei Ministri, unitamente ai disegni di legge regionali di attuazione delle direttive e delle raccomandazioni, alla Commissione delle Comunità Europee.²⁶⁸

268Art.12, legge n.183/1987, primo comma: "Il Governo, se la raccomandazione o la direttiva comunitaria riguarda materia già disciplinata con legge o coperta da riserva di legge o se comunque esso ritiene di conformare alla stessa l'ordinamento interno con norme di legge, predisporre nel più breve tempo possibile il relativo disegno di legge, nel quale sono stabilite per le materie attribuite alle regioni le necessarie norme di principio e viene indicato se, per specifiche materie già disciplinate con legge e non coperte da riserva di legge, l'attuazione nell'ordinamento interno delle raccomandazioni o direttive comunitarie debba avvenire nei modi di cui all'art. 11"; secondo comma: "I disegni di legge di cui al comma 1 dopo l'approvazione del Consiglio dei Ministri sono comunicati alla Commissione delle Comunità Europee"; terzo comma: "Le Regioni trasmettono al Governo I disegni di legge di attuazione di raccomandazioni e direttive comunitarie, per la necessaria comunicazione alla Commissione delle

- L'adozione da parte del Parlamento, in base al disegno di legge governativo, di una legge stabilente le norme di principio.
- L'adozione da parte del legislatore regionale delle definitive norme di attuazione delle direttive comunitarie.
- Per quel che riguarda le Regioni a statuto speciale, l'art.13 della legge 183 prevedeva, in capo ad esse, la possibilità di dare immediata attuazione alle direttive e alle raccomandazioni nelle materie oggetto di competenza esclusiva, adeguandosi, entro i limiti previsti dalla Costituzione e dai relativi statuti speciali, alle leggi dello Stato (di cui al primo comma dell'art.12) contenenti le necessarie norme di principio per dare attuazione alle direttive.²⁶⁹

Il principale svantaggio della disciplina contenuta nella legge n.183 in riferimento alla fase discendente della normativa comunitaria era costituito dal permanere, come presupposto per l'intervento regionale nell'attuazione della normativa comunitaria, della legge statale di principio (nella forma di riserva di legge), precedentemente disciplinata (come si è visto nel precedente paragrafo) dall'art.6 del D.P.R n.616/1977, e l'assenza (il che costituiva una grave menomazione) di una previsione specifica in tema di “potere di supplenza” in capo allo Stato centrale in grado di fronteggiare situazioni di inerzia da parte delle Regioni nella fase di attuazione della normativa comunitaria.²⁷⁰

Gli aspetti negativi della normativa statale di principio continuavano ad essere gli stessi rilevati dieci anni prima: l'eccessiva minuziosità nel contenuto della legislazione di principio che rendeva pressochè ridotti i margini d'intervento spettanti al legislatore regionale, l'altrettanto eccessivo ritardo (considerando anche il fatto che l'art.12 della legge 183 non prevedeva alcun termine a carico del legislatore statale entro il quale

Comunità Europee”. La trasmissione dei disegni di legge regionali e governativi presentava il vantaggio di evitare il sorgere di eventuali contrasti tra la normativa nazionale e la normativa europea che sarebbero inevitabilmente sfociati in un giudizio di responsabilità dello stato italiano di fronte alla Comunità Europea.

269Art.13, “le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di competenza esclusiva, possono dare immediata attuazione alle raccomandazioni e direttive comunitarie, salvo adeguarsi, nei limiti previsti dalla Costituzione e dai relativi statuti speciali, alle leggi dello Stato di cui al comma 1 dell'art.12”. Sulla differenziazione tra Regioni a Statuto ordinario e a statuto speciale nella fase di attuazione delle direttive comunitarie vedi GIROLAMO STROZZI, *Recenti sviluppi nella disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni in materia internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1988, p.344 ss.;

270CATTARINO, *L'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari in una recente legge*, in *Il Foro Italiano*, 1988, IV, p.230 ss.;

emanare la normativa di principio) con cui sovente il legislatore statale provvedeva ad emanare la legislazione di principio paralizzando, in tal modo, l'attività regionale ed esponendo sè stesso al rischio di incorrere nella responsabilità, di fronte alle Istituzioni comunitarie, per inadempimento degli obblighi derivanti dai trattati istitutivi.

Di fronte a questi aspetti negativi la dottrina dell'epoca aveva ribadito la “non necessarietà” dell'interposizione della legge statale tra la direttiva comunitaria da attuare e la fonte regionale sostenendo che l'art.12 della legge 183/1987 non poteva in alcun modo, essendo una legge ordinaria, avere una portata precettiva maggiore dell'art.117 della Costituzione contenente le materie di competenza spettanti alla legislazione regionale e statale e, inoltre, rilevando il fatto che la potestà legislativa regionale era delimitata dal contenuto delle direttive considerate integrative dell'ordinamento nazionale.

In aggiunta a questo si sosteneva che l'attuazione amministrativa di direttive riguardanti materie non coperte da riserva di legge e non disciplinate in precedenza da legge spettava alle Regioni (art.11 della legge n.183/1987) non essendo ammissibile, in questo caso, l'intervento dello Stato con la sua legislazione di principio. Nell'ipotesi di un'intervento da parte di quest'ultimo la conseguenza immediata sarebbe stata quella di una palese incostituzionalità.

L'altro aspetto contestato dai commentatori dell'epoca era la previsione (anch'essa confermativa della disciplina contenuta all'art.6 del D.P.R n.616/1977) per cui, oltre alla normativa di principio, la legge statale doveva contenere anche la disciplina di dettaglio, avente la funzione di precisare le norme di principio necessarie, derogabile dalle Regioni con successive leggi regionali.²⁷¹

Questa normativa, non limitandosi a questo ruolo di precisazione nei confronti della normativa di principio ha, al contrario, disciplinato nel dettaglio molte materie spettanti alla competenza regionale e oggetto di un regime di competenza concorrente secondo quanto stabilito nell'art. 117 della Costituzione.²⁷²

271ROBERTO BIN, *Stato e Regione nella attuazione delle direttive CEE (e qualche altra nota sul disegno di legge La Pergola)*, in *Il Foro Italiano*, 1988, IV, p.502 ss.; DEL VECCHIO A., *L'attuazione delle direttive comunitarie:nuove linee di tendenza nella legislazione italiana*, in *Il Foro Italiano*, 1988, IV, p.221 ss.;

272Ad esempio, la delega legislativa al Governo contemplata all'art.15 della legge 183/1987 si riferisce ad un nucleo di direttive in materia di agricoltura, sanità e protezione dell'ambiente riguardando anche materie di competenza regionale. A questo proposito, il successivo art.16, lett.b afferma che, tra i

5. La fase discendente nella legge n.86 del 9 marzo 1989 (c.d. Legge “La Pergola”).

La legge n.86 del 9 marzo 1989 intitolata “*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*” rappresenta un importante punto di svolta compiuto dal nostro legislatore in materia di rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario.²⁷³

La sempre maggiore complessità di questi rapporti aveva reso, infatti, necessaria la predisposizione di una disciplina organica che fosse in grado di definire al meglio, e non più in maniera lacunosa e frammentaria come nella legislazione passata, la partecipazione del nostro Stato al processo normativo comunitario, sia nella fase ascendente che nella fase discendente e che fosse in grado di rimediare ai ritardi con cui il nostro legislatore recepiva all'interno dell'ordinamento la normativa comunitaria (con particolare riferimento alle direttive).²⁷⁴

A tale proposito la legge in questione introdusse uno strumento che, negli anni successivi, si sarebbe rivelato indispensabile ai fini del recepimento del diritto comunitario nel nostro contesto normativo: la “*legge comunitaria*” (art.2 della legge n. 86/1989) attraverso la quale il nostro legislatore consentiva alle norme interne di adeguarsi, con cadenza periodica, ai regolamenti e alle direttive comunitarie, la cui approvazione avveniva annualmente ad opera del Parlamento riunito in un'apposita “*sessione comunitaria*”.²⁷⁵

Il procedimento di elaborazione e di approvazione della legge comunitaria era così strutturato:

principi e i criteri direttivi della delega legislativa, restano ferme le competenze attribuite alle Regioni a statuto ordinario dall'art. 6 del D.P.R. 616/1977.

273In *Gazzetta Ufficiale* n. 58 del 10 marzo 1989; Per un'analisi del “progetto di legge La Pergola” vedasi ANTONIO TIZZANO, *Verso nuove procedure per l'esecuzione degli obblighi comunitari: il “progetto La Pergola”*, in *Il Foro Italiano*, 1988, IV, p.492 ss.;

274Sul problema del “ritardo” con cui il legislatore statale procedeva all'attuazione delle direttive comunitarie vedasi ANTONIO TIZZANO, *Analisi critica dello stato di attuazione della normativa comunitaria nell'ordinamento regionale*, in *Quaderni regionali*, 1989, p.523 ss.; MARZIALE GIUSEPPE, *Ancora sulla difficile attuazione delle direttive comunitarie*, in *Il Foro Italiano*, 1983, IV, p.125 ss.; VALENTI ANGELO MARIA, *Un grave problema per l'Europa e per l'Italia: l'inadempimento delle direttive comunitarie*, in *Il Foro Italiano*, 1982, V, p.285 ss.;

275BARILE P.-CHELI E.-GRASSI S., *Istituzioni di diritto pubblico*, undicesima edizione, 2007, CEDAM Editore, p.81 ss.; Secondo CELOTTO A., attraverso la legge comunitaria annuale è stato creato una sorta di “posto di blocco” che obbliga lo Stato italiano a fermarsi periodicamente e con il quale assicurare l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea.

- entro il 31 gennaio di ogni anno, il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, in base agli atti emanati dalle Comunità europee, era chiamato a verificare lo stato di conformità dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario sottoponendo al Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro degli affari esteri e gli altri Ministri interessati, un disegno di legge recante “Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee” (legge comunitaria per l'anno di riferimento).
- Entro il primo marzo successivo il suddetto disegno di legge veniva presentato alle Camere.

Riguardo al contenuto, la legge comunitaria assicurava il periodico adeguamento del diritto interno al diritto comunitario attraverso: a)–disposizioni abrogative o modificative di norme vigenti in contrasto con gli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee; b)–disposizioni occorrenti per dare attuazione, o assicurare l'applicazione di regolamenti, direttive, decisioni e raccomandazioni CECA anche attraverso il conferimento di una delega legislativa al Governo; c)– autorizzazione al Governo ad attuare in via regolamentare le direttive e le raccomandazioni CECA.

Il meccanismo introdotto si sarebbe rivelato fondamentale allo scopo di ridurre, in maniera consistente, il contenzioso dovuto ai precedenti mancati recepimenti, entro i termini previsti, delle direttive comunitarie sino a diventare il “punto di riferimento obbligato” per tutti i soggetti coinvolti nella fase discendente del processo comunitario.

Un altro elemento positivo fu anche la maggiore definizione, rispetto alla disciplina precedente, dell'assetto delle competenze tra Stato e Regioni per quel che concerneva l'attuazione delle direttive comunitarie.

A questo proposito, la legge n.86/1989 disciplinava sia la fase ascendente (art.6) che discendente (art.9-11) del processo normativo comunitario con riguardo alla partecipazione delle Regioni ad entrambe le fasi.

Con riferimento alla fase discendente, l'art.9, al primo comma, introduceva una previsione rivolta esclusivamente alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano prevedendo in capo ad esse, nelle materie di competenza esclusiva, il potere di dare *immediata attuazione alle direttive comunitarie* (potere che

sarebbe stato esteso anche alle Regioni a statuto ordinario attraverso la legge n. 128/1998).

Il secondo comma dell'art.9 si occupava dell'attuazione delle direttive nelle materie oggetto, secondo l'art.117 Cost., di competenza concorrente tra Stato e Regioni. In questo caso veniva riconosciuto alle Regioni, sia ordinarie che differenziate, e alle Province autonome il potere di attuare le direttive a seguito dell'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva alla notifica della direttiva da attuare.

Questa legge comunitaria o, in sua assenza, un'altra legge statale di attuazione delle direttive in materie di competenza concorrente, aveva il compito di indicare le disposizioni di principio inderogabili da parte della legislazione regionale sopravvenuta e prevalenti sulle disposizioni contrarie già emanate dalla Regione (terzo comma, art. 9) e la normativa di dettaglio *cedevole*, nel senso che le Regioni potevano derogarvi una volta emanata la propria legge di attuazione.

Conseguentemente, le Regioni non erano più tenute, come avveniva in passato, a dover attendere l'effettivo recepimento della direttiva da parte statale prima di poter procedere all'attuazione di quest'ultima. L'unico adempimento incombente al quale dovevano atternersi era quello di lasciare al Parlamento nazionale la possibilità di introdurre la legge comunitaria contenente la disciplina di principio inderogabile da parte regionale. Nell'ipotesi in cui il legislatore nazionale non avesse emanato tale normativa le Regioni, onde evitare il rischio di un adempimento sul piano comunitario, potevano procedere a dare attuazione diretta alla normativa comunitaria salvaguardando, in tal modo, il rispetto degli obblighi comunitari.

Conseguentemente si delineava il seguente impianto: lo Stato, doveva emanare, nelle materie oggetto di competenza concorrente, la legge di attuazione (comunitaria) prima dell'intervento del legislatore regionale, operando una distinzione tra quelle disposizioni di principio inderogabili che dovevano guidare l'attività svolta da quest'ultimo e le disposizioni di dettaglio che, invece, erano "*cedevoli*" nel senso che esse trovavano applicazione *se e solo finché* la Regione non avesse provveduto ad emanare la propria legge di attuazione conformemente ai principi "guida" statali. In questo contesto normativo, la sostituzione statale non trovava la propria legittimazione unicamente nell'inadempimento regionale configurandosi, quindi, come potere di tipo *successivo*

(fondato sull'accertamento dell'effettivo inadempimento regionale): al contrario, esso veniva a delinearci come potere da esercitarsi in *via preventiva*, in quanto la legislazione statale dettava il nucleo di principi inderogabili unitamente alla normativa di dettaglio derogabile (o cedevole) da parte regionale, per fronteggiare eventuali inerzie regionali nell'emanazione delle leggi di loro competenza.²⁷⁶

Per quel che riguarda l'ammissibilità di un'attuazione delle direttive comunitarie da parte del regolamento, la legge n.86/1989 (art.3) contemplava questa eventualità laddove autorizzava il Governo ad *attuare in via regolamentare le direttive o le raccomandazioni a norma dell'art.4*. A sua volta l'art.4 disponeva che, *nelle materie già disciplinate con legge, ma non riservate alla legge*, le direttive potevano essere attuate attraverso il regolamento se così disponeva la legge comunitaria. Tuttavia non era prevista alcuna disposizione concernente l'eventualità di attuare le direttive mediante regolamento anche nelle ipotesi in cui l'oggetto della direttiva riguardava materie non disciplinate con la legge e non soggette a riserva di legge.

Nel silenzio dell'art.4 si è ritenuta ammissibile l'eventualità che la legge comunitaria, in quelle materie non assoggettate alla riserva di legge e non disciplinate dalla legge, autorizzi la fonte regolamentare a dettare la disciplina su tali materie in attuazione delle direttive comunitarie.²⁷⁷ A sostegno di questa tipologia di attuazione è stato addotto il carattere di legge ordinaria proprio della legge comunitaria che, in quanto tale, non poneva dei vincoli nei confronti delle successive leggi comunitarie annuali o delle altre comuni leggi ordinarie: conseguentemente rientrava nella disponibilità di queste fonti la previsione di regolamenti statali attuativi di direttive comunitarie nelle materie non disciplinate e non riservate dalla/alla legge. Allo stesso modo si sosteneva la piena legittimità di un regolamento attuativo di una direttiva comunitaria, nelle materie oggetto di competenza legislativa relativa, a condizione che i principi fondamentali della materia fossero stati previamente disciplinati dalla legge lasciando al regolamento il compito di dettare la disciplina di dettaglio. Per quel che riguarda l'esercizio del

²⁷⁶ANTONIO TIZZANO, *Note introduttive alla "legge La Pergola"*, in *Il Foro Italiano*, 1989, IV, p. 314 ss.;

²⁷⁷Così come, allo stesso modo, la legge comunitaria può autorizzare il regolamento governativo a sostituirsi alla precedente legge in quelle materie non soggette alla riserva di legge. G.ZAGREBELSKY, *Atto unico europeo, gerarchia delle fonti interne e ordinamento regionale*, in *Quaderni regionali*, 1989, p.65 ss.,

potere sostitutivo, la legge n.86/1989 ammette, dunque, la possibilità di attivare il potere in questione tramite regolamento governativo (oltre che con legge statale) ammettendosi l'emanazione di regolamenti governativi cedevoli per dare attuazione alle direttive comunitarie.²⁷⁸

Ad opera della normativa contenuta nella Legge “La Pergola” venne, inoltre, introdotta la “*sessione comunitaria*” della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, da tenersi ogni sei mesi e avente il compito di discutere gli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale e provinciale (la descrizione di questo strumento verrà ripresa in seguito nella trattazione della fase ascendente del processo normativo comunitario. In questa sede ci limiteremo a ricordare che la Conferenza era chiamata a esprimere pareri circa gli indirizzi generali relativi all'elaborazione e attuazione degli atti normativi comunitari riguardanti le competenze regionali e sui criteri e le modalità per conformare l'esercizio delle funzioni regionali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi derivanti dai trattati istitutivi).

Si ribadiva, inoltre, la “*funzione di indirizzo e coordinamento*” da esercitarsi da parte dello Stato nelle attività amministrative che le Regioni svolgevano nelle materie interessate dalla normativa comunitaria nell'ipotesi in cui l'adempimento degli obblighi comunitari fosse stato attinente ad “*esigenze di carattere unitario*” riguardanti l'intero territorio nazionale.²⁷⁹

Riguardo alle modalità con le quali doveva essere esercitata la funzione in esame essa avveniva attraverso lo strumento della legge, atti aventi forza di legge o atti governativi deliberati dal Consiglio dei Ministri su proposta del Presidente del Consiglio o del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie.

Tale funzione aveva suscitato in passato delle critiche in sede dottrinale in quanto, stando al dato letterale, la funzione di indirizzo e coordinamento doveva avere unicamente il compito di delineare le linee di azione che dovevano seguirsi, in modo uniforme, sull'intero territorio nazionale.

Nella realtà, invece, il ruolo spettante a questa funzione è stato oggetto di distorsioni dovute al fatto che spesso il Governo ne ha fatto un utilizzo non limitato

²⁷⁸La Corte costituzionale ha ammesso i regolamenti governativi cedevoli in sostituzione degli atti regionali nella sentenza n.425/1999;

²⁷⁹Art.9, quinto comma, legge n.86/1989;

all'enunciazione delle linee d'azione ma sconfinante nella sfera delle competenze spettanti alle Regioni arrivando al punto di sostituirsi ad esse, nell'esercizio di alcune competenze, in nome di vere o presunte "esigenze di carattere unitario" e, ancora una volta, in nome della "responsabilità dello Stato di fronte alle Istituzioni comunitarie".

La legge "La Pergola" prevedeva, come già aveva fatto in passato il D.P.R. n.616/1977 di cui si riprendeva l'impostazione di fondo, il potere sostitutivo governativo nei casi di inattività amministrativa, da parte regionale, nei confronti di obblighi comunitari²⁸⁰ L'art.11 della legge disciplinava, in proposito, un articolato procedimento che si sviluppava secondo le seguenti fasi:

- A seguito di un inadempimento agli obblighi comunitari, dovuto a inattività regionale, il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, d'intesa con il Ministro per gli affari regionali e con i Ministri competenti, doveva avviare il procedimento sostitutivo.
- Il Consiglio dei Ministri adottava una pronuncia, assunta dopo aver sentito il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali e la Regione interessata, con la quale si concedeva a quest'ultima un "termine adeguato" per rimediare alla situazione di inadempienza.
- Nel caso in cui la Regione non avesse ottemperato all'obbligo di adempiere, anche dopo la scadenza del suddetto termine, Il Consiglio dei Ministri deliberava il ricorso al potere sostitutivo.

A questo proposito poteva essere istituita una Commissione "ad hoc" dotata dei poteri necessari e nominata mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri così composta: da un Commissario di Governo (che la presiedeva), da un magistrato amministrativo o da un avvocato dello Stato o da un professore universitario di ruolo di materie giuridiche e da un terzo membro designato dalla Regione interessata.

Nel 1996 la Corte costituzionale ebbe occasione di pronunciarsi sul tema dei rapporti intercorrenti tra Stato e Regioni con riferimento all'attuazione del diritto comunitario attraverso la sentenza n.126 del 24 aprile 1996 nella quale furono stabiliti alcuni dei

²⁸⁰La limitazione dell'ambito di applicazione del potere sostitutivo agli inadempimenti di natura amministrativa trova il proprio fondamento nell'originaria formulazione dell'art.9 (precedente alla riforma operata dalla legge n.128 del 1998) che attribuiva il potere di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie unicamente alle Regioni a statuto differenziato, nelle materie oggetto di competenza esclusiva.

punti-chiave, o meglio, delle regole chiare e ben definite in grado di delineare il ruolo di Stato ed entità substatali nei confronti dell'ordinamento comunitario.²⁸¹

La pronuncia in esame prendeva spunto da un ricorso avanzato nei confronti del Governo italiano da parte delle Province autonome di Trento e Bolzano: ad essere oggetto di contestazione era il decreto legislativo n.220 del 1995, disciplinante il sistema e le modalità di controllo sui soggetti che operavano nel settore della produzione biologica di prodotti agricoli, nella parte in cui si indicava il Ministero per le risorse agricole, alimentari e forestali come unico soggetto preposto ad esercitare tale controllo, accentrando su di esso tutte le attività di tipo amministrativo ad esso correlate. Nel quadro normativo delineato dal decreto in questione le Regioni potevano partecipare al controllo nel settore agricolo-biologico solo attraverso l'esercizio di funzioni accessorie e di carattere marginale nonostante a monte vi fosse una disciplina costituzionale che attribuiva loro competenze sia nel settore dell'agricoltura (che, nel caso delle Province autonome, rientra tra le materie oggetto di competenza esclusiva) che nel settore del commercio (rientrante tra le materie spettanti alla competenza concorrente).

La Corte costituzionale, intervenendo nel conflitto tra Stato e Province autonome sollevato a seguito dell'introduzione di questa disciplina, si è espressa in modo netto nel senso della sua incostituzionalità in quanto posta in violazione delle competenze garantite alle autonomie territoriali dalla nostra Carta costituzionale.²⁸²

L'atteggiamento della Corte esprimeva, in questa occasione, una “posizione rispettosa nei confronti delle Regioni e delle Province autonome” prendendo coscienza del lungo percorso legislativo e giurisprudenziale che aveva, sino ad allora, caratterizzato la tematica dei rapporti tra diritto interno e diritto comunitario con particolare riferimento, in questo caso, ai riflessi sull'assetto delle competenze spettanti al livello statale e regionale delineato nel dettato costituzionale.²⁸³ Questa posizione “rispettosa” si

281Reperibile sul sito istituzionale della Corte costituzionale italiana;

282La sentenza n.126/1996 e la “tendenza” da parte della Corte a restituire al legislatore regionale gli spazi discutibilmente occupati dalla legislazione statale erano state precedute da due sentenze vertenti sulle c.d. “quote latte”: la n.520 del 28 dicembre 1995 e la n.534 del 29 dicembre 1995, in *Giurisprudenza costituzionale*, p.4361 ss. e p.4446 ss.;

283ANNA MARZANATI, “*Diritto comunitario e rapporti Stato-Regioni: la Corte chiarisce le regole-chiave, ma lascia aperti alcuni interrogativi*”, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario* n. 1/1996, p.1250 ss.;

esprimeva attraverso i seguenti punti cardine:

- la necessità di rispettare il riparto delle competenze tra Stato e Regioni e delle Province autonome anche in fase discendente di attuazione o esecuzione della normativa comunitaria ribadendo il fatto che la partecipazione dell'Italia al processo d'integrazione europea e la sua sottomissione agli obblighi derivanti dai trattati istitutivi doveva porsi in un rapporto di “coordinamento” con la propria struttura costituzionale della quale l'assetto di stampo regionale costituiva parte fondamentale e irrinunciabile.
- Allo Stato, inteso come ente unitario, spettava la responsabilità sul piano comunitario ma questa non doveva comportare “a priori” il sacrificio delle competenze regionali in materie oggetto di disciplina comunitaria ma, al contrario, doveva far sì che ad esso spettasse unicamente una competenza c.d. “di seconda istanza” comprendente poteri di tipo “aggiuntivo” che fossero, in ogni momento, in grado di consentirgli di intervenire nei casi di violazione della normativa comunitaria dovuta a inadempienza regionale.

La competenza statale non doveva esercitarsi, ammoniva la Corte, mediante “interventi di carattere repressivo, sostitutivo e suppletivo” ma, al contrario, dovevano privilegiarsi interventi da esercitarsi in via preventiva rispetto ad eventuali inadempienze da parte del legislatore regionale aventi la caratteristica della “cedevolezza” una volta attivati i poteri regionali. Conseguentemente si rifiutavano in maniera netta “avocazioni di competenze a favore dello Stato”.

Alla Regione spettava, invece, la competenza “di prima istanza” da esercitarsi “normalmente” laddove l'esecuzione o attuazione del diritto comunitario incidesse su competenze ad esse spettanti secondo il diritto interno.

- Le deroghe alla distribuzione costituzionale delle competenze tra Stato ed autonomie regionali era ammesse solo in “via eccezionale” e solo a seguito di “esigenze organizzative proprie dell'Unione europea” fermo restando il rispetto dei c.d. “controlimiti” costituiti dai principi fondamentali e dai diritti inviolabili (in questo senso si riprende quanto era stato statuito nella sentenza n.399 del 19 novembre 1987 dove, il che costituiva una novità assoluta, si ammise la possibilità che il diritto comunitario derogasse all'ordine costituzionale delle competenze

regionali).

6. La legge n.128 del 24 aprile 1998 (legge comunitaria 1995–1997).

Come già accennato la legge n.128 del 24 aprile 1998 contenente “*Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee*” (legge comunitaria 1995–1997) ha modificato, all'art.13, quinto comma, l'art. 9 della legge n.86/1989 in tema di attuazione regionale delle direttive comunitarie estendendo la possibilità alle Regioni ordinarie, fino ad allora riconosciuta alle sole Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, di dare attuazione legislativa immediata alle direttive sia nelle materie oggetto di competenza esclusiva che in quelle oggetto di competenza concorrente.²⁸⁴

La disposizione contenuta all'art.13 ha operato la parificazione della potestà legislativa concorrente e di quella esclusiva in materia di attuazione delle direttive comunitarie. In questo modo, il nostro legislatore ha scelto di abbandonare il precedente modello delineato nella legge n.86/1989 (all'art.9, secondo comma) laddove l'attuazione da parte regionale nelle materie oggetto di competenza concorrente era subordinata all'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva alla direttiva da attuare.

L'unica distinzione tra potestà legislativa esclusiva e concorrente ad essere tenuta in vita era quella contenuta nel terzo comma dell'art. 9 della legge “La Pergola” laddove era previsto che, nelle materie oggetto di competenza concorrente, la legge comunitaria aveva il compito di indicare le disposizioni di principio inderogabili da parte del legislatore regionale mentre, nelle materie oggetto di competenza esclusiva, le Regioni e le Province autonome erano tenute ad adeguarsi alla legge statale “*nei limiti della Costituzione e dei rispettivi statuti*”.

La previsione di disposizioni di principio inderogabili da parte della Regione suscitava,

²⁸⁴Art.13 della legge n.128/1998 contenente le “Modifiche alla legge 9 marzo 1989, n.86, alla legge 16 aprile 1987, n.183 e alla legge 6 febbraio 1996 n.56”:Il quinto comma contiene la seguente dizione: *Il comma 2 dell'art. 9 della legge 9 marzo 1989, n.86 è sostituito dal seguente: le regioni, anche a statuto ordinario, e le Province autonome, nelle materie di competenza concorrente, possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie.* FILIPPO DONATI, *La nuova disciplina della partecipazione italiana alla elaborazione ed all'attuazione del diritto comunitario contenuta nella legge 24 aprile 1998, n.128 (Legge comunitaria 1995-1997)*, in UGO DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, Giappichelli, 1998, p.1 ss.;

come avvenuto in passato, discussioni in quanto molto spesso tali disposizioni ripetevano pedissequamente disposizioni già contenute nelle direttive oggetto di attuazione e costituivano, quindi, una pesante limitazione nei confronti della competenza regionale.

Allo scopo di garantire una maggiore conoscibilità delle direttive attuate e degli atti normativi regionali deputati a ciò, l'art.13, sesto comma della legge n.128, aggiungendo il comma 2 *bis* all'art.9 della legge n.86, ha previsto che le leggi regionali e provinciali di attuazione di direttive comunitarie devono recare nel titolo “il numero identificativo di ogni direttiva attuata”. Successivamente il numero e gli estremi di pubblicazione di ciascuna legge devono essere comunicati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri–Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie.

Passando ad affrontare il ruolo svolto dalla Conferenza Stato-Regioni, è da rilevare il fatto che la previsione di cui al decreto legislativo n.281/1998 (emanato in base alla delega contenuta nella legge n.59/1997) aveva previsto lo svolgimento di riunioni della Conferenza sia su iniziativa del Governo che su iniziativa delle Regioni e delle Province autonome e, contestualmente, ampliava le funzioni ad essa spettanti in tema di partecipazione regionale alla fase di elaborazione delle politiche comunitarie disponendo che essa fosse convocata “al fine di raccordare le linee della politica nazionale con le esigenze rappresentate dalle Regioni e dalle Province autonome nelle materie di loro competenza”.²⁸⁵

Per quel che riguarda la “sessione comunitaria” della Conferenza Stato–Regioni, la legge n.128/1998, all'art.13, settimo comma ha previsto che, ai fini della convocazione della stessa, non è più richiesta la proposta del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie: la Conferenza deve essere convocata ogni sei mesi da parte del Presidente del Consiglio o dalle Regioni e dalle Province autonome (il che costituisce una novità).

Inoltre, il Governo ha l'obbligo di informare il Parlamento riguardo alle risultanze emerse nel corso della Conferenza.

Alla Conferenza viene attribuito il compito di esprimere parere (oltre a quelli già previsti dalla legge n.86/1989) sullo schema del disegno di legge comunitaria.²⁸⁶

²⁸⁵Art.5, primo comma, lett.a), Dlgs n.281/1997.

²⁸⁶Vedi il comma 8 dell'art. 13 della legge n. 128/1998.

Le Regioni e le Province autonome trovano, attraverso la sessione comunitaria della Conferenza Stato–Regioni, la possibilità di indicare al Governo, grazie alla presenza dei Presidenti delle Giunte regionali e delle Province autonome, gli argomenti e le questioni che rivestono un particolare interesse per le loro amministrazioni e che dovranno essere presi in considerazione al momento della formulazione delle direttive che il Ministro per gli affari esteri impartisce alla rappresentanza permanente italiana presso l'Unione europea.

Per quel che riguarda l'attuazione della normativa comunitaria per via amministrativa, la legge n.59 del 1997 (art.4) e il d.P.R. n.112 del 1998 hanno conferito alle Regioni e agli enti locali un potere in materia, riservando, però, allo Stato l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento e, nelle ipotesi di inadempienze regionali, il potere sostitutivo.²⁸⁷

La legge comunitaria per il 2000 (Legge n.422 del 2000) ha consentito alle Regioni di dare attuazione alle direttive comunitarie anche per via amministrativa (non più attraverso la sola attuazione legislativa).

7.La disciplina della partecipazione regionale alla fase ascendente del processo normativo comunitario.

Per quel che riguarda l'ammissibilità di strumenti che garantissero alle Regioni la partecipazione alla fase ascendente, di elaborazione e formazione degli atti comunitari, il D.P.R. n.616 del 24 luglio 1977 (e le successive normative in materia) affidava alla discrezionalità del legislatore ordinario la previsione o meno di tali strumenti, essendo assente nel nostro dettato costituzionale qualsiasi previsione che potesse configurare l'obbligo, in capo al Parlamento nazionale, di disciplinare modalità e strumenti in grado di dare “visibilità comunitaria” alle Regioni. Di conseguenza, queste ultime venivano coinvolte nel processo di elaborazione degli atti comunitari solo se lo Stato manifestava il proprio assenso. E l'orientamento manifestato dal D.P.R. n.616 venne improntato da subito ad una concezione restrittiva riguardo alla possibilità di concedere delle

²⁸⁷FALCON GIANDOMENICO, *Lo Stato autonomista, funzioni statali regionali e locali nel decreto legislativo n.112/1998*, Bologna, 1998;

opportunità di acquisire funzioni non solo come abbiamo, nella fase di attuazione della normativa comunitaria ma anche, nella fase di elaborazione di queste politiche (anche se, in questo caso, la partecipazione era mediata dal livello statale) nonché di intrattenere rapporti diretti con le Istituzioni comunitarie. L'art.4 del D.P.R. n.616, nel confermare in capo allo Stato centrale, l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento nelle materie trasferite alle Regioni attinenti ai rapporti internazionali, inglobava in quest'ambito, anche la sfera attinente ai rapporti con la Comunità Economica Europea fedelmente a quella concezione che collocava lo Stato centrale in una posizione di assoluta preminenza nella gestione dei rapporti internazionali e con le Istituzioni comunitarie considerando, invece, le autonomie territoriali "incapaci" di instaurare un dialogo con la Comunità.²⁸⁸

L'unica concessione da parte della normativa in esame a favore delle autonomie regionali fu la possibilità di svolgere *attività promozionali all'estero*, a seguito dell'ottenimento dell'assenso da parte del Governo: previsione che, però, continuava ad essere insoddisfacente in quanto permeata, ancora una volta, dall'assimilazione della sfera internazionale a quella comunitaria.²⁸⁹

Le autonomie substatali, dal canto loro, rivendicavano il diritto di esprimersi nel processo di formazione degli atti comunitari, in primo luogo, attraverso gli organi di tipo consultivo nei quali si manifestava quella volontà politica del Governo, rappresentativa di tutti gli interessi nazionali, che sarebbe stata espressa in sede comunitaria.²⁹⁰ A questo proposito si proponeva di dotare la Giunta del Senato e le Commissioni parlamentari competenti in materia comunitaria di un potere di risoluzione. In secondo luogo, si auspicava un coinvolgimento regionale in materia comunitaria attraverso la creazione di una vera e propria sede istituzionale nella forma

288CONDORELLI LUIGI, *Le Regioni a statuto ordinario e la riserva statale in materia di <<rapporti internazionali>>*, in *Politica del diritto*, 1973, p.232 ss., VALERIO ONIDA-MARTA CARTABIA, *Le Regioni e la Comunità Europea*, in MARIO CHITI-GUIDO GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, parte generale, Milano, 1997, p.603 ss.;

289ANTONIETTA DI BLASE, *La partecipazione delle Regioni e delle Province Autonome al processo di formazione del diritto comunitario*, in SERGIO PANUNZIO-ELENA SCISO (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione Europea*, Milano, 2002, p.196 ss.;

290Proposta sostenuta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, a seguito dell'emanazione del decreto di trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia agricola. Sul tema del coinvolgimento delle Regioni attraverso gli strumenti statali di carattere consultivo vedi SERGIO CARBONE, *Il ruolo delle Regioni nella elaborazione ed attuazione degli atti comunitari*, in *Il Foro Italiano*, V, 1973, p.49;

di un “collegio interregionale” collocato all'interno del Consiglio dei Ministri. Entrambe le proposte, però, si scontravano con un limite di fondo consistente nel fatto che gli organi in questione non consentivano un'effettiva influenza da parte regionale in materia comunitaria: essi erano strumenti che, pur consentendo la possibilità di far sì che le autonomie territoriali prendessero parte al processo di elaborazione degli atti normativi comunitari (seppur esclusivamente nel contesto nazionale), di fatto non consentivano l'esplicitarsi di una partecipazione regionale “diretta” ma, al contrario, la prefiguravano come una partecipazione “mediata” dallo Stato centrale, in quanto gli organi proposti erano strettamente inglobati all'interno del livello di governo centrale il quale, nelle sedi decisionali comunitarie, esprimeva, e faceva prevalere, un interesse unitario, quello nazionale, a discapito di interessi “particolari” facenti capo alla variegata realtà autonomistica italiana. Queste ultime istanze avevano possibilità di affermarsi solo se “condivise” o “comuni” all'interesse nazionale unitario ma non in quanto promananti esclusivamente dal livello regionale (anche alla luce di una prospettiva efficientistica dei lavori in ambito comunitario che guardava con sfavore all'eventualità di un appesantimento dell'iter normativo causato dalla “presa in considerazione” di queste istanze). La terza soluzione proposta si basava sulla diffusa prassi delle riunioni periodiche, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di un organo collegiale misto, del quale facevano parte il Ministro degli Affari regionali, il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie e i funzionari della Presidenza del Consiglio nonché i funzionari regionali (designati dai Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano). Quest'organo garantiva una rappresentanza degli interessi delle Regioni affidandola ad esponenti burocratici (piuttosto che agli organi politici regionali) ma, proprio il suo carattere “tecnico” ne impediva la configurazione come sede di confronto “politico”, impedendo di fatto al livello regionale di esercitare un'influenza decisiva sulle scelte intraprese dal Governo sulle questioni comunitarie. Utilizzando questo strumento, le Regioni potevano unicamente soddisfare esigenze di natura “conoscitiva” ottenendo valutazioni circa l'impatto delle politiche comunitarie sulle singole realtà regionali nonché venire a conoscenza delle iniziative comunitarie che potevano interferire con l'esercizio delle loro competenze.

In questo disegno si rifletteva quella visione statocentrica che permeava la

configurazione dei rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno, il disinteresse nutrito dalle Istituzioni comunitarie nei confronti dell'esistenza di poteri decentrati all'interno degli Stati membri e la discrezionalità assoluta (in assenza di previsioni costituzionali in materia che avrebbero potuto limitare di fatto questa discrezionalità) in capo allo Stato centrale quanto a concedere alle proprie autonomie territoriali opportunità e strumenti di coinvolgimento in tutti quei processi decisionali i cui esiti influivano, in modo incisivo, sulle realtà regionali e sulle competenze da esse esercitate. La disciplina successiva, che analizzeremo a breve, risentirà dello stesso limite: la mancanza di una volontà statale favorevole a rendere accessibili alle proprie autonomie territoriali i meccanismi di partecipazione al contesto decisionale comunitario.

Questo atteggiamento preclusivo nei confronti di un vero “ruolo comunitario” da riconoscersi in capo alle Regioni italiane perdurerà anche nel decennio successivo com'è dimostrato dall'emanazione del D.P.C.M dell'11 marzo 1980 che, nel riprendere l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento prevista dal precedente D.P.R. n. 616/1977, continuerà ad equiparare la sfera internazionale all'ambito comunitario con ulteriore limitazione dei margini d'azione concessi al livello regionale.

Il primo segnale di cambiamento di questa impostazione è da attribuirsi all'orientamento della Corte costituzionale che, con la **sentenza n.179 del 22 maggio 1987**, in materia di rapporti internazionali delle Regioni, si espresse anche in relazione alle attività di rilievo comunitario da esse svolte, prevedendo che tutte le iniziative regionali di livello comunitario, se mantenute entro i limiti delle competenze regionali, non avevano necessità della *previa intesa* con il Governo centrale.²⁹¹

L'apporto fornito dal giudice costituzionale fu rilevante tenuto conto del fatto che egli si era espresso in un contesto normativo dove predominava l'impostazione ormai superata, visti gli avvenimenti in sede comunitaria che propendevano per una differenziazione tra sfera internazionale e sfera comunitaria, dell'art.4 del D.P.R. n.616/1977.²⁹²Tuttavia, la

291Sentenza reperibile in *Il Foro Italiano*, 1988, I, c.45;

292Gli avvenimenti nel contesto comunitario che offrono lo spunto per una differenziazione tra rapporti internazionali e comunitari delle Regioni furono: in primo luogo, la redazione della Carta della Regionalizzazione ad opera di una risoluzione del Parlamento europeo datata 17 novembre (di cui si è avuto modo di parlare nel primo capitolo del presente lavoro) avente ad oggetto la politica regionale della Comunità e il ruolo delle Regioni in cui si affermava che “l'insieme delle politiche comuni della Comunità Europea non può essere definito come “relazioni esterne” nel senso del diritto

legge comunitaria per il 1993 (legge n.146 del 22 febbraio 1994) accolse l'impostazione fornita dal giudice costituzionale eliminando, in materia di rapporti tra Regioni con la Comunità Europea, la necessità dell'intesa e dell'assenso governativi nella fase precedente all'instaurazione di questi rapporti (che perduravano, invece, nella sfera inerente alle attività internazionali svolte dalle Regioni).²⁹³ In questo contesto assumerà un'importanza decisiva, in termini di partecipazione regionale all'elaborazione delle politiche comunitarie, uno strumento che in futuro avrebbe garantito alle Regioni la possibilità di instaurare un raccordo con il Governo centrale sulle tematiche comunitarie: la Conferenza Stato-Regioni. Fu la legge n.400 del 1988 che, all'art.12, nel disciplinare l'organo in questione, offrì una distinzione tra la sfera comunitaria e quella internazionale, in tema di attività consultive svolte dalla Conferenza stabilendo che quest'ultima doveva svolgere *i compiti di informazione, consultazione e raccordo in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenze regionale*. A questo proposito l'art.12 stabiliva che, da questi indirizzi di politica generale, andavano esclusi *gli indirizzi generali relativi alla politica estera*, proseguendo con la previsione per cui la Conferenza doveva essere consultata *sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali*.

8.La Conferenza Stato-Regioni

All'inizio degli anni ottanta iniziò a manifestarsi l'esigenza di istituire un'organo, o

internazionale classico, e di conseguenza è opportuno non assegnarlo all'esclusiva competenza degli Stati". In secondo luogo, l'attività giurisprudenziale posta in essere dalla Corte di Giustizia che, a partire dalle sue prime pronunce, aveva sancito che "la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale" evidenziando le differenze tra l'ordinamento comunitario e l'ordinamento internazionale.

²⁹³L'eliminazione del previo assenso del Governo e della previa intesa governativa venne effettuata tramite il D.P.R del 31 marzo 1994 che, in qualità di atto di indirizzo e coordinamento previsto dalla legge n.146/1994, sostituì il D.P.C.M dell'11 marzo 1980. RAFFAELE BIFULCO, *Forme di Stato composto e partecipazione dei livelli regionali alla formazione della volontà statale sulle questioni comunitarie*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n.1-2/1997, p.128 ss.; GIANDOMENICO FALCON, *La cittadinanza europea delle Regioni*, in *Le Regioni*, n.2/2001, p.331 ss.; L'art.60 della legge n. 146/1994 prevedeva che "il secondo comma dell'art.4 del D.P.R.24 luglio 1977, n.616, non si applica, per quanto riguarda l'intesa governativa, ai rapporti tra le Regioni, le Province autonome e gli organismi comunitari, anche se tenuti in sede diversa da quella delle Istituzioni della Comunità Europea". STROZZI GIROLAMO, *Recenti sviluppi nella disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni in materia internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1988, p.344 ss.,

meglio, una sede in grado di fornire alle Regioni e alle Province autonome l'opportunità di instaurare un “rapporto permanente”, nell'ottica del *principio di leale collaborazione*, con gli organi centrali dello Stato e per garantire loro maggiori possibilità di partecipare all'elaborazione delle linee politiche generali statali, tra cui quelle vertenti in materia comunitaria.

Inizialmente la Conferenza venne istituita in via amministrativa attraverso il D.P.C.M del 12 ottobre 1983 che le attribuiva lo svolgimento di *compiti di informazione, di consultazione, di studio, e di raccordo sui problemi di interesse comune tra Stato, Regioni e Province Autonome* prevedendone la consultazione anche con riguardo agli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari riguardanti le competenze regionali (come abbiamo visto a proposito della fase discendente del processo normativo comunitario) Per quel che riguarda la sua struttura organizzativa essa è, e lo è tuttora, presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri (il quale può conferire delega al Ministri per gli Affari regionali o ad un altro Ministro) ed è composta dai venti Presidenti delle Regioni e dai due Presidenti delle Province autonome di Trento e Bolzano.²⁹⁴

Per l'ottenimento della disciplina legislativa, la Conferenza dovrà attendere la legge n. 400 del 23 agosto 1988, grazie a cui essa ricevette un vero e proprio “status” istituzionale all'interno dell'ordinamento italiano consentendo alle Regioni di ottenere una sede di confronto con il Governo centrale e di poter esprimere il proprio punto di vista (attraverso lo strumento del parere) con riferimento alle normative comunitarie che incidevano sulle materie spettanti alla competenza regionale. L'istituzione di quest'organo consentiva alle autonomie regionali di “mediare”, operando un vero e proprio bilanciamento, tra le diverse, e spesso conflittuali istanze, da esse promananti, prima della loro presentazione in ambito governativo nel tentativo di ricondurle ad un assetto unitario.

Non si deve però tralasciare il fatto che lo strumento in questione, così come configurato nella legge n.400/1988 e nel precedente D.P.C.M del 1983, era chiamato ad esprimere dei pareri (nell'esercizio della propria competenza consultiva)che, nei confronti del Governo, non avevano alcun effetto vincolante in quanto essi non erano

²⁹⁴Riguardo alle attività svolte dalla Conferenza Stato-Regioni vedasi il sito istituzionale <http://www.statoregioni.it>

configurati come strumenti obbligatori, per lo stesso esecutivo, al fine di procedere all'elaborazione delle politiche comunitarie: essi avevano piuttosto una mera valenza “politica” che non comprometteva in alcun modo la piena discrezionalità del Governo centrale riguardo alle scelte da compiere in sede comunitaria ribadendo, ancora una volta, il suo ruolo di “interlocutore privilegiato” nel dialogo con le Istituzioni comunitarie.

Per quel che riguarda la struttura e il funzionamento dell'organo in questione, inoltre, è da rilevare come, di fatto, la scelta circa la sua convocazione fosse interamente rimessa alla competenza dell'esecutivo centrale, nella persona del Presidente del Consiglio (su proposta del Ministro per le Politiche comunitarie), il quale, nell'esercizio della propria discrezionalità, poteva scegliere o meno (in base a ragioni di opportunità) di convocare la Conferenza, mentre non era previsto, il che costituiva una grave lacuna a danno dei margini d'azione concessi alle autonomie regionali, il potere in capo ai singoli membri della Conferenza, alla maggioranza dei Presidenti regionali o alla minoranza qualificata di richiedere la convocazione dell'organo senza l'assenso dello stesso vertice dell'esecutivo.

Con il passare del tempo, a partire dai primi anni novanta si avvertì la necessità di apportare delle correzioni al meccanismo di convocazione e di funzionamento della Conferenza attenuando, anche se non eliminando del tutto, quegli ostacoli che impedivano alle Regioni di esercitare un ruolo efficace nella fase di elaborazione delle politiche comunitarie. In questa direzione muoveva il Decreto Legislativo n.281 del 28 agosto 1997 che, pur non eliminando il potere discrezionale del Presidente del Consiglio nella scelta di procedere alla convocazione dell'organo, introduceva l'obbligo, in capo ad esso, di *tenere conto anche delle richieste dei Presidenti delle Regioni*.

Successivamente la legge n.128 del 1998, all'art.13 attribuì alle Regioni un potere concreto che incideva sulle modalità di convocazione della Conferenza, in quanto si prevedeva che *Il Presidente del Consiglio dei Ministri convoca almeno ogni sei mesi o anche su richiesta delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano una sessione speciale della Conferenza*. Con questa previsione la richiesta proveniente dal livello regionale acquisiva una propria autonomia in quanto non era più condizionata dall'assenso governativo. Il Presidente del Consiglio (anche se il potere di emanare l'atto

di convocazione continuava ad essere una sua prerogativa) ora *doveva* convocare la Conferenza se così richiedevano le Regioni, configurandosi tale ipotesi come aggiuntiva rispetto a quella che prevedeva la convocazione a cadenza almeno semestrale.²⁹⁵

Per quel che riguarda i poteri esercitati dalla Conferenza Stato-Regioni in termini di efficacia nel condizionare l'orientamento dell'esecutivo nazionale nella fase di discussione e di elaborazione degli atti normativi comunitari, l'evoluzione normativa in materia ha apportato delle modifiche di rilievo: in primo luogo, se nell'originaria disciplina contenuta nel D.P.C.M. Del 12 ottobre 1983 e nell'art. 12 della Legge n. 400/1988, le funzioni della Conferenza Stato-Regioni erano previste solo in veste consultiva, nel senso che essa poteva esprimere pareri *sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardavano le competenze regionali* (non ammettendosi al di fuori di atti che incidevano su materie non comprese tra quelle spettanti alla competenza regionale), nella successiva Legge n.86/1989, il ruolo attribuito all'organo in questione acquisì una maggior definizione (tenuto conto del fatto che la precedente disciplina si dimostrava lacunosa quanto a previsioni volte a sancire il grado di incisività e vincolatività dei pareri espressi nei confronti dell'esecutivo limitandosi a configurare l'attività svolta dalla Conferenza come di tipo “consultivo-facoltativo” con ulteriori dubbi circa i casi in cui essa andava esercitata) attraverso la previsione della “sessione comunitaria” che delineò la Conferenza come “sede di incontro stabile” tra istanze regionali e statali sulle questioni attinenti alla sfera comunitaria. A questo proposito si sancì, in maniera univoca, che *la Conferenza, in particolare, esprime parere riguardo agli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali*, configurando il parere come strumento precipuo attraverso cui la Conferenza partecipava (rendendo, quindi, partecipi le Regioni) alla fase ascendente del processo decisionale comunitario e indirizzando tale parere ad un oggetto specifico costituito dagli “indirizzi generali relativi all'elaborazione degli atti comunitari”(distinto dalle

295GIANDOMENICO FALCON, *La <<cittadinanza europea>> delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2001, p. 333 ss., definisce “atto dovuto”, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, la convocazione della Conferenza Stato-Regioni a seguito della richiesta, in tal senso, avanzata dalle Regioni e dalle Province Autonome. MARCO CAMMELLI, *I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.6/2001, p.1078 ss.; PAOLO CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, n.5/2001, p.547 ss.;

altre attribuzioni della Conferenza non attinenti alla sfera comunitaria).

Ciononostante permaneva una lacuna: l'assenza, anche in questa normativa, di una previsione specifica vertente sugli effetti concreti che il parere espresso dalla Conferenza doveva avere nei confronti dell'indirizzo governativo in materia comunitaria. A questo proposito vi fu un fervido dibattito dottrinale che, da un lato, sosteneva la teoria per cui data la possibilità, conferita alla Conferenza dalla legge n. 86/1989, di esprimere il parere su atti specifici, doveva attribuirsi all'organo in questione un vero e proprio ruolo decisionale da esplicarsi attraverso la sua consultazione obbligatoria da parte dell'esecutivo nazionale e ponendosi in un rapporto di "cooperazione" con quest'ultimo.

L'altro filone dottrinale, invece, propendeva per una funzione impostata secondo una logica di "coordinamento" con l'attività svolta dal Governo centrale in materia comunitaria con conseguente attribuzione al "parere" di una portata generale e di una valenza meramente politica. Quest'argomentazione trovava il proprio fondamento giustificativo nel fatto che, se, il parere fosse stato riconosciuto come giuridicamente vincolante, ne sarebbe conseguito un problema di legittimità costituzionale con il disposto dell'art.95 della Costituzione italiana che riserva la funzione di indirizzo politico al Governo centrale considerando, inoltre, il fatto che l'istituzione della Conferenza e la disciplina delle sue funzioni non erano configurabili come una scelta governativa ma derivavano da una scelta parlamentare con conseguente disciplina legislativa dell'organo e l'impossibilità, da parte di quest'ultima di porsi in contrasto con il dettato costituzionale attribuendo alla Conferenza poteri vincolanti nei confronti del Governo.

La via di mezzo tra questi due opposti filoni dottrinali fu quella adottata a sostegno della c.d. "pseudocollocazione" che evidenziava lo squilibrio esistente, nella composizione dell'organo, a favore dell'esecutivo nazionale (essendo composta dai Presidenti delle Regioni, dal Presidente del Consiglio e dai Ministri interessati, con ulteriore aggiunta, su invito del Presidente del Consiglio, dei rappresentanti di amministrazioni dello Stato o di enti pubblici) che restringeva l'ambito di esplicazione delle attività della Conferenza unicamente all'alveo politico.

La successiva disciplina in tema di Conferenza Stato-Regioni contenuta nel Decreto

Legislativo n.281/1997 tentò di colmare le lacune delle precedenti normative in riferimento all'incisività dell'organo nella fase ascendente del *decision making comunitario*.

A questo proposito la normativa contenuta nel Decreto prevedeva che *la Conferenza Stato-Regioni, anche su richiesta delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, si riunisse in un apposita sessione comunitaria almeno due volte l'anno al fine di raccordare le linee della politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti comunitari con le esigenze rappresentate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano nelle materie di competenza di queste ultime*. L'elemento di novità era costituito dal fatto che la convocazione della Conferenza non era più rimessa alla totale discrezionalità del Governo ma poteva essere richiesta anche dal livello regionale dando finalmente un senso concreto alla finalità di “raccordo” tra Stato e Regioni perseguito dallo strumento in esame.²⁹⁶ Un altro elemento di novità introdotto dalla normativa in esame riguardava la funzione attribuita alla Conferenza consistente nel *raccordare le linee della politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti comunitari con le esigenze rappresentate dalle Regioni nelle materie di competenza di queste ultime*: con questa previsione si eliminava l'eccessiva genericità della previsione precedente che, invece, riconosceva all'organo la possibilità di esprimere un parere sugli indirizzi generali all'elaborazione ed attuazione degli atti comunitari concernenti le competenze regionali.

Con questa disposizione la Conferenza perse l'originaria caratteristica di organo consultivo, relegato a formulare pareri dotati di scarsa incisività nelle scelte governative in materia comunitaria, per acquisire il ruolo di “sede di confronto” in cui gli orientamenti della politica nazionale, in riferimento alla fase di elaborazione della normativa comunitaria, dovevano tener conto della dimensione regionale instaurando, in materia, delle forme di collaborazione tra Stato e Regioni nella forma di “intese” e “accordi” .²⁹⁷ Questi strumenti di collaborazione si perfezionano entrambi con l'assenso

²⁹⁶VERONICA ELENA BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, p.33 ss.; LARNÉ MARIA PIA, *Le Regioni e gli organi di raccordo Stato-Regioni nel processo di integrazione europea. Una definizione dell'indirizzo politico*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it, 2007;

²⁹⁷A questo proposito l'articolo 2, primo comma, precisa che “*al fine di garantire la partecipazione delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infranazionale, la Conferenza Stato-Regioni:a)promuove e sancisce*

governativo e dei Presidenti degli esecutivi regionali: la differenza sta nel fatto che, mentre la scelta dell'accordo spetta totalmente alla discrezionalità Governo nazionale (configurandosi come forma di “coordinamento”), l'intesa si configura come strumento non assoggettato a tale discrezionalità e, in quanto tale, rappresenta una forma di “cooperazione” tra Stato e Regioni.

Queste ultime, nelle disposizioni del Decreto Legislativo n.281/1997, non venivano, in maniera esplicita, definite come strumento in grado di concretizzare il raccordo tra Stato e Regioni in sede di Conferenza. La previsione di cui all'art. 3 sosteneva, infatti, in maniera generica, che *le disposizioni del presente articolo si applicano a tutti i provvedimenti in cui la legislazione vigente prevede un'intesa nella Conferenza Stato-Regioni*. In questo caso, adottando un'interpretazione sistematica della disposizione di cui all'art.3, si è attribuito all'intesa il valore di strumento di raccordo basandosi sul fatto che l'ambito di applicazione dell'intesa non è rigidamente circoscritto unicamente ai procedimenti in cui essa è prevista per legge ma, al contrario, estende la disciplina prevista all'art.3 a tutti i casi in cui la normativa prescrive l'utilizzo delle intese.

Per quel che riguarda il grado di vincolatività espresso dalle intese, nella prassi concreta si è assistito al fenomeno delle c.d. “intese deboli”, definizione che sta ad indicare la

intese, ai sensi dell'art.3; b) promuove e sancisce accordi, ai sensi dell'art. 3. L'articolo 3 del Decreto Legislativo n.281/1997, dedicato alle intese, conteneva la seguente disciplina:

- 1) *Le disposizioni del presente articolo si applicano a tutti i procedimenti in cui la legislazione vigente prevede un'intesa nella Conferenza Stato-Regioni.*
- 2) *Le intese si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano.*
- 3) *Quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-Regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l'osservanza delle disposizioni del presente articolo. I provvedimenti adottati sono sottoposti all'esame della Conferenza Stato-Regioni nei successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato-Regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive.*

Quanto agli accordi, l'art.4 del Decreto Legislativo n.281/1997 prevedeva la seguente disciplina:

- 1) *Governo, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, possono concludere in sede di Conferenza Stato-Regioni accordi, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune.*
- 2) *Gli accordi si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome.*

FRANCO PIZZETTI, *Le “nuove” Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII Legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni a per il ruolo del legislatore statale e regionale*, in *Le Regioni*, n.5/2001, p. 803 ss.; *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, n.3-4/2000, p.473 ss.;

scarsa capacità di questi strumenti nel creare dei vincoli a carico dei soggetti implicati nella definizione della stessa intesa.

Questo deficit di vincolatività è dovuto, in primo luogo, all'assenza nella disciplina legislativa, di una previsione “ad hoc” che configuri lo strumento in questione come “fondamentale” nella fase di elaborazione degli indirizzi politici concernenti la formazione della normativa comunitaria. In secondo luogo, questa lacuna è dovuta all'eccessiva possibilità di derogare all'utilizzo dell'intesa nelle ipotesi di “scadenza dei termini” e di “urgenza” rendendo possibile l'elaborazione dell'atto comunitario anche in sua assenza snaturando, in tal modo, la funzione insita nello strumento: la ricerca di un raccordo tra Stato e Regioni.

Le ulteriori lacune contenute nell'impianto normativo del Decreto Legislativo n. 281/1997, si evincevano dalla mancata previsione di una disciplina esaustiva riguardo al funzionamento della Conferenza limitandosi a prevedere, come *quorum deliberativo*, che l'assenso regionale è espresso, quando non è raggiunta l'unanimità, dalla maggioranza dei Presidenti delle Regioni, ma senza la contestuale previsione di un *quorum strutturale* con la conseguenza che bastava la presenza di un solo Presidente di Giunta regionale per rendere valida un'intesa, a discapito della maggioranza eventualmente contraria. Ancora una volta, forte di questo vuoto normativo in materia di funzionamento della Conferenza, il Governo continuava a detenere dei margini di discrezionalità soprattutto in termini operativi sull'organo, tenuto conto del fatto che essa era istituita presso la Presidenza del Consiglio ed era presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri che ne disciplinava la segreteria e l'organizzazione.

La successiva disciplina contenuta nella Legge n.128 del 1998 (Legge comunitaria per il 1995-1997) prevedeva, all'articolo 13, che *il Presidente del Consiglio dei Ministri convoca almeno ogni sei mesi o anche su richiesta delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano una sessione speciale della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale e provinciale. Il Governo informa le Camere sui risultati emersi da tale sessione, riconfermando la possibilità per le Regioni di richiedere la convocazione dell'organo in*

sessione comunitaria.²⁹⁸

La legge n.128/1998 introduceva una previsione che consentiva alle Regioni di partecipare attivamente all'elaborazione delle politiche comunitarie da parte dell'esecutivo nazionale: la possibilità di indicare al Governo, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nel corso della sessione comunitaria, *gli argomenti e le questioni di particolare interesse per le proprie amministrazioni, che esse ritengono debbano essere presi in considerazione nella formulazione delle direttive che il Ministro degli affari esteri impartisce alla Rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione Europea anche per l'utilizzazione degli esperti da essa assegnati. Il Governo informa le Camere delle indicazioni ricevute dalle amministrazioni territoriali.*

Con questo strumento si garantiva alle autonomie regionali l'opportunità di partecipare alla definizione dell'indirizzo governativo in materia di politica comunitaria integrando tale previsione con l'obbligo di informazione previsto dall'art.14 della legge in esame, secondo cui: *i progetti di atti normativi e di indirizzo di competenza degli organi dell'Unione Europea o delle Comunità Europee, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, sono comunicati, contestualmente alla loro ricezione, alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro competente per il coordinamento delle politiche comunitarie, indicando la data presunta per la loro discussione o adozione da parte degli organi predetti. Entro il predetto termine le Regioni e le Province autonome possono inviare al Governo osservazioni.* Rispetto alle precedenti discipline in materia di obblighi comunitari (su tutte la legge n.183/1987 e la legge n.89/1989), essi vennero estesi anche agli atti preordinati alla formazione degli atti normativi comunitari, consentendo alle Regioni di ottenere delle informazioni riguardo a tutte le attività preliminari rispetto all'elaborazione della normativa comunitaria.

9.La fase ascendente nella disciplina prevista nella Legge n.183/1987.

Per quel che riguarda il meccanismo procedurale di adeguamento alla normativa

²⁹⁸L'art.13 modificava l'art.10 della Legge La Pergola.

comunitaria, l'art.9 della legge n.183/1987 introduce, con riferimento alla fase ascendente, un obbligo di comunicazione in capo al Governo e rivolto al Parlamento, alle Regioni (a statuto speciale e ordinario) e alle Province Autonome avente ad oggetto i progetti dei regolamenti, delle raccomandazioni e delle direttive delle Comunità europee. A fronte di quest'obbligo di informazione era previsto un potere, in capo ai soggetti summenzionati, di inviare osservazioni al Governo.²⁹⁹

A seguito dell'adozione delle direttive e delle raccomandazioni in sede comunitaria la legge n.183 (art.10) prevedeva l'obbligo di comunicare tali atti, entro trenta giorni dalla notifica, alle Camere e, per le materie di loro competenza, alle Regioni a statuto speciale e ordinario e alle Province autonome (circoscrivendo, in tal modo, il loro margine d'intervento nella fase ascendente).

In maniera contestuale a tale comunicazione, il Governo doveva riferire alle Camere circa lo stato di conformità o meno dell'ordinamento interno al diritto comunitario trasmettendo una copia della relazione alla Commissione delle Comunità europee.³⁰⁰

La dottrina dell'epoca ha messo in evidenza come, in realtà, la disciplina contenuta nella legge “Fabbri” non costituisse niente di innovativo rispetto alla disciplina precedente e, come, soprattutto, essa non fornisse soluzioni concrete per compensare tutti gli aspetti negativi che caratterizzavano la partecipazione del nostro Stato al processo decisionale comunitario (in primo luogo, l'eccessivo ritardo con cui nell'ordinamento interno trovavano attuazione le direttive comunitarie, il debole coinvolgimento del Parlamento nazionale e delle Regioni sia nella fase di formazione/elaborazione che nella fase di attuazione della normativa comunitaria).³⁰¹

299Art.9 della legge n.183/1987: primo comma, “I progetti dei regolamenti,delle raccomandazioni e delle direttive delle Comunità Europee sono comunicati alle Camere, alle Regioni anche a statuto speciale ed alle Province Autonome dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delegato per il coordinamento delle politiche comunitarie”; secondo comma, “Le Camere, le Regioni e le Province autonome possono inviare al Governo osservazioni”. FEDERICO SORRENTINO, “*La Costituzione italiana di fronte al processo di integrazione europea*”, in *Quaderni regionali* , 1992, p.428 ss.; GUIDO GRECO, *Profili di diritto italo-comunitario*, in *Argomenti di diritto pubblico italo-comunitario*, Milano, Giuffrè Editore, 1989, p.7 ss.;

300Art.10 della legge n. 183/1987: “Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro delegato per il coordinamento delle politiche comunitarie, entro trenta giorni dalla notifica della raccomandazione e della direttiva comunitaria, ne dà comunicazione alle Camere, nonchè, per le materie loro attribuite, alle Regioni anche a statuto speciale e alle province autonome”.

301ANTONIO TIZZANO, “*Sull'attuazione della normativa comunitaria in Italia: la legge 183/1987*”, in *Il Foro Italiano*, 1988, p.219 ss.; GUIDO GRECO, *Profili di diritto pubblico italo-comunitario*, in AA.VV., *Argomenti di diritto pubblico italo-comunitario*, Milano, 1989, p.7 ss.;

I nodi irrisolti riguardavano l'inutile e ripetitiva previsione degli obblighi d'informazione al Parlamento e alle Regioni che esistevano dapprima dell'emanazione della legge 183 (sottoforma di "possibilità" di "leggere i progetti di raccomandazioni e direttive nella Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee che li pubblica regolarmente")³⁰² e che, comunque, non concedevano alle Regioni la possibilità di ottenere informazioni riguardo alle fasi preliminari di formazione degli atti comunitari, nonché la previsione del potere di inviare osservazioni al Governo che molto spesso veniva vista come un "intralcio" o, diciamo pure, un'appesantimento nella fase di elaborazione degli atti comunitari (ugualmente preesistente alla legge n.183).³⁰³L'aver configurato l'ottenimento di tali informazioni come mera *possibilità* evidenziava la scarsa incisività dello strumento in questione: se, infatti, le Regioni non ritenevano opportuno inviare osservazioni al Governo, il procedimento normativo non risentiva, in alcun modo, di quest'assenza. Inoltre, le disposizioni della legge n.183, inoltre, non si esprimevano riguardo agli effetti delle osservazioni e al loro eventuale grado di vincolatività nei confronti dell'esecutivo, il quale era libero di ignorarle e di disattenderle in ogni momento.

Lo stesso obbligo di comunicazione degli atti comunitari adottati in via definitiva era, per le Regioni e le Province Autonome, rigorosamente circoscritto alle "materie di loro competenza" e rendeva difficile un concreto margine d'azione in capo a questi soggetti nella fase ascendente considerando il fatto che tale comunicazione comportava, discutibilmente, una valutazione riguardo a quale fosse l'ambito di tale competenza spettante al Governo.

La comunicazione del Governo sembrava a tratti delinearli come presupposto necessario per l'esplicazione concreta della funzione di attuazione delle direttive da parte regionale: in questo modo, la competenza di quest'ultima rischiava di essere

302STEFANO GRASSI, *Parlamento, Governo, Regioni e attuazione delle direttive comunitarie (nel d.d.l.governativo 7 agosto 1982)*, in *Le Regioni*, 1983, p.655 ss.;

303Il riconoscimento in capo alle Regioni dell'opportunità di ottenere informazioni circa le attività che precedono la formazione di un atto normativo comunitario avrebbe consentito loro sia la possibilità di esprimere il proprio punto di vista al riguardo sia l'occasione per tentare di esercitare la propria influenza (a tutela delle istanze territoriali) sulle attività svolte dal Governo in sede comunitaria.

ROBERTO CARANTA, *I rapporti tra Regioni e Comunità Europea: verso un nuovo modo di tutela degli interessi nazionali*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1997, p.1234 ss.; MASSAI A., *Nuove procedure per l'attuazione delle direttive comunitarie*, in *Quaderni costituzionali*, 1982, p.693 ss.;

fortemente limitata vista l'eccessiva discrezionalità con cui il Governo valutava gli ambiti di competenza della Regione: discrezionalità che talvolta sfociava in veri e propri errori di valutazione.

Per quel che riguarda la “comunicazione” enunciata dall'art.9 della legge “Fabbri” e avente ad oggetto i progetti di atti comunitari essa aveva una diversa utilità a seconda del momento del procedimento normativo comunitario in cui essa veniva effettuata.

A questo proposito occorre distinguere il momento in cui il primo schema di proposta di regolamento, di direttiva e di raccomandazione viene trasmesso dalla Commissione al Consiglio affinché esso sia sottoposto all'istruttoria da parte del COREPER (la Commissione di esperti governativi) dal momento in cui la stessa proposta già approvata in forma definitiva da quest'ultimo viene trasmessa al Consiglio.

Nel primo caso, la comunicazione a favore delle Regioni riguardo ai progetti di atti normativi comunitari acquisisce vera e propria utilità nei confronti degli enti substatali i quali ben possono intervenire per dare il loro contributo nella fase di discussione della proposta non essendo ancora stato approvato l'atto in via definitiva.

Nel secondo caso, invece, la comunicazione alle Regioni non riveste alcuna utilità ai fini di un loro coinvolgimento nella fase di formazione dell'atto comunitario: in tal caso, infatti, la proposta della Commissione è già stata discussa e approvata dal COREPER e non è suscettibile di modifiche di rilievo in sede di Consiglio dei Ministri.

Nonostante le buone intenzioni, il nostro legislatore ordinario, con la legge n.183 lasciò molte questioni irrisolte: parte di questo insuccesso è da attribuirsi alla natura di legge ordinaria della “Fabbri” che, potendo essere modificata da leggi di pari grado successivamente emanate, non garantiva quella solidità e quella chiarezza che, invece, avrebbe meritato la materia attinente ai rapporti tra Stato e Comunità Europee e che solo una disciplina di rango costituzionale avrebbe garantito. Al contrario, la legge in esame si configurava come una sorta di “*legislazione di emergenza*”, una soluzione che maldestramente tentava di risolvere molte delle inadempienze del nostro paese sul piano dei rapporti con l'ordinamento comunitario.

10.La disciplina contenuta nella Legge “La Pergola” con riferimento alla

partecipazione delle Regioni alla fase ascendente.

In termini di partecipazione regionale alla fase ascendente del processo normativo comunitario, la disciplina contenuta nella Legge La Pergola introdusse un elemento di assoluta novità, che abbiamo già descritto con riferimento alla Conferenza Stato-Regioni: la previsione di una *sessione comunitaria* della stessa Conferenza, da convocarsi ad opera del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, allo scopo di discutere *gli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale e provinciale* (art.10, primo comma).

L'introduzione di questo strumento consentì alle Regioni di ottenere la possibilità di confrontarsi con l'esecutivo nazionale, in riferimento a quelle politiche comunitarie che avevano una forte incidenza sulle proprie realtà territoriali. Come conseguenza di questa convocazione obbligatoria, la Conferenza Stato-Regioni perse la caratteristica di sede di confronto "occasionale" e totalmente rimessa, quanto alla scelta circa la sua convocabilità, alla totale discrezionalità dell'esecutivo nazionale.

Un altro elemento positivo per le istanze regionali, introdotto dalla disciplina in questione, fu la previsione (art.6) che consentiva ai Presidenti delle Regioni di partecipare, esprimendo un voto consultivo, alle riunioni del Consiglio dei Ministri in cui si definivano le modalità ritenute più adeguate al fine di eseguire le decisioni comunitarie che incidevano sulle materie di competenza regionale.³⁰⁴

Questi elementi, seppur accolti favorevolmente dalla dottrina dell'epoca, dovettero ben presto scontrarsi con una prassi che snaturò la portata delle disposizioni contenute nella Legge n.86/1989: basti ricordare le sporadiche occasioni con cui è stata convocata la Conferenza Stato-Regioni nella sua sessione comunitaria e la previsione, frequentemente disattesa, che prevedeva la partecipazione regionale al Consiglio dei Ministri, rendendo di fatto poco proficui gli strumenti attribuiti al livello regionale in questa sede di confronto con l'esecutivo nazionale.³⁰⁵

304FRANCO PIZZETTI, *Le "nuove" Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, in *Le Regioni*, n.5/2001, p. 819 ss.; VALERIO ONIDA-MARTA CARTABIA, *Le Regioni e la Comunità Europea*, M.P. CHITI, (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte generale, 1997, p.625 ss.;

305ROBERTO CARANTA, *I rapporti tra Regioni e Comunità Europea: verso un nuovo modo di tutela degli interessi nazionali*, in *Rivista Italiana di diritto pubblico comunitario*, 1997, p.1235 ss.;

Un altro fattore negativo fu dato dal fatto che, a parte la previsione della sessione comunitaria e della possibilità di partecipare alle riunioni del Consiglio dei Ministri in cui si discutevano le modalità di attuazione della normativa comunitaria, la legge “La Pergola” riconfermava gli obblighi di informazione già previsti dalla legge n.183 del 1987 senza prevedere alcun elemento di novità riguardo ad essi e limitandosi a disciplinare la formulazione, da parte della Conferenza, di “pareri sugli indirizzi generali”.³⁰⁶

Gli obblighi d'informazione gravanti sul Governo, inesistenti nel testo originario della Legge “La Pergola”, furono previsti e disciplinati grazie alla legge n.422 del 29 dicembre 2000 che ha aggiunto un articolo 1-bis intitolato *Trasmissione al Parlamento e alle Regioni dei progetti di atti comunitari* il quale, riprendendo lo schema previsto dalla legge “Fabbri”, prevedeva l'obbligo del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro competente per le politiche comunitarie di trasmettere alle Camere (per l'assegnazione alle Commissioni parlamentari competenti), alle Regioni a statuto ordinario e speciale e alle Province autonome (non più solo con riferimento alle materie di loro competenza), *i progetti degli atti normativi e di indirizzo degli organi dell'Unione europea e delle Comunità europee* estendendo quest'obbligo anche nei confronti degli *atti preordinati alla formulazione degli stessi, e le loro modificazioni*.³⁰⁷ Trasmissione che, oltre a dover avvenire contestualmente alla ricezione di tali atti da parte dell'esecutivo nazionale, doveva indicare la data prevista per la discussione o adozione dei progetti in questione.

A seguito della ricezione di tali progetti e atti le *Regioni e le Province autonome potevano inviare osservazioni al Governo centrale*: nell'ipotesi in cui tali osservazioni non fossero pervenute all'esecutivo entro la data prevista per la discussione e l'adozione degli atti di cui sopra (o, se diversa, entro il giorno precedente quello di effettiva discussione), il Governo poteva liberamente procedere alle attività ad esso spettanti riguardo alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea e delle Comunità europee.

306G.F. FERRARI, *La partecipazione delle Regioni alla produzione del diritto comunitario dopo Maastricht*, in *Le Regioni*, 1992, p.1251 ss.;

307I progetti e gli atti normativi comprendono quelli relativi alle misure previste dal Titolo VI del Trattato sull'Unione europea, ratificato ai sensi della legge 3 novembre 1992, n.454, nonché quelli di cui al Titolo V dello stesso Trattato volti alla definizione della politica estera e di sicurezza comune.

Gli strumenti previsti mantenevano la caratteristica di “scarsa incisività” nei confronti delle scelte elaborate dal Governo in fase di elaborazione della normativa comunitaria: come avveniva nella normativa precedente, i pareri espressi dalla Conferenza non erano vincolanti nei confronti dell'esecutivo nazionale ma si limitavano ad esprimere “una semplice, generica, individuazione di indirizzi generali, criteri e così via” configurandosi come meri strumenti politici che lasciavano intatto l'ampio margine di discrezionalità di cui godeva il Governo nazionale nelle scelte comunitarie. Stesso rilievo a proposito del potere di inviare osservazioni all'esecutivo nazionale, la cui eventuale omissione non pregiudicava in alcun modo lo svolgimento, da parte di quest'ultimo, delle funzioni nella fase di elaborazione degli atti normativi comunitari.

11. Il fenomeno degli uffici di rappresentanza regionale a Bruxelles: il caso italiano.

In Italia la possibilità di istituire uffici di rappresentanza regionale e locale in sede europea è stata formalizzata attraverso la legge n.52 del 6 febbraio 1996 (Legge comunitaria per l'anno 1994) contenente *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee*.³⁰⁸ Concedendo tale possibilità il nostro ordinamento ha modificato il proprio atteggiamento restrittivo in materia che concepiva le questioni attinenti alla sfera comunitaria come un ambito esclusivamente statale assimilando i rapporti tra Unione Europea e Stato membro alle attività di rango internazionale (con conseguente attribuzione della relativa competenza al Ministero degli Esteri): questa visione statocentrica-centralistica sulla gestione della materia attinente ai rapporti con la Comunità Europea era stata all'origine, nel 1980, dell'emanazione di un regolamento governativo, la cui interpretazione restrittiva, impediva alle Regioni italiane di avere contatti diretti con gli organi comunitari. L'unico strumento di cui esse disponevano in materia era l'intermediazione dei ministri competenti: una partecipazione di tipo indiretto mediata dal livello statale ma non di tipo diretto.

³⁰⁸ Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*, 10 febbraio 1996, n.34.

Allo scopo di aggirare questo divieto le Regioni italiane, almeno in via di prassi, iniziarono a dar vita ad una serie di contatti informali con le Istituzioni comunitarie andando incontro a forti opposizioni da parte del Governo centrale.

Si dovrà attendere il 1994 e l'emanazione di un nuovo regolamento governativo, il D.P.R del 31 marzo, per cogliere i primi segnali di apertura nei confronti degli strumenti di partecipazione diretta regionale al *decision making* comunitario: in questo regolamento, all'art. 4, si è riconosciuto alle Regioni la possibilità di instaurare rapporti diretti (senza gli adempimenti previsti per lo svolgimento di attività internazionali) con uffici, organismi e Istituzioni comunitarie, nelle materie che le riguardavano. Tuttavia questi rapporti non erano “diretti” nel senso di non soggezione all'intermediazione statale ma, al contrario, essi potevano essere esercitati soltanto in collegamento con la Rappresentanza permanente presso la Comunità Europea (l'ITALRAP) configurandosi, in realtà, come strumenti di partecipazione indiretta.

Nel 1996, con l'emanazione della legge n.52, si è avuto il riconoscimento per via legislativa del potere in capo alle Regioni di aprire uffici regionali allo scopo di dar vita a rapporti diretti, in senso stretto (svincolati dal collegamento con l'ITALRAP) con le Istituzioni comunitarie con riferimento alle materie di loro competenza oltre ad ottenere la rappresentanza diretta nella stessa ITALRAP.

L' articolo 58, comma 4 della legge n.52 prevede la facoltà, in capo alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, *di istituire presso le sedi delle Istituzioni dell'Unione Europea uffici di collegamento propri o comuni con altre Regioni o enti appartenenti all'Unione Europea nell'ambito della cooperazione transfrontaliera o di accordi internazionali. Gli uffici regionali e provinciali intrattengono rapporti con le Istituzioni comunitarie nelle materie di rispettiva competenza.*

La possibilità concessa alle Regioni italiane di istituire organi di loro rappresentanza in sede europea ha sanato il divario sino ad allora (metà anni novanta) esistente con gli altri Stati membri: questi ultimi avevano iniziato ad aprire propri uffici di rappresentanza a Bruxelles a partire dagli anni ottanta mentre l'Italia, sino al 1996, era l'unico tra gli Stati appartenenti all'UE a non consentire alle proprie Regioni di istituire tali organismi.

C'è da dire, come accennato in precedenza, che alcune Regioni italiane avevano

provveduto ad istituire propri uffici di rappresentanza a Bruxelles precedentemente alla formalizzazione legislativa di tale facoltà: la prima di queste Regioni è stata l'Emilia Romagna (1994) seguita dalle Province Autonome di Trento e Bolzano (1995), Piemonte, Lombardia, Veneto e Toscana (1995).³⁰⁹

A seguito dell'entrata in vigore della legge n.52/1996, le prime Regioni che hanno usufruito dell'opportunità di dar vita a propri organi di rappresentanza a Bruxelles sono state: La Basilicata, la Sardegna (1996), la Liguria (1997), la Sicilia, la Valle d'Aosta (1998), l'Abruzzo, la Calabria, le Marche e l'Umbria (1999), il Molise, la Puglia (2000), il Friuli Venezia-Giulia (2001) e la Campania (2002).³¹⁰

Le Regioni che hanno scelto di creare forme di partecipazione diretta creando proprie sedi rappresentative in sede europea già prima del 1996, precedentemente alla normativa che ha concesso loro tale opportunità, non diedero vita a uffici con caratteristiche propriamente “istituzionali” in grado di far sì che essi rientrassero nella propria struttura così come, allo stesso tempo, non vi era un atto formale, una normativa “ad hoc” emanata dalle Regioni, in grado di disciplinarne l'appartenenza ai rispettivi Governi regionali. Il divieto statale vigente in materia costrinse le Regioni ad utilizzare gli uffici facenti capo a proprie società o appartenenti alle camere di commercio operanti a Bruxelles.

A seguito dell'emanazione della legge n.52 e con il venir meno dei divieti statali in materia, alcune Regioni italiane iniziarono ad emanare leggi istitutive di tali sedi, allo scopo di conferire loro una vera e propria veste istituzionale.³¹¹

309V.E. BOCCI, *Il potere estero delle Regioni. Il caso dell'ufficio di collegamento della Regione Toscana*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.1/2000, p.63 ss.;

310Lo Statuto regionale emiliano del 1990 prevedeva il diritto della Regione Emilia Romagna a stabilire legami con la Comunità Europea, anche se con alcune restrizioni. In realtà la Regione emiliana, prevedendo l'istituzione di una sede di rappresentanza europea già a partire dal 1994, nella vigenza di una normativa statale restrittiva in materia, aveva aggirato il divieto di istituire strumenti di partecipazione diretta usufruendo della sede di rappresentanza dell'ASTER (l'Agenzia per lo sviluppo tecnologico dell'Emilia Romagna) operante a Bruxelles già dal 1985.

Anche la Regione Toscana aveva utilizzato l'appoggio ad essa offerto dalla sede della propria finanziaria operante a Bruxelles, la Fidi Toscana S.P.A. Le Province Autonome di Trento e Bolzano, il Piemonte, la Lombardia e il Veneto avevano usufruito delle loro rispettive sedi di Unioncamera e, infine, la Regione Lazio si era avvalsa, utilizzandolo come proprio ufficio di collegamento, di Antenna Lazio, organismo nato con lo scopo di supportare le imprese regionali nelle loro attività svolte in ambito europeo.

311Le Regioni che hanno scelto di disciplinare i propri organi di rappresentanza a Bruxelles mediante apposite normative sono state: il Veneto (Legge regionale n. 30/1996), la Sardegna (Legge regionale del 15 febbraio 1996), la Liguria, la Sicilia, la Lombardia (Legge regionale n. 2/1997), il Lazio, l'Emilia Romagna, le Province autonome di Trento e Bolzano (1998), l'Abruzzo, le Marche, l'Umbria,

Altre Regioni, invece, hanno scelto lo strumento “non istituzionale” nella forma di convenzioni: Basilicata (1996) e Calabria (1999), ad esempio, hanno provveduto a stipulare gli atti in questione, rispettivamente con Mondimpresa e con il BIC Calabria.

Attualmente l'Italia dispone di 18 uffici di rappresentanza regionale a Bruxelles, i quali, secondo la distinzione precedentemente descritta a proposito del modello di rappresentanza scelto dalle varie autorità regionali, si distinguono in “individuali” e “condivisi”: la prima tipologia è stata quella maggiormente utilizzata dalle Regioni italiane in forme diverse a seconda dei vari territori regionali e del coinvolgimento delle realtà istituzionali (Province e Comuni) presenti sul territorio mentre lo strumento della “condivisione” è stato utilizzato dalle Province autonome di Trento e Bolzano le quali, in comune accordo alla parte austriaca del Tirolo, hanno istituito un apposito “Ufficio” operante a Bruxelles, e dalle c. d. Regioni del “Centro Italia” (Toscana, Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo) che hanno ugualmente scelto di dar vita ad un ufficio comune comprendente le loro rispettive sedi di rappresentanza.

Per quel che riguarda le dimensioni degli uffici di rappresentanza regionale italiani a Bruxelles essi, se confrontati con quelli dei Länder tedeschi e delle Comunità autonome spagnole, sono ridotti. Il loro numero di addetti, ad esempio, varia da un minimo di un solo componente (Molise) ad un massimo di undici unità (Lombardia). Questa differenza è dovuta in gran parte al fatto che, rispetto alle autonomie territoriali presenti negli altri Stati membri, le Regioni italiane, come abbiamo innanzi descritto, hanno iniziato a istituire proprie sedi di rappresentanza in Europa con ritardo. Di conseguenza mentre entità come i Länder hanno, con il passare del tempo, consolidato la loro presenza a Bruxelles ampliando, in termini di attività svolte e di personale impiegato, i propri uffici, viceversa, quelle entità che solo recentemente hanno provveduto a creare le loro sedi si sono consolidate tardi o sono ancora in fase di consolidamento quanto a funzioni e attività svolte, disponendo di un numero esiguo di personale.

Il modello di ufficio maggiormente diffuso è quello che prevede un dirigente responsabile, affiancato da due funzionari con il supporto del personale di segreteria. Per quel che riguarda la tipologia e le caratteristiche del personale impiegato, alcune Regioni hanno affidato la direzione dell'ufficio di rappresentanza a propri funzionari o

la Valle d'Aosta (1998) e il Piemonte (2002).

dirigenti regionali (com'è avvenuto in Campania, Friuli, Marche, Molise, Sardegna, Toscana, Umbria, Veneto e le due Province autonome) mentre altre Regioni (come la Lombardia, la Liguria, la Valle d'Aosta e la Calabria) hanno optato per l'utilizzo di consulenti esterni o personalità esterne all'amministrazione regionale dotati di comprovata esperienza in ambito comunitario con particolare riferimento alla capacità di gestire relazioni complesse in tale contesto.³¹² Altre ancora (Abruzzo e Puglia) hanno scelto una soluzione “ibrida” che affida la responsabilità dell'ufficio a consulenti esterni affiancandoli a funzionari di estrazione regionale e utilizzando esperti esterni per lo svolgimento di attività di supporto (Sicilia) o di direzione (Lazio).

Le scelte riguardo alla tipologia di personale da impiegare è strettamente collegata al tipo di missione che la Regione intende assegnare al proprio ufficio e ai risultati che si vogliono ottenere attraverso la presenza in Europa. Scegliendo personalità esterne che, pur non appartenenti all'amministrazione regionale, vantano esperienza in ambito comunitario, si ottengono sicuramente dei vantaggi in termini di reperimento di informazioni importanti e di costruzione di rapporti informali con membri delle Istituzioni comunitarie: dall'altro lato, però, questi soggetti, a differenza del personale di estrazione regionale, spesso provengono dal mondo aziendale e agiscono in base alle modalità e alle regole proprie di questo mondo: regole differenti da quelle che regolano il funzionamento di una Pubblica Amministrazione. Conseguentemente per essi spesso è difficile elaborare delle strategie di lavoro condivise e ben coordinate tra l'ufficio e la Regione di appartenenza. In generale, però, la caratteristica comune ai vari uffici di rappresentanza sta nel fatto che, in linea generale, essi sono situati nell'ambito della Presidenza della Giunta regionale (fatta eccezione per il Molise e per la Provincia Autonoma di Trento).³¹³

Per quel che riguarda le funzioni svolte dalle sedi regionali italiane in ambito europeo anche esse, rifacendoci alla classificazione descritta all'inizio del paragrafo con riferimento agli uffici di rappresentanza in generale, svolgono funzioni di carattere informativo e di supporto logistico nei confronti dell'amministrazione regionale di

312La Lombardia, in particolare, ha utilizzato un'agenzia per il lavoro operante a Bruxelles con l'incarico di reclutare soggetti dotati di questi requisiti.

313La collocazione degli uffici di rappresentanza nell'ambito della Presidenza della Giunta regionale riflette il loro carattere “quasi diplomatico” e, inoltre, consente di sostenere, con minori difficoltà, le spese di rappresentanza generate dalla presenza a Bruxelles.

appartenenza, oltre alla funzione di rappresentanza degli interessi territoriali facenti capo a quest'ultima unitamente all'elaborazione di una strategia di influenza sulla fase ascendente del *decision making* comunitario.

Le funzioni svolte dalle sedi in questione subiscono delle modifiche man mano che queste consolidano la propria presenza a Bruxelles: infatti, nei loro primi anni di vita, gli uffici di rappresentanza attraversano un periodo di “ambientamento” nel corso del quale essi imparano a muoversi nel complesso scenario europeo e a prendere conoscenza delle dinamiche regolanti tale sistema. In questa prima fase, le attività da essi svolte comprendono, oltre alla tradizionale funzione di reperimento e di trasmissione delle informazioni alle autorità regionali di appartenenza, l'instaurazione di contatti stabili e proficui con i funzionari e con gli organismi comunitari e lo svolgimento di una funzione di rappresentanza che si concretizza attraverso la presenza alle riunioni del Comitato delle Regioni e del Parlamento europeo (nel loro primo periodo di presenza a Bruxelles gli uffici facenti capo alla Regione Puglia, al Molise e al Friuli, hanno svolto principalmente azioni di supporto e di informazione nei confronti del personale politico-amministrativo regionale, oltre che ricercare contatti con la Rappresentanza permanente italiana e con le altre Regioni presenti a Bruxelles, accantonando, in questa prima fase, lo svolgimento di azioni volte a influire nella fase di formazione delle politiche comunitarie).

Superato questo primo “periodo di prova”, le Regioni italiane iniziano a consolidare la propria presenza in Europa e a mutare le funzioni svolte: la funzione di raccolta e di trasmissione delle informazioni reperite nel contesto europeo perde l'iniziale connotazione generale e diventa più specifica e maggiormente orientata a cogliere con attenzione gli orientamenti della Commissione sulle questioni attinenti alla dimensione regionale, in modo tale da proporre a quest'ultima dei progetti prima che i suddetti orientamenti prendano la forma di vere e proprie proposte legislative (in Valle d'Aosta e in Calabria gli uffici svolgono funzioni di assistenza tecnica e progettuale e di promozione degli interessi regionali). L'elaborazione di questi progetti segue un procedimento suddiviso in fasi e seguito, nel suo svolgimento, dall'ufficio di rappresentanza il quale, oltre a facilitare i rapporti tra l'amministrazione regionale di appartenenza e i funzionari della Commissione, ha il compito di avvisare i responsabili

regionali nelle ipotesi in cui si verificano ostacoli nel corso dell'iter procedurale.

Oltre a instaurare rapporti con le Istituzioni comunitarie (con particolare riferimento alla Commissione), le sedi regionali italiane iniziano a consolidare i rapporti con le altre Regioni operanti a Bruxelles con l'obiettivo di individuare dei *partner* per programmi comuni e di creare delle vere e proprie “reti di solidarietà” riguardo a problematiche comuni in grado di esercitare un certo grado di influenza nel *decision making* comunitario (la Regione Marche e la Calabria hanno stretto una rete di rapporti con le Regioni facenti capo al Centro Italia scegliendo di condividere con esse l'ufficio mentre Sicilia e Sardegna hanno intessuto rapporti con autorità regionali appartenenti ad altri Stati europei accomunate dalla condizione di insularità).

Le Regioni che sono presenti a Bruxelles ormai da anni (Toscana, Lombardia ed Emilia Romagna) possono ormai considerarsi ben radicate nel contesto europeo alla luce del fatto che i loro uffici ivi presenti hanno acquisito padronanza nello svolgimento delle proprie funzioni, le quali, in questa fase, vanno oltre quella prettamente rappresentativa e informativa comprendendo, viceversa, un'ampia gamma di attività accomunate dall'esercizio di un vero e proprio *lobbying* (in Emilia Romagna e in Toscana la funzione di reperimento delle informazioni non viene affidata alle sedi presenti in Europa, alle quali si preferisce affidare il compito di costruire delle relazioni multilivello, di stabilire dei partenariati e di rappresentare le istanze regionali mediante azioni di *lobbying*).

Gli uffici regionali italiani concepiscono il concetto di *lobbying* secondo prospettive tra esse differenti: nella Regione Lombardia, ad esempio, esso è orientato principalmente a reperire informazioni in materia di fondi strutturali e persegue l'obiettivo di sfruttare la rete di contatti costruita in Europa per ottenere anticipazioni riguardo ai programmi comunitari nonché agevolazioni su determinati progetti. Questa concezione si riflette appieno sulla composizione della sede di rappresentanza lombarda la quale, come abbiamo innanzi descritto, è composta da personale esterno non appartenente all'amministrazione regionale ma in possesso di una rete consolidata e proficua di contatti formali e informali con attori istituzionali e non operanti a Bruxelles che possono garantire l'accesso ai programmi comunitari. Nella Regione Toscana, viceversa, si privilegia l'ottenimento di una visibilità e di un riconoscimento sulla scena

comunitaria mentre la ricerca di informazioni e di contatti si configura come complementare rispetto alla conquista di tale presenza. Diversamente dalla realtà lombarda, la Toscana affida la responsabilità della propria sede a personaggi provenienti dall'amministrazione regionale ad essa legati da rapporti ben consolidati e fiduciari e di cui essi rappresentano fedelmente gli orientamenti e le strategie in sede europea.

Capitolo II

I rapporti tra Regioni e Unione Europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.

L'assetto dei rapporti intercorrenti tra Regioni italiane e ordinamento comunitario ha subito un decisivo mutamento a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione che, ricordiamo, è avvenuta attraverso tre tappe fondamentali codificate da altrettante leggi costituzionali non distanti tra loro dal punto di vista temporale:

- la *legge costituzionale n.1 del 22 novembre 1999 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni)* che ha ridisegnato l'autonomia spettante alle Regioni a statuto ordinario introducendo, per quanto riguarda la loro forma di governo, lo strumento dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e disciplinando il nuovo procedimento di approvazione degli statuti regionali con la previsione di una procedura che, in sede dottrinale, è stata definita come “paracostituzionale”.³¹⁴
- La *legge costituzionale n.2 del 31 gennaio 2001 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province Autonome di Trento e Bolzano)* che ha esteso le innovazioni previste dalla precedente legge

³¹⁴Publicata in *Gazzetta Ufficiale* del 22 dicembre 1999, n.299;

costituzionale alle Regioni a statuto speciale con la creazione della c.d. “legge statutaria”.³¹⁵

- La *legge costituzionale n.3 del 18 Ottobre 2001 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione)* che ha riformato l'art. 117 della Costituzione mediante l'inversione del criterio di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni. e introducendo, il principio della *pari dignità istituzionale* (art.114) e il *principio di sussidiarietà* nella disciplina costituzionale (art.118) con riferimento all'esercizio delle funzioni amministrative (sulla riforma del Titolo V si rinvia al prossimo quarto capitolo).³¹⁶

1. Il nuovo art.117 della Costituzione e il sistema dei rapporti intercorrenti tra l'ordinamento interno e l'ordinamento comunitario.

Per quanto riguarda la tematica dei rapporti tra autonomie territoriali e Unione Europea la riforma del Titolo V ha determinato una novità di assoluto rilievo: per la prima volta il nostro legislatore costituzionale ha codificato all'interno della nostra Carta fondamentale il “fenomeno comunitario” in precedenza riconosciuto unicamente dall'art.11 e interamente disciplinato da leggi ordinarie: un fattore, questo, che distanziava il nostro paese dalle altre esperienze europee dove, invece, la progressiva evoluzione del processo d'integrazione comunitaria era stata accompagnata da adeguamenti delle rispettive carte costituzionali (nella Repubblica Federale Tedesca, l'adattamento dell'ordinamento interno all'evoluzione del processo d'integrazione comunitaria è stato effettuato mediante una revisione costituzionale che ha ampliato l'importanza conferita alla dimensione comunitaria).³¹⁷

A partire dalla nascita della nostra Costituzione repubblicana l'art.11 ha costituito

³¹⁵ Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 1 febbraio 2001, n.26;

³¹⁶ Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 24 ottobre 2001, n. 248.

³¹⁷ A seguito della revisione costituzionale operata nell'ordinamento federale tedesco, l'art. 23 della Costituzione federale ha ottenuto una nuova formulazione che ha fatto in modo che i principi strutturali in esso contenuti e lo standard di tutela dei diritti fondamentali previsto dal dettato costituzionale fossero trasfusi sul piano europeo introducendo, peraltro, nell'ordinamento interno, il principio di sussidiarietà mediante una previsione specifica (il comma 1 dell'art.23 della *Grundgesetz*). Sul punto vedi ANTONIO D'ATENA, *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005;

l'unica “base legale e fondativa” sulla quale si è sostenuta l'appartenenza dell'ordinamento italiano alle Comunità Europee e si sono giustificate le “limitazioni di sovranità” a favore di queste ultime.³¹⁸ Questa funzione attribuita alla disposizione in esame è stata avvalorata sia dalla dottrina che dall'opera della giurisprudenza costituzionale che, mediante tre sentenze “cardine”, la n.14 del 24 Febbraio 1964, la n. 183 del 27 Dicembre 1973 e la n.170 dell'8 Giugno 1984, ne ha delineato i seguenti caratteri fondamentali:

la sua natura di norma “fondativa della supremazia del diritto comunitario sul diritto interno”, con la conseguente sostituzione delle competenze comunitarie a quelle nazionali, e la sua funzione di garanzia del riconoscimento e del rispetto del diritto comunitario nell'intero territorio nazionale.

Oltre all'art.11 Cost. nell'ordinamento italiano il processo d'integrazione comunitaria non aveva, sino al 2001, ricevuto alcun altro riconoscimento a livello costituzionale.

Le uniche fonti che, spesso, con discipline frammentarie e non esaustive della problematica in esame, si occupavano della tematica comunitaria erano tutte di rango ordinario: vedi la legge n.183/1987 (la c. d. “legge Fabbri”), il decreto del Presidente della Repubblica n.616/1977, la legge n.86/1989 (c. d. “legge La Pergola”) e la legge comunitaria n.128/1998.

Tutte queste fonti erano soggette, proprio in quanto di rango ordinario, a repentini mutamenti che rendevano difficile una vera e propria solida disciplina dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario: la stessa legge La Pergola che aveva introdotto lo strumento, utilissimo, della “legge comunitaria” era eccessivamente soggetta a modifiche da parte delle successive leggi comunitarie che, com'è in effetti accaduto, ne hanno snaturato parte delle intenzioni originarie. Inoltre, con riferimento alla partecipazione delle Regioni al processo decisionale comunitario, il fatto che la disciplina inerente alla tematica europea fosse soggetta alla disponibilità del legislatore ordinario andava a discapito degli stessi margini d'azione spettanti alle suddette

^{318A} Seguìto della riforma del Titolo V della Costituzione era stata proposta una modifica dell'art.11 così strutturata: *“L'Italia partecipa, in condizione di parità con gli altri Stati e nel rispetto dei principi supremi dell'ordinamento e dei diritti inviolabili della persona umana al processo di integrazione europea: promuove e favorisce lo sviluppo dell'Unione Europea ordinata secondo il principio democratico e il principio di sussidiarietà. Ulteriori limitazioni di sovranità sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera e sottoposte a referendum popolare. Il referendum non è valido se ad esso non partecipa la maggioranza degli aventi diritto”*.

autonomie.

Infatti, precedentemente alla riforma operata dalla legge costituzionale n. 3/2001, il legislatore ordinario non aveva nessun tipo di obbligo quanto al coinvolgimento delle Regioni alla fase ascendente dei processi decisionali comunitari. Egli era libero di scegliere o meno se prevedere strumenti di partecipazione degli enti substatali al processo in questione proprio perchè nel dettato costituzionale non vi era la previsione di un obbligo, in tal senso gravante su esso.

Di conseguenza anche quando egli si dimostrava disponibile a concedere spazi d'azione a favore dell'ente regione, restava pur sempre libero di revocare tale disponibilità in ogni momento.

La necessità di costituzionalizzare il processo d'integrazione europea era dovuta anche ad un' altro fattore: la crescita sempre più imponente dei settori di competenza comunitaria e la progressiva erosione delle competenze, viceversa, spettanti alle Regioni.

Le decisioni elaborate in quella sede sovranazionale qual'è l'Unione Europea assumevano, e assumono tuttora, una rilevanza crescente all'interno degli ordinamenti interni agli Stati membri: di conseguenza, il processo d'integrazione europea e i suoi effetti a livello nazionale, hanno raggiunto un grado così elevato (per l'importanza e per la quantità di competenze devolute dagli Stati membri alle Istituzioni comunitarie) da rendere necessaria una disciplina interna che riconosca questa progressione e dei meccanismi che compensino le Regioni (e le autonomie territoriali in generale) per le perdite subite a livello delle loro competenze, a seguito delle cessioni di sovranità avvenute a favore delle Comunità Europee.³¹⁹

319In realtà, precedentemente alla riforma del Titolo V della Costituzione vi furono dei progetti di revisione costituzionale: il più importante fu quello elaborato, nel 1997, dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (XI Legislatura). Con riferimento alla dimensione comunitaria regionale furono presentate delle bozze di progetto dove si proponeva l'introduzione, nel dettato costituzionale, di un articolo 117 *quinquies* contenente la seguente previsione: *La Repubblica promuove la partecipazione delle Regioni alla formazione degli organi comunitari rappresentativi del popolo europeo*. Il testo definitivo elaborato dalla Commissione dedicò al ruolo comunitario delle Regioni l'art.117 *quater*, secondo il quale: *La Regione partecipa, nei modi previsti dalla legge, alle procedure di formazione della volontà dello Stato in relazione agli atti comunitari che incidono sulle materie di competenza regionale*.

A causa della crisi di governo che determinò lo scioglimento anticipato delle Camere questo progetto non fu sottoposto al procedimento previsto dall'art.138 Cost., ma costituì un punto di riferimento fondamentale per tutte le successive proposte di riforma. Durante la XIII legislatura, infatti, venne istituita una nuova Commissione bicamerale, presieduta dall'On. D'Alema, che aveva la funzione di

È da evidenziare che il rapporto tra ordinamento comunitario e ordinamento interno, proprio in virtù di questa erosione, non va più configurato nei termini di una dialettica esclusiva tra Stato e Istituzioni comunitarie ma deve lasciare degli spazi d'azione ad altri soggetti, in primis, gli enti substatali, in qualità di soggetti portatori di interessi specifici e di rappresentanti di realtà territoriali spesso talmente frammentate da rendere problematica la loro riconducibilità ad una disciplina unitaria.

Nell'ordinamento italiano le innovazioni introdotte nel dettato costituzionale a seguito della riforma del Titolo V sono così riassumibili:

-L'*art.117, primo comma*, con riferimento ai limiti generali cui è soggetta la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, pone sullo stesso livello i due soggetti prevedendo che il diritto comunitario costituisce identico vincolo sia per la potestà legislativa dello Stato che per la potestà legislativa regionale e questo si evince dal dato testuale: *“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”*. Di fronte all'ordinamento comunitario, quindi, Stato e Regioni sono equiordinati nell'esercizio delle loro rispettive competenze legislative nel senso che essi devono rispettare, allo stesso modo, gli obblighi (o vincoli) derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea. In sede dottrinale si è parlato di “piena parificazione” (seppur in via di principio) della potestà legislativa statale e regionale rispetto a codesti vincoli.³²⁰ Inoltre, è stata riconosciuta la duplice natura di tale norma da considerarsi sia come norma sulla normazione che come norma sul rapporto fra

esaminare le proposte di legge di revisione costituzionale già presentate al Parlamento e successivamente, prendendo spunto da queste, il compito di elaborare una proposta organica. A questo proposito la Commissione presentò, a conclusione dei suoi lavori, un primo progetto (nel giugno del 1997) che, all'art.118, prevedeva una partecipazione delle autonomie regionali *alla volontà dello Stato in riferimento agli atti dell'Unione Europea*. Nel successivo mese di novembre venne presentato il progetto definitivo che dedicava alla materia concernente la partecipazione dell'Italia all'Unione Europea il Titolo VI della Parte II della Costituzione le cui previsioni più rilevanti erano quelle contenute all'art.115, che attribuiva alla competenza statale la definizione degli indirizzi di politica europea, e all'art.116 che prevedeva, in capo alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza e nei modi stabiliti dalla legge, la possibilità di partecipare alle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari.

320 GIOVANNI D'ALESSANDRO, *Prime impressioni sull'impatto della costituzionalizzazione del vincolo comunitario sulla giurisprudenza costituzionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo* n.2, marzo/aprile 2003, p.207 ss.; l'autore si sofferma sul concetto di “vincolo” affermando che il “rispetto” di vincoli sembra indicare la pre-esistenza degli stessi. ANTONIO D'ATENA, *Regioni e processi comunitari di decisione*, in *L'Italia verso il Federalismo-Taccuini di viaggio*, Milano, 2001, p.301 ss., PAOLO CARETTI, *Il limite degli obblighi internazionali e comunitari per la legge dello Stato e delle Regioni*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003, p.1 ss.;

ordinamenti.³²¹

É da evidenziare la diversa attenzione che il legislatore costituzionale ha attribuito ai limiti derivanti dagli “obblighi internazionali” e a quelli “derivanti dall'ordinamento comunitario” non limitandosi a considerare i vincoli comunitari come riconducibili alla sfera entro cui operano i vincoli internazionali.

In questo senso il legislatore costituzionale ha inteso attribuire al limite degli obblighi comunitari una propria e specifica caratterizzazione, distinguendolo dal limite degli obblighi internazionali. Questa caratterizzazione comprende quello che correntemente è definito come *acquis communautaire*, l'insieme dei principi fondamentali sui quali si fonda l'intero ordinamento comunitario che possono essere così riassumibili: il principio dell'effetto diretto, la prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno e l'interpretazione conforme.³²²

-L' *art.117, al secondo comma*, nell'elencare le materie soggette alla potestà legislativa esclusiva dello Stato vi include, alla lettera a), la materia inerente ai “*rapporti dello Stato con l'Unione Europea*”.

-Il *terzo comma dell'art.117*, elencando le materie soggette alla competenza concorrente tra Stato e Regioni comprende, sempre alla lettera a), la materia dei “*rapporti tra le Regioni e l'Unione Europea*”. In questo caso, alle Regioni spetta l'esercizio della potestà legislativa entro i limiti dei principi fondamentali (contenuti nelle c. d. “leggi cornice”) stabiliti dalla legislazione statale.

-Il *quinto comma dell'art.117* contiene la disciplina in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente dei processi decisionali comunitari e alla fase discendente con riferimento all'attuazione degli atti emanati in sede comunitaria. Così enuncia il testo della disposizione: “*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*

321CESARE PINELLI, *I rapporti internazionali ed europei delle Regioni nella prospettiva di un costituzionalismo a più livelli*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, III tomo, Milano, Jovene Editore, 2005, p.1818 ss.; *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Il Foro italiano*, 2001,V, p.196–197;

322FEDERICO SORRENTINO, *Nuovi profili dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, Relazione alla Tavola rotonda di diritto comunitario di Genova del 23 marzo 2002 su *Regioni, diritto internazionale e diritto comunitario* in www.associazionedeicostituzionalisti.it, p.7 del paper;

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".³²³ Questa disposizione "costituzionalizza" la partecipazione regionale al processo decisionale comunitario sottraendola (pur permanendo le norme di procedure dettate da legge statale) alla summenzionata "discrezionalità" che in precedenza guidava l'azione del legislatore ordinario.

Oggi, infatti, quest'ultimo è tenuto a rispettare il principio sancito dal dettato costituzionale in tema di partecipazione regionale alle questioni comunitarie senza poterlo in nessun modo mettere in discussione. L'unico margine d'intervento che gli è consentito è quello di modificare le modalità di esercizio di tale partecipazione e questo non con la semplice abrogazione delle norme che regolino il coinvolgimento regionale ma, al contrario, attraverso la contestuale e tempestiva sostituzione delle norme abrogate con altre ugualmente disciplinanti tale coinvolgimento.

-L'*art.120, secondo comma* contempla i casi in cui il Governo può esercitare il "potere sostitutivo" sugli enti substatali includendovi l'ipotesi in cui Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni non rispettino la normativa comunitaria. Con legge sono definite le procedure che evitano un esercizio "arbitrario" del potere in questione da parte dello Stato stabilendo che questo va esercitato "*nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione*".

Tutte queste disposizioni introdotte attraverso lo strumento della legge costituzionale hanno necessitato, per la loro concreta attuazione, di rinvii alla legge ordinaria

323Sul tema vedi, tra gli altri, PAOLO CARETTI, *Potere estero e ruolo comunitario delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni* n.4, Agosto 2003, p.556 ss.; LUISA TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni* n. 6/2001, p.1206 ss.; *Regioni e Unione Europea: temi e problemi*, in *Le Regioni* n.3-4/2000, p.495 ss.; M. P. CHITI, *Regioni e Unione Europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni* 2002, p.1425 ss. ;TANIA GROPPI, *Regioni, Unione Europea, obblighi internazionali* , in *La Repubblica delle Autonomie* in TANIA GROPPI- MARIO OLIVETTI (a cura di), Torino 2002, p.139 ss.;ANTONIO D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, p.919 ss.; UGO LEANZA, *Le Regioni nei rapporti internazionali e con l'Unione Europea a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *La Comunità Internazionale*, 2003, 211 ss., MARCAZZAN STELLA, *La riforma del Titolo V della Costituzione: il nuovo ruolo delle Regioni nei rapporti con lo Stato e con l'Europa*, in www.amministrazioneincammino.it, 2002; MASTROIANNI ROBERTO, *Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione Europea*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, n.2/2006, p.423 ss.; ANTONIO RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un "modello" e delle sue possibili realizzazioni)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n.1/2006; G. ARRIGO, *Ordinamento comunitario e modifica del Titolo V, Parte II della Costituzione*, in www.cgil.it, 2003;

suscitando, in tal modo, critiche da parte di alcuni commentatori (su tutti D'Atena) che hanno evidenziato come di fatto la nuova disciplina sia “*poco costituzionale e soggetta ad eccessivi rinvii alla legge ordinaria*” e che, di conseguenza, niente è realmente mutato rispetto al passato risolvendosi la nuova disciplina “in una codificazione dell'esistente” (critiche che vedremo analizzando la sentenza della Corte costituzionale n.239/2004).³²⁴

A tale proposito sono stati avanzati i seguenti argomenti:

per quel che riguarda il disposto dell'art.117, primo comma, Cost si osserva che il principio del “rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario”, in capo alle Regioni e allo Stato, non costituisce affatto una novità assoluta per il nostro ordinamento poichè tale principio era stato enunciato dalla Corte costituzionale già nel lontano 1973 con la sentenza n.183, laddove si stabiliva la prevalenza della normativa comunitaria primaria (trattati istitutivi) e secondaria (direttive e regolamenti) sulla Costituzione (a condizione che tale normativa non si ponesse in contrasto con i principi supremi del nostro ordinamento).³²⁵ Conseguentemente si è ritenuto opportuno, da parte di alcuni commentatori operare una sorta di ridimensionamento della reale portata di questa disposizione definendola addirittura “inutile”.³²⁶ Secondo queste opinioni di stampo “minimalista”, le disposizioni contenute nell'art.117, primo comma, lungi dall'avere una reale portata innovatrice, sono da considerarsi come puramente confermate dei principi elaborati in sede giurisprudenziale e non hanno alcuna influenza sul sistema delle fonti non mutando sostanzialmente nulla nei rapporti tra leggi e diritto comunitario: la dottrina evidenzia, infatti, che, al momento dell'approvazione della legge costituzionale n.3/2001 il principio del primato del diritto comunitario sul diritto interno era già pienamente consolidato nel nostro contesto normativo grazie all'opera svolta dal giudice costituzionale (vedi il “cammino

324Di mantenimento dello “status quo” preesistente alla riforma del Titolo V in riferimento alla dimensione comunitaria parlano, tra gli altri, ALFONSO CELOTTO, *Le fonti comunitarie*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano-Giuffrè Editore, 2006, p.116 ss.; TANIA GROPPI, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in TANIA GROPPI-MARCO OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino-Giappichelli Editore, 2001, p.134 ss.; ROBERTO MANFRELOTTO, *Sistema delle fonti e indirizzo politico nelle dinamiche dell'integrazione europea*, Torino, 2004, p.270 ss.;

325 In *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, I, p.2401 ss.;

326R. ROMBOLI, *Premessa a Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Il Foro italiano*, 2001, V, c.186;

comunitario” descritto nelle precedenti pagine) e che, conseguentemente, l'art. 117, primo comma, Cost non riveste altro che una portata “meramente confermativa dell'esistente” .³²⁷

Con riferimento alla sua collocazione nelle ipotesi di antinomie tra norme di diritto interno e norme comunitarie parte della dottrina ha ritenuto che l'art.117, primo comma, Cost non può configurarsi come “parametro di costituzionalità” nella risoluzione dei conflitti tra fonti promananti dal livello comunitario e dal livello interno.³²⁸

Ammettendo l'ipotesi inversa volta a riconoscere al suddetto articolo il ruolo di parametro di costituzionalità, si ammetterebbe un intervento della Corte costituzionale, nei casi di conflitti tra norme comunitarie e norme nazionali, che si porrebbe in contraddizione con gran parte dei principi codificati, in sede giurisprudenziale italiana ed europea, in materia di rapporti tra i due ordinamenti.³²⁹

Ad essere contraddetto, si osserva, sarebbe il principio della diretta applicabilità del

327ALESSANDRO PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo* n.5–settembre/ottobre 2003, p.813 ss.; l'autore afferma che le disposizioni contenute nella legge costituzionale n. 3 del 2001 concernenti gli obblighi internazionali e comunitari sono da considerarsi “una ratifica dell'esistente con qualche problema aperto”. STEFANO CATALANO, *L'incidenza del nuovo articolo 117, comma 1, Cost sui rapporti fra norme interne e norme comunitarie*, in NICOLÒ ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana – Avvicinamenti, dialoghi, dissonanze*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, p.133 ss. ANTONIO D'ATENA, *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione–Primi problemi della sua attuazione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, punto n.5 del paper; GIOVANNI D'ALESSANDRO, “Prime impressioni sull'impatto della costituzionalizzazione del “vincolo comunitario” sulla giurisprudenza costituzionale”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, p.216 ss.; FEDERICO SORRENTINO, “Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario”, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, punto n. 3 del paper; G. ROLLA, “Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3/2001”, in *Le Regioni*, 2002, p.324 ss.; BENIAMINO CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni, e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002;

328GIOVANNI D'ALESSANDRO, “Prime impressioni sull'impatto della costituzionalizzazione del “vincolo comunitario” sulla giurisprudenza costituzionale”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, p.214 ss.; L. S. ROSSI, “Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del Titolo V della Costituzione”, in www.forumcostituzionale.it; Per un'interpretazione favorevole a configurare l'art. 117, primo comma come “parametro costituzionale” vedasi STEFANO CATALANO, *L'incidenza del nuovo articolo 117, primo comma, Cost.*, in NICOLÒ ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, 2006, p.140 ss.; ALESSANDRO PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.5/2003, p. 831 ss; LUISA TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p.1206 ss.; ENZO CANNIZZARO, *Costituzione europea e Titolo V della Costituzione: spunti critici*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2005, p.3 ss.;

329ENZO CANNIZZARO, “La riforma “federalista” della Costituzione e gli obblighi internazionali”, in www.forumcostituzionale.it;

diritto comunitario: infatti, il sindacato di costituzionalità costituisce un meccanismo di diritto interno che osta al pieno dispiegarsi degli effetti diretti della normativa comunitaria e che, oltretutto, si pone in netto contrasto con un importante principio sancito dalla sentenza *Simmenthal* della Corte di Giustizia che afferma l'incompatibilità con l'ordinamento comunitario di qualsiasi procedimento interno (anche di rango costituzionale) che impedisca al giudice comune di ricorrere immediatamente, per la risoluzione di casi a lui sottoposti, al diritto comunitario avente caratteristiche di immediata applicabilità.³³⁰

Configurando l'ipotesi di un sindacato di costituzionalità in questi casi, l'intervento della Corte costituzionale volto ad accertare il mancato rispetto degli obblighi derivanti dai trattati comunitari diverrebbe, paradossalmente, esso stesso una violazione degli stessi con conseguente lesione dell'art.117 Cost.³³¹ La Corte costituzionale si è espressa in ritardo sulla configurabilità dell'art.117, primo comma, come “parametro costituzionale” ammettendo, che la violazione delle norme comunitarie da parte delle leggi regionali si configura come illegittimità costituzionale, violandosi contestualmente, il disposto dell'art.117, primo comma, com'è avvenuto in occasione delle sentenze n.406/2005 e 129/2006 in occasione delle quali il giudice costituzionale ha dichiarato le disposizioni regionali, oggetto di impugnazione governativa, incostituzionali per violazione dell'art. 117, primo comma(sul punto si rinvia a quanto illustrato nel primo capitolo a proposito del “cammino comunitario” della Corte costituzionale).

Oltre all'interpretazione “minimalista” volta al ridimensionamento della portata dell'art. 117, primo comma, Cost., ne esiste un'altra orientata a valorizzare i contenuti della norma in esame. Secondo questa seconda impostazione è da ritenere importante la codificazione in ambito costituzionale dell'obbligo del rispetto dei vincoli comunitari

330Vedi Corte di Giustizia, 9 marzo 1978, c.106/1977, *Simmenthal* in *Raccolta*, 1978, p.629 ss., la sentenza in questione ebbe origine dal rinvio pregiudiziale di un giudice italiano che chiedeva alla Corte di Giustizia se fosse compatibile con il diritto comunitario l'obbligo di sollevare questione di legittimità costituzionale nei casi di contrasto fra leggi e norme comunitarie direttamente applicabili.

331A conferma di questa impostazione è intervenuta una sentenza della Corte di Cassazione (sezione tributaria 10 dicembre 2002 n.17564) la quale ha ritenuto di non dover sollevare questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art.117, primo comma, Cost di una legge contrastante con gli obblighi comunitari. In questo caso,secondo, la Corte, “risulterebbe sconvolto l'assetto giurisprudenziale che si è via via venuto a creare”; su questa sentenza vedasi A. GUAZZAROTTI, “Niente di nuovo sul fronte comunitario? La Cassazione in esplorazione del nuovo art. 117, comma 1, Cost.”, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p.472 ss.;

operata dall'art.117, primo comma, in quanto questo si configura come “norma di conferma” o, possiamo sostenere, “di completamento”, “di integrazione” del contenuto dell'art.11 Cost.³³²

Secondo questa impostazione, da una parte l'art.11 della Costituzione rimane il “caposaldo” su cui si giustificano le limitazioni di sovranità operate dall'ordinamento italiano a favore delle istituzioni comunitarie e la prevalenza o primato del diritto comunitario sul diritto interno.

Dall'altra parte, il nuovo art.117, primo comma, Cost, costituisce una sorta di “esplicazione” del limite del rispetto degli obblighi comunitari contenuta nella norma generale dell'art.11 Cost. rafforzando e confermando l'adesione del nostro paese al sistema comunitario e facendo sì che il rispetto dei vincoli comunitari entri, a pieno titolo, nella <<tavola dei valori normativi affermati dalla Costituzione>>.³³³

Quanto all'efficacia della disposizione contenuta nel quinto comma dell'art.117 in tema di partecipazione delle Regioni alla fase ascendente e discendente del processo normativo comunitario, essa, secondo parte della dottrina, deve essere interpretata in senso meno ottimistico rispetto a chi interpreta tale articolo nel senso di una “cessata discrezionalità” (e di un corrispondente “obbligo”) del legislatore ordinario nel prevedere o meno strumenti di partecipazione regionale alle questioni comunitarie di tipo diretto, da realizzarsi nelle apposite sedi istituzionali europee. In primo luogo, infatti, si osserva che di fatto il quinto comma si riferisce unicamente al “segmento interno” della fase ascendente (l'elaborazione dei progetti di atti comunitari in sede nazionale) ma non a quello che si svolge in sede europea. Il secondo rilievo è che la

332BENEDETTO CONFORTI, “Sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari”, in *Il Foro Italiano*, 2002, p.231 ss.; STEFANO CATALANO, “L'incidenza del nuovo articolo 117 comma 1, Cost. Sui rapporti fra norme interne e norme comunitarie”, in NICOLO' ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, 2006, Edizioni Scientifiche Italiane, p.135 ss. Secondo l'autore la norma contenuta all'art. 11 Cost si configura come la “causa” del vincolo comunitario mentre la norma contenuta all'art.117, primo comma, Cost., costituisce la “garanzia” del suo rispetto. FRANCESCO PATERNITI, “La riforma dell'art. 117, comma 1, Cost e le nuove prospettive nei rapporti tra ordinamento giuridico nazionale e l'Unione Europea”, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 2110 ss.; CARLO PANARA, “I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario cinque anni dopo:quid novi?”, in *Quaderni costituzionali*, n.4-dicembre 2006, p.796 ss.; LICIA CALIFANO, “Stato, Regioni e diritto comunitario nella legge n.11/2005”, in *Rassegna parlamentare* 2006, p.860 ss.; TANIA GROPPI, *Regioni, Unione Europea, obblighi internazionali*, in MARIO OLIVETTI-TANIA GROPPI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2002, p.139 ss.;

333ANTONIO D'ATENA, “La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea”, in *Rassegna parlamentare*, 2002, p.919 ss.;

disposizione di cui al quinto comma presenta un'estensione che varia a seconda degli spazi d'azione che il diritto comunitario sceglie o meno di affidare alla competenza del legislatore statale: ad esempio, mentre la presenza delle Regioni all'interno del Comitato delle Regioni è disciplinata, quanto a principi fondamentali, dall'ordinamento comunitario (art.263 TCE) escludendo in proposito un'intervento statale che disciplini ulteriori principi in materia, viceversa, gli strumenti di partecipazione che, pur essendo disciplinati dai Trattati istitutivi (il c.d. "diritto primario") o dagli atti normativi comunitari secondari, di fatto ammettono un'intervento da parte statale modificano l'estensione della disposizione di cui sopra: un esempio è dato dalla previsione contenuta nell'art.203 del Trattato CE affermando che il rappresentante dello Stato membro in seno al Consiglio debba avere "*rango ministeriale*". In questo caso spetta allo Stato la scelta (o discrezionalità) di attribuire o meno tale qualifica a soggetti diversi dai Ministri (e, quindi, se attribuire tale caratteristica ai Presidenti di Giunta regionale) nonché la fissazione dei principi fondamentali in tema di partecipazione di questi soggetti alle riunioni del Consiglio.³³⁴

Anche in questo caso l'ordinamento comunitario affida alle scelte del livello statale la possibilità che le autonomie territoriali partecipino ai processi di tipo ascendente e discendente del *decision making comunitario*. Di conseguenza, pur non potendo escludere le autonomie regionali dalle procedure interne di formazione e attuazione della normativa comunitaria, in quanto previste a livello costituzionale, di fatto è il legislatore statale che decide, in base alle proprie leggi di procedura, in che misura attribuire agli enti in questione l'opportunità di prender parte alle suddette procedure.

2.La fase "ascendente" del diritto comunitario: la legge n.131/2003 e la disciplina delle modalità procedurali della partecipazione regionale. Il sistema delle Conferenze.

³³⁴STELIO MANGIAMELI, *Il Governo tra Unione europea e autonomie territoriali*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti-Annuario 2001-Il Governo (Atti del XVI Convegno Annuale-Palermo, 8-9-10 novembre 2001)*, CEDAM, Padova, 2002, p.240 ss.; Oltretutto in Italia, il rango ministeriale è attribuito unicamente al Presidente della Regione Sicilia, in base al disposto dell'art. 21 dello Statuto siciliano, che è una norma costituzionale.

Il compito di dettare la disciplina attuativa delle disposizioni costituzionali introdotte dalla legge costituzionale n.3/2001 è stato affidato alla *legge del 5 giugno 2003, n.131* (la c.d. “Legge La Loggia”), recante “*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3*”.³³⁵ Le disposizioni in materia comunitaria sono contenute all'art.1, all'art.5 e all'art.8 della legge in questione. L'art.1 prevede l'attuazione dell'art.117, primo e terzo comma, della Costituzione, in materia di legislazione regionale ribadendo i vincoli gravanti sulla potestà legislativa statale e regionale prevedendo, tra questi, *quelli derivanti da accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all'art.11 della Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali*.

La legge prosegue con la disciplina delle modalità di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla fase ascendente del processo comunitario prevedendo, allo scopo, una disposizione “chiave” contenuta nell'art.5 di attuazione dell'art.117, quinto comma, la quale prevede che *Regioni e Province autonome, nelle materie di loro competenza legislativa, concorrono direttamente alla formazione degli atti comunitari, mediante la loro partecipazione, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato–Regioni che tengano conto della particolarità delle autonomie speciali e, in ogni caso, garantendo l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo*. A garanzia delle autonomie differenziate, l'art. 5 prevede che *nelle delegazioni del Governo deve essere prevista la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano*.

L'intento di questa disposizione era quello di consentire alle Regioni italiane, in tema di partecipazione diretta alla formazione della normativa comunitaria, ciò che da tempo

³³⁵In *Gazzetta Ufficiale* del 10 giugno 2003, n.132.GIOVANNI D'ALESSANDRO, *Varato il nuovo schema di disegno di legge per l'adeguamento dell'ordinamento repubblicano alle modifiche del Titolo V della Costituzione (il c.d. d.d.l. “La Loggia”)*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it, 2003; ADELE MAGRO, *Approvato il d.d.l. per l'adeguamento dell'ordinamento repubblicano alle modifiche del Titolo V della costituzione (c.d. Progetto “La Loggia”)*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it, 2001; ADELINA ADINOLFI (a cura di), *L'attuazione della normativa comunitaria nell'ordinamento italiano*, in *Materiali di diritto dell'Unione Europea* terza edizione, 2007, Giappichelli Editore–Torino, p.233 ss.;

spettava di diritto agli altri enti substatali europei, vale a dire la possibilità di partecipare attraverso un proprio rappresentante (il quale esprimeva la posizione unitaria dello Stato di appartenenza) alle riunioni svolte in sede di Consiglio dei Ministri europeo.

Questa previsione si ricollegava espressamente alla modifica apportata dal Trattato di Maastricht all'art.203, primo comma, del Trattato CEE, il quale non prevedeva più la partecipazione esclusiva dei Governi nazionali al Consiglio dei Ministri ma introduceva la possibilità che a sedere in seno al Consiglio fossero “i rappresentanti degli Stati di livello ministeriale”, allargando in tal modo l'alveo dei soggetti legittimati ad esprimere la propria posizione (che, si badi bene, continuava ad essere di tipo unitario, ossia espressione della volontà statale) in sede comunitaria.³³⁶

*Inoltre, nelle materie che, a norma dell'art.117, quarto comma della Costituzione spettano alla competenza residuale delle Regioni, è previsto che il Capo delegazione, che può essere anche un Presidente di Giunta regionale o di Provincia Autonoma, sia 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 mancanza o in attesa di tale accordo, il Capo delegazione è designato dal Governo.*³³⁷

Dalla lettura dell'art.5 della legge 131/2003, con riferimento alla partecipazione regionale alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, si deduce la mancanza di una reale garanzia affinché sia garantita una concreta partecipazione regionale: infatti, il concreto esplicitarsi di quest'ultima è demandato ad un accordo tra Stato e Regioni da concludersi in sede di Conferenza Stato–Regioni, organo che è chiamato a esprimere il principio di “leale collaborazione” tra i due soggetti.

Tale accordo, che ha definito le modalità di composizione delle delegazioni nazionali, è stato concluso nella seduta della Conferenza del 16 marzo 2006 ed è stato intitolato

336LUCA MEZZETTI, *Regioni e fase ascendente di partecipazione al processo normativo europeo: quali forme di rappresentanza europea e nazionale*, in *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione: Unione Europea e Mercosour*, Milano, 2006, p.161 ss.;

337FEDERICO GHERA, “*La partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari alla luce del nuovo art.117, quinto comma della Costituzione e della legge n. 131/2003*”, in *Giurisprudenza costituzionale* n. 4/2004, p.2519 ss.; R. CAFARI PANICO, *Le relazioni internazionali e comunitarie delle Regioni nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, n.1/2006, p.109 ss.;

“Accordo generale di cooperazione sulla partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari”.

Un'altra lacuna, che la dottrina non ha mancato di segnalare, è data dalla mancanza di criteri disciplinanti la composizione delle delegazioni nazionali in rapporto al riparto interno delle competenze tra Stato e Regioni. L'accordo di cooperazione del 16 marzo 2006, pur ammettendo la presenza di componenti regionali in sede di Consiglio e in sede di comitati, assegna indifferentemente al rappresentante statale la funzione di Capo delegazione anche nelle materie di competenza esclusiva regionale.

Lacuna che si giustifica (come ha fatto la Corte costituzionale) in base all'assunto che è lo Stato il soggetto deputato a mantenere “la perdurante competenza in tema di relazioni internazionali e con l'Unione Europea”. Questo aspetto costituisce, indubbiamente, un residuo dell'antico retaggio che vedeva lo Stato, inteso nella sua unitarietà, come unico interlocutore della Comunità Europea derivandone una “mancanza di rispetto” nei confronti del riparto interno di competenze configurato dal nostro dettato costituzionale. In tema di partecipazione delle Regioni alla fase ascendente del diritto comunitario la Corte costituzionale ha avuto modo di intervenire, per la prima volta alla luce delle novità introdotte dalla riforma del 2001, con la sentenza n.239 del 19 luglio 2004 che ha offerto l'occasione per definire meglio (anche se, per alcuni punti, non in maniera soddisfacente) alcuni punti contenuti nella legge n.131/2003 e nell'art.117, quinto comma della Costituzione.³³⁸

Il punto di partenza che ha condotto alla pronuncia in esame è dato da un ricorso avanzato dalla Regione Sardegna e dalla Provincia autonoma di Bolzano avverso l'art.5, primo e secondo comma della legge n.131/2003 motivato da una presunta violazione dell'art.117, terzo comma, Cost. In questa pronuncia sono stati posti in evidenza I seguenti aspetti critici:

³³⁸Sentenza n.239 del 19 luglio 2004 in *Giurisprudenza costituzionale* n.3/2004, p.2505; Sulla sentenza in esame vedi GIULIA TIBERI, “Regioni e diritto comunitario: partecipazione alla fase “ascendente” dei processi decisionali comunitari e attuazione del diritto comunitario”, in VALERIO ONIDA-BARBARA RANDAZZO (a cura di) *Viva Vox Constitutionis–Temi e tendenze nella giurisprudenza costituzionale dell'anno 2004*, p.722 ss.; ANTONIO RUGGERI, “Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge “La Loggia”, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia”, in www.federalismi.it; LORENZA VIOLINI, *Legge “La Loggia” e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari: la Corte (a buon diritto) assolve le scelte legislative, benchè incompiute*, in www.forumdiquadernocostituzionali.it, 2005 e in *Le Regioni*, n.1-2/2005, p.226 ss.;

-la violazione dell'art.117, terzo comma, Cost che affida alla competenza concorrente di Stato e Regioni la materie dei “rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni” da parte dell'art.5, primo e secondo comma della legge n.131/2003.

Secondo le ricorrenti la disciplina contenuta in quest'ultima, essendo attinente alla fase ascendente del processo normativo comunitario, era da ricomprendersi nell'alveo di applicazione dell'art.117, terzo comma, Cost. Di conseguenza, applicando questa prospettiva, allo Stato doveva competere unicamente la disciplina di principio regolante la disciplina della partecipazione regionale alla fase di elaborazione del diritto comunitario lasciando al legislatore regionale il compito di dettare la disciplina di dettaglio, vista anche la previsione che affidava alla competenza statale l'emanazione di “norme di procedura” atte a regolamentare gli aspetti partecipativi delle Regioni alla fase ascendente del processo normativo comunitario (art.117, quinto comma, Cost.), norme che, per l'appunto, dovevano contenere una “disciplina procedurale di massima”, a “maglie larghe” in modo tale da non comprimere eccessivamente gli spazi d'intervento attribuiti alla disciplina regionale.

Al contrario, si lamentava il fatto come di fatto la disciplina statale di attuazione dell'art. 117, quinto comma, Cost, contenuta all'art.5 della legge “La Loggia” non manifestasse l'intenzione di limitarsi alla previsione di “principi fondamentali” ma, al contrario, tendesse a sconfinare dai propri ambiti a danno degli spazi d'intervento in capo al legislatore regionale. Ad aggravare ulteriormente questa situazione vi era la disposizione che prevedeva l'intervento della Conferenza Stato-Regioni al fine di definire le modalità procedurali attinenti alla partecipazione regionale alla fase ascendente: a questo proposito le ricorrenti sostenevano che l'accordo da stipularsi in sede di Conferenza e la legge regionale di dettaglio erano pienamente fungibili e che il primo, appartenendo a quella categoria di atti spettanti allo Stato anche se emanato dai rappresentanti delle Regioni, comprimeva di fatto l'autonomia regionale.

Questo quadro normativo complessivo, lamentavano le ricorrenti, delineava una situazione desolante in quanto nessun ruolo di rilievo era attribuito ad esse nel contesto comunitario: la stessa previsione della loro partecipazione nell'ambito delle delegazioni di Governo era ritenuta eccessivamente generica e poco incisiva, nel senso che, oltre a non essere accompagnata da nessuna ulteriore modalità di “far sentire la propria voce”

in sede comunitaria, era incapace di fornire una rappresentanza reale delle esigenze delle autonomie in questione. Le “ulteriori modalità” auspiccate erano: la previsione di meccanismi in grado di fornire un “peso concreto” alle istanze regionali nell'ambito delle delegazioni governative; la previsione di un numero minimo di rappresentanti regionali e, infine, l'esigenza che, nelle materie soggette alla competenza esclusiva regionale, le delegazioni fossero composte esclusivamente da rappresentanti regionali. Nell'ottica delle ricorrenti la previsione di questi meccanismi avrebbe fornito realmente alle Regioni l'opportunità di dotarsi di maggiori spazi nel contesto comunitario, almeno per quel che riguarda la fase ascendente. A complicare ulteriormente il quadro descritto vi era la previsione, contenuta nella legge “La Loggia”, secondo cui nelle materie oggetto di competenza residuale (art.117, quarto comma, Cost) il Capo della delegazione governativa poteva essere un Presidente di Regione o di Provincia autonoma.

Previsione ritenuta incostituzionale poichè riferita unicamente a quelle materie di competenza esclusiva-residuale senza tenere conto, allo stesso tempo, di quelle materie che, secondo lo statuto speciale del Trentino Alto-Adige (art.8), sono da ricomprendersi nell'alveo delle materie soggette alla potestà legislativa primaria.

-Il secondo motivo scatenante le doglianze delle ricorrenti era la previsione contenuta all'art.5, secondo comma, legge n.131/2003 in tema di ricorso alla Corte di giustizia europea laddove si prevede l'obbligo, in capo allo Stato, di presentare ricorso alla Corte di Giustizia delle Comunità europee se, in tal senso, vi è una deliberazione adottata a maggioranza assoluta dalla Conferenza Stato-Regioni. Secondo le ricorrenti, questa disposizione si pone in contrasto con l'art.117, quinto comma, Cost e con alcuni articoli dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige e della Regione Sardegna in quanto, a loro parere, da queste disposizioni costituzionali doveva ricavarsi la possibilità, in capo alle Regioni, di far “valere eventuali illegittimità” degli atti comunitari innanzi agli “organi competenti”. Ad essere contestato era, inoltre, il fatto che il modello di ricorso alla Corte di giustizia previsto dalla legge n.131/2003 non soddisfaceva le esigenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome in quanto, il raggiungimento della maggioranza assoluta richiesta in sede di Conferenza Stato-Regioni ai fini del ricorso alla Corte di Giustizia era difficilmente conseguibile data la necessità del consenso

della maggioranza delle altre Regioni, le quali potevano essere o meno interessate al proporre il ricorso in questione.

La Corte costituzionale è intervenuta risolvendo le questioni di legittimità costituzionale sollevate nel senso della non fondatezza, avallando, in tal modo, le scelte operate dal legislatore statale nella normativa contenuta all'art.5 della legge “La Loggia”.³³⁹

Nella sentenza n.239 emerge, di conseguenza, un quadro favorevole al legislatore statale pur tenendo presente le lacune che, a tutt'oggi, caratterizzano la disciplina della fase ascendente della normativa comunitaria e un deciso “favor” del giudice costituzionale nei confronti di quell'importante meccanismo di raccordo rappresentato dalla Conferenza Stato-Regioni.

In primo luogo la Corte opera nel senso di un rafforzamento del ruolo svolto dalla Conferenza Stato-Regioni ribadendo il suo compito di definire il “concreto atteggiarsi” della partecipazione regionale mediante la disciplina delle modalità e dei criteri che la rendono esplicabile. Questa valorizzazione del ruolo svolto dalla Conferenza può in parte essere riconducibile al fatto che la disciplina costituzionale in tema di rapporti tra Regioni e Unione europea lungi dall'essere esaustiva, rinvia, al fine della disciplina di alcuni aspetti legati a questo tema, all'opera svolta dal legislatore ordinario (come avviene nel caso dell'art.117 Cost la cui attuazione è demandata all'art.5 della legge n. 131/2003) che, in molti casi, agisce secondo alti margini di discrezionalità che, inevitabilmente, finiscono troppo spesso per privilegiare esigenze di tutela della sua posizione unitaria nel contesto europeo, a discapito delle autonomie territoriali. Conseguentemente si rende necessaria, al fine di disciplinare parte degli aspetti legati alla partecipazione regionale alla fase ascendente, la previsione di accordi stipulati in sede di Conferenza Stato-Regioni che siano, il più possibile, in grado di contemperare le opposte esigenze avanzate dai due livelli istituzionali.

In secondo luogo, la Corte nega la riconducibilità della partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto comunitario all'ambito della competenza concorrente prevista all'art.117, terzo comma: secondo la sua opinione il ruolo di abilitare la legge statale a dettare la disciplina in tema di partecipazione all'Unione europea non spetta all'art.117,

³³⁹Per uno dei primi commenti alla sentenza n.239/2004 vedi, tra gli altri, LORENZA 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* n.1-2/2005, p.226 ss.;

terzo comma ma bensì al quinto comma dell'art.117 Cost laddove si afferma la possibilità che il legislatore statale emani “norme di procedura” in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente. In questo modo, viene istituita “*una competenza statale ulteriore e speciale*” rispetto a quella prevista dall'art.117, terzo comma, Cost (attinente in generale e, in maniera decisamente più ampia ai “rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni”). Conseguentemente spetta unicamente allo Stato il compito di definire la disciplina delle modalità procedurali di tale partecipazione essendo pienamente configurabile, in tal senso, l'esistenza di una vera e propria “riserva di legge”.

Per quel che concerne la presunta “fungibilità”, sostenuta dalle ricorrenti, tra la legge regionale di dettaglio e l'accordo stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni essa viene prontamente smentita dal Giudice costituzionale in base all'argomento che la legge statale n.131/2003 rimanda il compito di definire le modalità di partecipazione al processo normativo comunitario e le modalità di designazione del Presidente della delegazione italiana presso le Istituzioni comunitarie esclusivamente a due accordi da definirsi nell'ambito della suddetta Conferenza. Nessuno spazio è concesso alla legge regionale di attuazione.

Quanto alla doglianza riguardante la previsione contenuta all'art.5, secondo comma, legge n.131/2003, in tema di ricorso alla Corte di Giustizia, anche in questo caso la Corte ha respinto le doglianze regionali sostenendo l'inesistenza, nel nostro sistema costituzionale, di “*un potere*” in capo alle Regioni e alle Province autonome “*di far valere eventuali illegittimità degli atti normativi comunitari innanzi agli organi competenti*” sottolineando, a tale proposito, che neanche nella normativa comunitaria (di carattere primario e derivato) sono presenti disposizioni che legittimino le Regioni ad accedere direttamente e immediatamente alla Corte di Giustizia (sul tema si rinvia al paragrafo dedicato ai rapporti tra autonomie territoriali e Corte di giustizia europea). La Corte riafferma il ruolo centrale della Conferenza Stato–Regioni la cui richiesta, “a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome” consente alle Regioni, di ricorrere innanzi alla Corte di Giustizia ponendosi, in quanto espressione di una maggioranza, come “espressione di una posizione sufficientemente condivisa dall'intero sistema delle autonomie locali”.

Passando alla doglianza relativa alla presunta “inadeguatezza” degli strumenti partecipativi previsti dalla legge n.131/2003, la Corte ha respinto in loco le richieste volte ad ottenere la previsione di un minimo di rappresentanti regionali in seno alle delegazioni nazionali e di meccanismi in grado di garantire “reale consistenza” alle Regioni e alle Province autonome nonchè quelle che auspicavano una composizione di soli rappresentanti regionali, nell'ambito delle delegazioni stesse, nelle “materie di competenza regionale”.

La Corte ha rifiutato queste richieste lasciando al legislatore nazionale, data l'ampia generalità della disciplina costituzionale, il compito di definire gli aspetti in cui si concretizza la partecipazione regionale ai processi decisionali comunitari e negando l'esistenza, nel dettato costituzionale, di disposizioni che avallino le pretese delle ricorrenti. Nel fare questo, il giudice costituzionale ha ribadito il compito spettante alla legge statale di dettare le norme di principio e la facoltà, in capo a questa, di rinviare all'accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni per la definizione del “concreto atteggiarsi” della normativa in tema di partecipazione regionale in sede europea.³⁴⁰

Nello stabilire questo la Corte mantiene come punto fermo il rispetto delle autonomie a statuto speciale come limite agli accordi stipulati tra Stato e Regioni, pena la loro impugnabilità e ricorda come di fatto la legge n.131/2003 si dimostri “rispettosa” nei confronti delle autonomie territoriali nel prevedere la presenza di “almeno un rappresentante” delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome nelle delegazioni nazionali nonchè la norma secondo cui, nelle materie oggetto di competenza residuale regionale, il Capo delegazione può essere un Presidente di Regione.

Dalla pronuncia si evince agevolmente l'intenzione del giudice costituzionale di salvaguardare l'unitarietà della posizione italiana per quel che riguarda la partecipazione al “decision making” comunitario sacrificando, al fine di mantenere intatta questa caratteristica unitaria, l'autonomia regionale. Significativa si dimostra, in tal senso, l'affermazione della Corte in cui si richiama “*la perdurante competenza statale in tema*

340L'art.117, quinto comma della Cost è considerato da alcune voci dottrinali come “norma in bianco” a causa dei continui rinvii da esso operati a favore della legge statale per la definizione concreta delle modalità procedurali della partecipazione regionale al processo normativo europeo. In questo senso vedi FEDERICO GHERA, “*La partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari alla luce del nuovo art.117, comma 5, Cost., e della legge n.131 del 2003*”, in *Giurisprudenza costituzionale* n.4/2004, p.2519 ss.;

*di relazioni internazionali e con l'Unione europea, a prescindere dai settori materiali coinvolti” e si precisa che “la titolarità di particolari materie (non comprese tra quelle che, a norma dell'art.117, quarto comma, Cost, sono classificabili come “residuali”) da parte di una Regione a statuto differenziato o di una Provincia autonoma non possono legittimare pretese ad assumere la presidenza della delegazione italiana”.*³⁴¹

La legge in esame ha fornito alla entità substatali la possibilità di chiedere al Governo l'impugnazione degli atti comunitari nelle ipotesi di violazione, da parte di quest ultimi,

341La Corte costituzionale ha avuto occasione di intervenire in materia di rapporti tra Regioni e Unione Europea con la sentenza n.378 del 2007: in quell'occasione il giudice costituzionale ha accolto il ricorso avanzato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel quale si sosteneva l'illegittimità costituzionale dell'art.9, comma 11, della legge della Provincia autonoma di Trento del 15 dicembre 2004 (nella parte in cui esso prevedeva che “qualora la valutazione di incidenza dei progetti sulle zone speciali di conservazione dia luogo a conclusioni negative, il superamento di tali esiti può essere deciso esclusivamente dalla Giunta provinciale, su richiesta del soggetto interessato, nel rispetto dei criteri e dei limiti stabiliti all'art.6, par.4, direttiva 92/43/CE. I rapporti con la Commissione europea, ai sensi dell'art. 6, par.4, direttiva 92/43/Ce, sono tenuti direttamente dal Presidente della Provincia, che provvede ad informare anche il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio”). La disposizione contestata, a detta del ricorrente, attribuiva, in capo alla Giunta provinciale, sia il potere di “superare” l'esito negativo della procedura di valutazione di incidenza dei progetti sulle zone speciali di conservazione che la competenza a intrattenere “rapporti” con la Commissione europea (spettante allo Stato) con la conseguente violazione dell'art.1, quinto comma, legge n.349/1986 (che attribuiva al Ministero dell'ambiente il compito di rappresentare l'Italia presso gli organismi della Comunità Europea in materia di ambiente e patrimonio culturale) e del disposto di cui all'art.117, terzo e quinto comma, Cost., che prevede in capo al legislatore statale il compito di definire le procedure di partecipazione delle Regioni e delle Province Autonome, nelle materie di loro competenza, alla formazione degli atti comunitari. La Corte, accogliendo il ricorso avanzato dalla Presidenza del Consiglio (e richiamando il disposto dell'art.1, quinto comma, legge n. 349/1986 e dell'art.5, legge del 5 giugno 2003, n.131 che ha confermato il principio dell'unitarietà della rappresentanza dell'Italia presso l'Unione Europea), ha sancito l'impossibilità per la Provincia autonoma di Trento di ascrivere alla propria competenza il potere di intrattenere “rapporti” con le Istituzioni europee, prescindendo dalle leggi statali. In tema di partecipazione delle Regioni alla fase ascendente e discendente del processo normativo comunitario sono, inoltre, da segnalare altre due pronunce: la numero 372 e 379 del 2004. La prima scaturiva da un ricorso avanzato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nei confronti di una norma dello statuto della Regione Toscana laddove questa prevedeva che gli organi di Governo ed il Consiglio regionale partecipassero, nei modi previsti dalla legge, alla formazione e all'attuazione degli atti comunitari nelle materie oggetto di competenza regionale. In questa occasione la Corte, respingendo il ricorso statale, ha sostenuto come di fatto la norma statutaria non violasse le competenze che la Costituzione assegnava allo Stato, in quanto la disposizione statutaria oggetto di impugnazione prevedeva unicamente la possibilità che la legge regionale stabilisse (nel quadro delle norme di procedura contenute nella legge statale secondo il disposto dell'art.117, quinto comma, Cost.) uno specifico procedimento interno diretto a stabilire le modalità attraverso le quali si forma la relativa decisione regionale (nel rispetto dei criteri stabiliti dall'art.5 della legge 5 giugno 2003, n.131). Nella seconda pronuncia, il giudice costituzionale respingeva un ricorso avanzato dal Governo italiano nei confronti di una delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, nella parte in cui questa prevedeva il potere, in capo alla Giunta, di disciplinare l'esecuzione dei regolamenti comunitari <<nei limiti stabiliti dalla legge regionale>>. Secondo il Governo la disposizione in esame era viziata da illegittimità in quanto ometteva <<di riferirsi al necessario rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato>> con conseguente presunta violazione dell'art.117, quinto comma, Cost..La Corte, anche in questa occasione, ha respinto il ricorso in quanto la disposizione statutaria disciplina, in linea generale, i rapporti tra leggi e regolamenti regionali, presupponendo la titolarità, da parte della Regione, dei poteri normativi nelle varie materie e non ponendosi, in tal caso, il problema dei limiti procedurali e sostanziali che si impongono

delle loro prerogative rimediando, in parte, alle lacune derivanti dalla mancanza di una legittimazione delle Regioni a proporre ricorso di annullamento in base al disposto dell'art.230, par.2 del Trattato sull'Unione Europea.

A questo proposito l'art.5, al secondo comma, stabilisce che *nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, il Governo può proporre ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi anche su richiesta di una delle Regioni o delle Province autonome*. In questa ipotesi il Governo “può”, secondo la propria discrezione, inoltrare ricorso alla Corte di Giustizia se a richiederlo è una singola Regione o Provincia autonoma ma tale scelta è pur sempre rimessa alla sua libera discrezionalità.

Se, invece, la richiesta proviene dalla Conferenza Stato–Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome, il Governo diventa obbligato a proporre ricorso alla Corte di Giustizia come recita l'ultima parte del comma 2, art.5, *Il Governo è tenuto a proporre ricorso qualora esso sia richiesto dalla Conferenza Stato–Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome*.

L'ultima disposizione della legge “La Loggia” in materia di rapporti con l'ordinamento comunitario è quella contenuta all'art. 8 che attua l'articolo 120 della Costituzione in tema di potere sostitutivo prevedendo le fasi in cui si esplica concretamente l'esercizio di tale potere da parte del Governo.

Nelle ipotesi che, come abbiamo visto dalla lettura dell'art.120, secondo comma della Costituzione, determinano l'esercizio, da parte governativa, del potere sostitutivo sugli enti substatali (tra le quali è previsto il mancato rispetto, da parte di Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane, della normativa comunitaria) *il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente inadempiente un “congruo termine” affinché questo adotti i provvedimenti dovuti o necessari. Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei Ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei Ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del*

a tali poteri.

Consiglio dei Ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento (questa previsione appare dettata dall'esigenza di garantire il rispetto del principio di "leale collaborazione" tra Stato e Regioni già enunciato all'art.120, secondo comma, Cost). Nell'ipotesi di violazione della normativa comunitaria da parte degli enti substatali, i provvedimenti e gli atti attraverso cui si concretizza l'esercizio del potere di sostituzione sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro competente per materia.³⁴²

3.La riforma della legge n.86/1989 (legge "La Pergola"): la legge n.11/2005 e il ruolo delle Regioni nella predisposizione degli atti normativi comunitari.

Gli avvenimenti degli ultimi 18 anni succedutisi nel contesto europeo (in primo luogo l'allargamento dell'Unione Europea in virtù dell'ingresso di nuovi paesi e l'approvazione dei trattati di Maastricht e Amsterdam,) e, parallelamente, nel contesto istituzionale italiano (in primo luogo la riforma costituzionale avvenuta nel 2001) hanno reso necessaria una profonda revisione dello strumento attraverso il quale lo Stato italiano recepisce, all'interno del proprio ordinamento, la normativa europea (soprattutto direttive e regolamenti): la "legge comunitaria" introdotta dalla legge n.86/1989 (la c.d. Legge "La Pergola").³⁴³

Questa legge ha avuto l'incontestabile pregio di costituire il primo vero e proprio intervento organico operato dal legislatore italiano allo scopo di regolare, in maniera stabile, il meccanismo di adeguamento dell'ordinamento italiano all'ordinamento comunitario nonchè gli strumenti di informazione al Parlamento riguardo ai processi

342FELICE GIUFFRÉ, *Note minime sui poteri sostitutivi e unità della Repubblica alla luce della recente legge n.131/2003 (c.d. Legge "La Loggia")*, in www.federalismi.it, 2003;

343PIETRO GAMBALE, *"Prima lettura" del Parlamento per le modifiche alla legge "La Pergola": una nuova cornice normativa per definire la partecipazione del "sistema Italia" nelle politiche UE?*, in www.Ammministrazioneincammino.it; TANIA GROPPI, *Regioni e diritto comunitario: Il disegno di legge di modifica della legge La Pergola*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.1/2002, p.262 ss.; DE SIMONE C., *La Camera approva il disegno di legge Buttiglione*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it, 2003; ANDREA SCRIMALI, *La partecipazione degli enti infraregionali all'elaborazione delle scelte nazionali in materia comunitaria. Note minime al d.d.l. Buttiglione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.1/2004, p.177 ss.; TANIA GROPPI, *Regioni e diritto comunitario: il disegno di legge di modifica della legge La Pergola*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.1/2002, p.262 ss.;

normativi comunitari da parte del Governo e, infine, la disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni con riferimento alla materia comunitaria.³⁴⁴

La legge La Pergola si è mossa nella direzione volta a razionalizzare il nostro sistema delle fonti attraverso il meccanismo della legge comunitaria che, con cadenza annuale, garantisce il periodico e tempestivo adeguamento dell'ordinamento italiano agli obblighi imposti dai trattati comunitari.³⁴⁵

Attraverso questo strumento lo Stato italiano ha rimediato notevolmente agli “storici” ritardi con i quali esso, in passato, recepiva nel proprio ordinamento interno la normativa comunitaria.³⁴⁶

Ciononostante, il modello disciplinato dalla legge n.86/1989 ha evidenziato aspetti negativi alcuni dei quali legati alla natura dello strumento in esame, altri sorti con il passare del tempo e dovuti, suo malgrado, alla continua evoluzione del processo d'integrazione comunitaria che ne ha reso indispensabile la modifica.

In primo luogo, pur non mettendo in discussione l'importanza che ha avuto per il nostro ordinamento la legge “La Pergola”, non bisogna dimenticare che essa restava pur sempre una legge ordinaria che, come già segnalato all'inizio di questo capitolo, era

344GIROLAMO STROZZI, “Diritto comunitario e diritto interno”, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2005, p.399 ss.; ENZO CANNIZZARO, “La riforma della legge La Pergola e le competenze di Stato e Regioni nei processi di formazione e di attuazione di norme dell'Unione Europea”, in *Rivista di diritto internazionale* n.1/2005, Giuffrè Editore, p.153 ss. ; LICIA CALIFANO, “Stato, Regioni e diritto comunitario nella legge n.11/2005”, in *Rassegna parlamentare* n.4/2006, p.860 ss.; MARTA CARTABIA–LORENZA 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* n.4/2005, p.475 ss.; SALVATORE TRIPODI, *La fase indiretta della partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari: alcune osservazioni sul d.d.l. di riforma della legge “La Pergola”*, in www.federalismi.it, 2004; S. BONFIGLIO, *I rapporti tra le Regioni, lo Stato e l'Unione Europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione italiana*, in www.constitucion.rediris.es;

345Dal 1990 a oggi le leggi comunitarie che si sono succedute sono state le seguenti:

legge 29 Dicembre 1990, n.428 (legge comunitaria per il 1990); legge 19 Febbraio 1992, n.142 (legge comunitaria per il 1991); legge 19 Dicembre 1992, n.489 (legge comunitaria per il 1992); legge 22 Febbraio 1994, n.146 (legge comunitaria per il 1993); legge 6 Febbraio 1996, n.52 (legge comunitaria per il 1994); legge 24 Aprile 1998, n.128 (legge comunitaria per il 1995–1997); legge 5 Febbraio 1999, n.25 (legge comunitaria per il 1998); legge 21 Dicembre 1999, n.526 (legge comunitaria per il 1999); legge 29 Dicembre 2000, n.422 (legge comunitaria per il 2000); legge n.32/2002 (legge comunitaria per il 2001); legge n.14/2003 (legge comunitaria per il 2002); legge n.306/2003 (legge comunitaria per il 2003); legge n.62/2005 (legge comunitaria per il 2004); legge n.29/2006 (legge comunitaria per il 2005); legge 6 febbraio 2007 (legge comunitaria per il 2006).

346VALENTI, *Un grave problema per l'Europa e per l'Italia:l'inadempimento delle direttive comunitarie*, in *Il Foro Italiano*, 1982, V, p.285 ss.; ANTONIO TIZZANO, *Analisi critica dello stato di attuazione della normativa comunitaria nell'ordinamento regionale*, in *Quaderni regionali*, 1989, p.523 ss.;

soggetta a continue modifiche e deroghe ad opera dello stesso legislatore ordinario e, in quanto tale, insuscettibile di dare luogo, anche a seguito di tali mutamenti, a dubbi di legittimità costituzionale.

A causa della mancata codificazione a livello costituzionale che ne avrebbe assicurato una maggiore stabilità, la legge in questione non è riuscita a “imporre” un modello di recepimento valido a priori e derogabile solo a certe condizioni ma, viceversa, si è dovuta limitare a “proporre” un modello ideale di recepimento della normativa comunitaria alle successive leggi comunitarie, le quali avendo la stessa natura ordinaria della legge n.86/1989 erano libere di seguire o meno tale modello.

Di fatto esse hanno optato per la seconda via, facendo ampiamente utilizzo della facoltà di modificare la normativa prevista nella “La Pergola” o di derogare per sommi capi a gran parte dei suoi principi.

Accanto a questo fattore è da segnalare la totale assenza nel nostro ordinamento della categoria delle “*leggi organiche*” che, soprattutto in materia di attuazione della normativa comunitaria, avrebbero avuto la capacità di imporsi al legislatore ordinario e alla sua discrezionalità spesso eccessiva, proprio in virtù della loro previsione a livello costituzionale.

Nel 2005 si è finalmente giunti alla riforma della legge La Pergola mediante la legge n. 11 del 4 Febbraio 2005 intitolata “*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*” (c.d. Legge “*Buttiglione*”).³⁴⁷

La ratio che ha guidato la stesura della legge in esame è stata, così come in passato, lo era stato per la legge La Pergola, quella di assicurare e di rafforzare il puntuale e tempestivo adempimento degli obblighi comunitari a livello interno contemporaneamente ad una più incisiva e adeguata partecipazione del nostro paese alla fase ascendente del processo decisionale europeo con particolare riferimento alla

³⁴⁷Publicata sulla *Gazzetta Ufficiale* del 15 Febbraio 2005 n.37. DE SIMONE C., *la Camera approva il disegno di legge Buttiglione*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it, 2003; PIETRO GAMBALE, “*Prima lettura*” del Parlamento per le modifiche alla legge “*La Pergola*”: una nuova cornice normativa per definire la partecipazione del “*sistema Italia*” nelle politiche UE?, in www.amministrazioneincammino.it, 2003;

formazione degli atti della Comunità e dell'Unione Europea.³⁴⁸

In tema di partecipazione indiretta delle Regioni alla fase ascendente del processo decisionale comunitario, comprendente tutte quelle procedure in grado di assicurare il coinvolgimento regionale in quei processi che, in ambito interno, sono finalizzati a definire la posizione dello Stato italiano sulle tematiche comunitarie (il c.d. “segmento interno”), la ratio che ha guidato la stesura della legge n.11/2005 è stata quella di garantire un deciso rafforzamento del ruolo della Conferenza Stato–Regioni soprattutto in applicazione del principio di “*leale collaborazione*” nei rapporti tra i due livelli istituzionali.³⁴⁹

A tale proposito si vuole far sì che la Conferenza diventi la “sede privilegiata” per la definizione di posizioni comuni tra Stato e Regioni. Come sarà analizzato più avanti a proposito della fase ascendente del processo normativo comunitario, la normativa contenuta nella legge “Buttiglione” ha offerto al sistema delle Conferenze opportunità di valorizzazione che, in questa sede, possono essere così sintetizzate e che saranno dettagliatamente riprese nel corso della trattazione:

-la convocazione, da parte del Governo, della Conferenza Stato-Regioni ai fini del raggiungimento dell'intesa prevista all'art.3 del decreto legislativo n.281/1997. Questa convocazione avviene nell'ipotesi in cui, con riferimento alla fase ascendente, un progetto di atto normativo comunitario incida su materie attribuite alla competenza

348 FABRIZIA BIENTINESI, *L'evoluzione della legge comunitaria nella prassi applicativa e nelle riforme istituzionali*, in *Rassegna parlamentare*, 2005, p.849 ss.; ADELINA ADINOLFI, *L'attuazione della normativa comunitaria nell'ordinamento italiano*, in *Materiali di diritto dell'Unione Europea*, terza edizione, Torino, 2007, p.233 ss.; CANTALDI G., *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della riforma della legge “La Pergola”*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2005, p.515 ss.; DI CESARE ROSSELLA, *Prime applicazioni delle nuove regole sulla partecipazione del Parlamento alla formazione degli atti comunitari*, in *Quaderni costituzionali*, n.4, 2006, p.799 ss.;

349 A questo proposito vedi l'art.2 del progetto di legge di riforma della legge n. 86/1989 (Atti Camera, n. 3123, XIV Legislatura). In tema di partecipazione diretta delle Regioni al processo decisionale comunitario occorre continuare a fare riferimento all'art.117, quinto comma della Costituzione al quale si è dato attuazione mediante l'art.5 della legge n.131/2003. VALENTINA TAMBURRINI, “*La Conferenza Stato-Regioni nel biennio 2005-2006*” in www.issirfa.it; GENNARO IOVINELLA, “*Le disposizioni della legge 11/2005 riguardanti gli enti locali e le loro associazioni rappresentative con riferimento alla fase ascendente del processo normativo comunitario*”, in www.federalismi.it (3 novembre 2005); CANNIZZARO ENZO, *La riforma della legge La Pergola e le competenze di Stato e Regioni nei processi di formazione e di attuazione di norme dell'Unione Europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, n.1/2005, p.153 ss.; LICIA CALIFANO, *Stato, Regioni e diritto comunitario nella legge n.11/2005*, in *Rassegna parlamentare*, n.4/2006, p.860 ss.; PATERNITI FRANCESCO, *Nuove prospettive nella partecipazione “interna” delle Regioni alla fase ascendente dei processi decisionali comunitari alla luce della legge n.11/2005*, in www.giustamm.it, 2005;

regionale o delle Province autonome. In questa ipotesi, le Regioni possono richiedere al Governo la convocazione della Conferenza allo scopo di raggiungere la suddetta intesa, entro venti giorni. Una volta decorso tale termine senza che l'intesa sia stata raggiunta o nelle ipotesi di “motivata urgenza sopravvenuta”, il Governo è tenuto a proseguire nell'elaborazione del progetto di atto comunitario anche in assenza dell'intesa in questione (art.5, quarto comma, legge n.11/2005).

-la possibilità per la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano di far apporre al Governo italiano, in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea, la c. d. “*riserva d'esame regionale*” nei confronti di un progetto di atto normativo comunitario in discussione concernente materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni o delle Province autonome su richiesta dell'ente interessato. In tal modo si consente alla Conferenza di esprimere la propria posizione al riguardo, tramite il Governo, entro un termine di venti giorni, decorsi inutilmente i quali il Governo può procedere con l'esprimere la posizione nazionale in sede comunitaria (art.5, quarto comma).

-Il compito di determinare i criteri in base ai quali si individuano i rappresentanti regionali e delle Province autonome che siedono nei c. d. “*tavoli nazionali di coordinamento*” presieduti dal Dipartimento per le Politiche Comunitarie e in cui viene definita la posizione italiana da sostenere in sede di Unione europea nelle materie oggetto di competenza regionale e delle Province autonome (art.5, settimo comma).

Il controllo dell'iter di approvazione delle proposte e dei provvedimenti che interessano le Regioni e le Province autonome nel corso delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea. A questo proposito la Conferenza Stato-Regioni è destinataria, da parte del Governo, di alcune informazioni: a)-l'ordine del giorno nel caso in cui vi siano iscritti provvedimenti di interesse regionale o provinciale; b)-la posizione che il Governo nazionale intende assumere nel corso di tali riunioni; c)-l'esito delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dei Ministri entro quindici giorni dal loro svolgimento (art.5, decimo e undicesimo comma).

-Il compito di stabilire le modalità della partecipazione regionale ai lavori del Consiglio, dei gruppi di lavoro, dei comitati del Consiglio e della Commissione europea attraverso la partecipazione alle delegazioni governative (in tal senso l'art.5 riprende quanto

previsto dall'art.5, legge n.131/2003).

-Il potere di obbligare il Governo nazionale a proporre ricorso alla Corte di giustizia nei confronti di atti comunitari illegittimi nelle materie di competenza regionale e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

La legge n.11/2005 riconferma all'art.17, la previsione della “*sessione comunitaria*” della Conferenza Stato-Regioni (sessione che era stata introdotta per prima volta dalla legge n.86/1989). La convocazione viene fatta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o su richiesta delle Regioni o delle Province autonome, ogni sei mesi, e, in tale sede, si discutono gli aspetti legati alle politiche comunitarie di interesse regionale e provinciale. La normativa prevista dalla legge n.11/2005 prevede diversi casi in cui la Conferenza Stato -Regioni può esprimere parere. Essa può esprimere tale parere relativamente a:

a)-gli indirizzi generali relativi all'elaborazione e all'attuazione degli atti comunitari vertenti sulle competenze regionali;

b)-i criteri e le modalità per conformare l'esercizio delle funzioni regionali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, degli obblighi conseguenti all'emanazione di atti comunitari e dell'Unione europea vincolanti e necessitanti di atti di attuazione e recepimento, dalle sentenze della Corte di giustizia di accertamento di inadempimento, da decisioni quadro e da decisioni adottate nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale;

c)-lo schema di disegno di legge annuale comunitaria, prima della sua presentazione, che deve avvenire entro il 31 gennaio di ogni anno. In tal caso, il parere deve essere reso entro venti giorni dalla richiesta e, una volta che questo termine decorre inutilmente senza che la Conferenza si sia espressa, il disegno di legge comunitaria viene presentato al Parlamento.³⁵⁰

In dottrina si dibatte riguardo alla natura vincolante o meno del parere in questione: l'opinione prevalente è nel senso dell'obbligatorietà rafforzando, in tal modo, il ruolo della Conferenza e valorizzando i margini d'azione delle Regioni garantendo ad esse la possibilità di cooperare a tutta l'attività comunitaria di loro interesse mediante lo strumento di consultazione rappresentato dalla Conferenza.³⁵¹

³⁵⁰Art.17, secondo comma, legge n.11/2005.

³⁵¹MARTA CARTABIA-LORENZA VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al*

In tema di partecipazione alla fase ascendente di formazione della normativa comunitaria, la legge n. 11/2005 ha previsto i seguenti strumenti sostituendo all'articolo 1bis della legge n.86/1989 cinque nuovi articoli (dal numero 3 al numero 7):

Il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE) è strutturato all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è presieduto e convocato dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per le politiche comunitarie (i quali sono “membri di diritto” dell'organo descritto) e svolge il compito di concordare le linee politiche del Governo nell'elaborazione di quella che sarà la posizione italiana con riferimento alla fase di predisposizione ed elaborazione della normativa comunitaria al fine di consentire il successivo puntuale ed efficace adempimento degli *obblighi posti* dai trattati istitutivi (art.2, quarto comma, legge n.11/2005).³⁵² Le sue concrete modalità operative sono stabilite nel regolamento adottato con d. P. C. M. del 9 gennaio 2006.³⁵³ Il Decreto evidenzia il ruolo di coordinamento svolto dal CIACE e ne delinea le funzioni da svolgere nel quadro di quanto disposto dalla legge “Buttiglione”.

Come suddetto la sua funzione principale è quella di *concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea.*

Proprio al fine di concordare al meglio tali politiche governative in tema di fase ascendente del processo normativo comunitario, il CIACE esamina e coordina gli orientamenti delle amministrazioni centrali, regionali e locali fondendoli, se possibile, in una posizione unitaria.

Alle riunioni del CIACE sono chiamati a partecipare anche gli altri ministri nelle ipotesi in cui, l'ordine del giorno preveda come oggetto di discussione questioni d'interesse nelle materie di loro competenza: da qui la qualificazione del Comitato come “*organo a geometria variabile*”.³⁵⁴ L'ordine del giorno dei lavori del CIACE viene comunicato a

processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n.11, in Le Regioni, n.4/2005, p.475 ss.;

352Si ritiene che il Presidente del Consiglio possa valutare o meno l'opportunità di presiedere il Comitato o di conferire al Ministro per le Politiche comunitarie una delega permanente per la presidenza dell'organo in questione. In dottrina si preferisce sostenere l'ipotesi che la presidenza del CIACE spetti al Presidente del Consiglio solo nel caso in cui non sia stato nominato il Ministro e che, quindi, non vi sia stata una delega per l'esercizio delle relative funzioni.

353In *Gazzetta Ufficiale* n.28 del 3 febbraio 2006.

354MARIA ENRICA PUOTI, “*L'attuazione degli strumenti di partecipazione alla fase ascendente di formazione della normativa comunitaria previsti dalla legge 4 febbraio 2005, n.11: il Comitato*

tutti i ministri interessati, alla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e ai presidenti delle associazioni rappresentative degli enti locali.

Quest'organo si configura come “*sede privilegiata*” di formazione delle linee politiche nazionali in materia comunitaria, nonché come “*referente*” di ogni questione europea e sopperisce ad una delle lacune che da sempre hanno afflitto il nostro sistema: la pressochè totale assenza di coordinamento tra i soggetti coinvolti nel “*decision making comunitario*” che, per lungo tempo, ha creato disfunzioni a livello di elaborazione ed attuazione della normativa comunitaria.

Infatti, mentre a livello europeo è previsto che le principali decisioni siano assunte dal Ministro competente per materia nel corso delle riunioni del Consiglio dei Ministri, niente era viceversa previsto, a livello interno, quanto al coordinamento di tipo “*orizzontale*” tra i ministeri o al coordinamento di tipo “*verticale*” tra i diversi livelli di governo interessati dalle decisioni emanate a livello sovranazionale.

Questa lacuna, in gran parte dovuta all'assetto strutturale del *decision making comunitario* e alla struttura variabile del Consiglio dei Ministri europeo (composto dai Ministri di volta in volta competenti per materia), aveva necessità di essere colmata attraverso l'opera del legislatore nazionale: infatti, la maggior parte delle normative che vengono emanate a livello europeo, oltre ad avere una diretta incidenza su una determinata materia all'interno dell'ordinamento giuridico del singolo Stato membro, coinvolgono anche una serie di interessi che, in via indiretta, sono strettamente legati alla materia stessa.

Di conseguenza, sorge l'esigenza di bilanciare questi interessi, di cui si fanno portatori distinti soggetti, pur senza dimenticare che essi non possono essere collocati sullo stesso livello quanto alla loro “*presa in considerazione*” in sede comunitaria: tutto questo crea un'eccessiva “*frammentazione*” che va a discapito del corretto andamento dei lavori svolti in sede di Consiglio dei Ministri e inoltre crea una sorta di “*atteggiamento discriminatorio*” nei confronti di interessi che si collocano in una posizione di

Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei (CIACE), il Comitato Tecnico Permanente e I tavoli di coordinamento”, in Diritto e Società n.3/2006, p.481 ss.; l'autrice evidenzia come la creazione del CIACE abbia determinato l'abbandono, da parte dello stato italiano del ruolo di “semplice spettatore” nella fase di formazione della normativa comunitaria per rivestire i panni dell’ “osservatore critico”, oltre che di attore principale, nei confronti del processo decisionale e normativo comunitario.

prevalenza (stante anche il livello e il peso istituzionale dei soggetti da cui promanano) rispetto ad altri non meno meritevoli di tutela.

Per sopperire a questa lacuna e agli svantaggi politici e pratici creati da tale frammentazione, la legge n.11/2005, istituendo il CIACE ha creato un “*unico centro di imputazione della responsabilità politica*” con riferimento a tutte quelle attività in cui si concretizza la partecipazione dell'Italia alla fase ascendente e discendente del processo decisionale comunitario creando un più agevole coordinamento tra tutti quei soggetti interessati dal processo in questione nonché una maggiore qualità delle decisioni politiche europee unito ad una maggiore puntualità nell'adempimento, all'interno dell'ordinamento italiano, degli obblighi comunitari.

Il coordinamento di cui si occupa la legge “Buttiglione” interviene , dunque, su due livelli:

a)-a livello ministeriale riguardando i Ministri competenti per materia che impegnano la politica italiana in sede europea.

b)-nei rapporti intercorrenti tra i Ministeri (o le amministrazioni centrali dello Stato) e le Regioni, le Province Autonome e gli Enti locali nelle ipotesi in cui si trattino materie di loro interesse.

Questa suddivisione fa del CIACE una sorta di “*organismo a più livelli*” nel quale il livello più alto è rappresentato da quello di tipo ministeriale.

Per quel che riguarda il ruolo delle autonomie territoriali all'interno dell'organo in questione la legge n.11/2005 prevede le seguenti disposizioni:

la prima è quella contenuta all'art. 2, primo comma laddove è prevista la partecipazione del Ministro per gli affari regionali alle riunioni del CIACE nei casi in cui siano in discussione materie di interesse regionale e locale mentre la seconda è quella contenuta nel successivo secondo comma che prevede la partecipazione su richiesta, alle riunioni del CIACE, del Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano o di un Presidente di regione o di Provincia autonoma da lui delegato, nelle ipotesi in cui si discutano questioni che interessano anche le Regioni e le Province autonome.

Il livello ministeriale prevede, dunque, la rappresentanza regionale per mezzo del Ministro per gli affari regionali o del Presidente della Conferenza dei Presidenti delle

Regioni: in sede dottrinale, tuttavia, si è evidenziata la “precarietà” di questa presenza stante anche la necessità di stabilire chi debba essere il soggetto deputato a valutare quali siano le materie di effettivo “interesse regionale” e quale debba essere concretamente tale interesse.

Proprio l'assenza di qualificazione del concreto interesse regionale ai fini della partecipazione alle riunioni del CIACE induce a ritenere che tale partecipazione possa avvenire su qualsiasi argomento che la Regione consideri rilevante tramite la presenza all'interno dell'organo del Presidente della Conferenza delle Regioni.

Per quel che riguarda l'individuazione del soggetto chiamato a definire l'esistenza dell'“interesse regionale” si aprono due possibilità: affidare tale valutazione alle Regioni stesse oppure al CIACE chiedendosi se quest'ultimo possa eventualmente rifiutare la richiesta di partecipazione contestando un'eventuale inesistenza dell'interesse regionale.

A favore dell'eventualità che il CIACE possa negare alle Regioni la possibilità di partecipare alle sue riunioni depone il dato letterale contenuto all'art.2, secondo comma della legge n.11/2005 laddove si enuncia che *“alle riunioni del CIACE, quando si trattano questioni che interessano anche le Regioni e le Province Autonome **possono chiedere di partecipare** il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni.....”*.³⁵⁵

In tal caso si ritiene che se si fosse realmente voluta garantire una concreta e incondizionata possibilità, in capo alle Regioni, di partecipare alle attività del CIACE, non ci sarebbe stata alcuna necessità di avanzare una richiesta in tal senso (al contrario il Presidente deve *“chiedere di partecipare”*) e la locuzione *possono chiedere di partecipare* sarebbe divenuta semplicemente *“possono partecipare”*.

La configurabilità del diritto del CIACE di rifiutare la richiesta avanzata dalle Regioni

355A favore del “diritto” in capo al CIACE di rigettare la richiesta avanzata dal Presidente della Conferenza delle Regioni si vedano, tra gli altri, FRANCESCO PATERNITI, *“Nuove prospettive nella partecipazione “interna” delle Regioni alla fase ascendente dei processi decisionali comunitari alla luce della legge n.11/2005”*, in www.giustamm.it n.5/2005, p.4; M. GENTILE, *“Nasce il CIACE per concordare le strategie di Governo”*, in *Guida al diritto*, n.9/2005, p.42, esprime dei dubbi circa l'esercizio di tale diritto in capo al CIACE mettendo in rilievo le conseguenze sulla partecipazione ai lavori dell'organo. CECILIA ODONE, *“La partecipazione regionale alla formazione ed attuazione del diritto comunitario. Applicazione delle leggi Buttiglione e La Loggia fino ai più recenti atti regionali in materia comunitaria”*, pubblicazione dell'Osservatorio Legislativo Interregionale del 21 e 22 settembre 2006, Roma in www.issirfa.it; L.CALIFANO, *Stato, Regioni e diritto comunitario nella legge 11/2005. Una tabella comparativa con la legge La Pergola*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it, 2005;

pone la questione circa l'esistenza in capo a queste ultime di strumenti di reazione avanzabili a fronte di questo diniego. In dottrina si configura che il principale strumento utilizzabile in tal senso sia la sottoponibilità della questione alla Conferenza Stato–Regioni per poi giungere a un accordo circa lo svolgimento di attività di interesse comune (a questo proposito si richiama il disposto contenuto all' art.4 del decreto legislativo n.281/1997).

Le stesse Regioni, inoltre, in sede di lavori preparatori della legge “Buttiglione”, avevano contestato la disposizione contenuta al secondo comma dell'art.2, in quanto si temeva che il CIACE potesse in un certo senso “snaturare” o, diciamo pure, ridimensionare il ruolo sino ad allora svolto dalla Conferenza Stato- Regioni mediante la creazione di un nuovo strumento di partecipazione in cui la loro presenza era garantita solo attraverso il Presidente della Conferenza delle Regioni.

Il timore nutrito nei confronti di un possibile ridimensionamento del ruolo fino ad allora svolto dalla Conferenza Stato–Regioni è stato ridimensionato in base alla lettura della legge 11/2005, la quale, all'art.2, terzo comma, afferma che *il CIACE svolge i propri compiti nel rispetto delle competenze attribuite dalla Costituzione e dalla legge al Parlamento, al Consiglio dei Ministri e alla Conferenza permanente per I rapporti Stato–Regioni.*

Proprio l'esigenza di rispettare la divisione dei ruoli spettanti ai suddetti organi fa sì che il CIACE e la Conferenza Stato–Regioni continuino ad essere configurate come due entità distinte e non sovrapponibili quanto a competenze spettando al primo il compito di coordinare tutti i soggetti che intervengono nel processo decisionale europeo e alla seconda lo svolgimento dell'originario ruolo di raccordo tra Stato e autonomie territoriali ora ulteriormente rafforzato dalla legge n.11/2005.

Il Comitato tecnico permanente (art.2, quarto comma, legge n.11/2005) si occupa delle funzioni riguardanti l'attività istruttoria e di coordinamento e si configura come organo di supporto del CIACE soprattutto per quel che riguarda la preparazione delle riunioni di quest'ultimo.

Anche la disciplina concernente il concreto funzionamento di tale organo è contenuta nel decreto del Ministro per le politiche comunitarie del 9 gennaio 2006.

Il Comitato tecnico permanente viene coordinato e presieduto dal Ministro per le

politiche comunitarie o da un suo delegato e la sua composizione risponde a criteri di “alta qualificazione” facendovi parte direttori generali o alti funzionari con qualificata specializzazione in materia, designati da ciascuna amministrazione del Governo.

Le sue funzioni sono così schematizzabili: esame dei singoli progetti di atti comunitari, l'approfondimento di alcune tematiche e l'individuazione di elementi di rilievo ai fini della definizione della posizione che il governo sosterrà in sede europea.

Il Comitato concorda tale posizione al proprio interno per poi proporla al CIACE, il quale sarà chiamata ad approvarla tenendo conto dei pareri e delle osservazioni espressi, in tal senso, dal Parlamento, dalle Regioni e dalle Province autonome e dagli enti locali. Per esigenze legate all'organizzazione e alla celerità dei lavori gran parte delle proposte del Comitato Tecnico Permanente sarà unicamente ratificata dal CIACE mentre, ad essere oggetto di discussione e di ulteriori approfondimenti saranno le questioni aventi grande interesse generale o quelle questioni sulle quali non sia stata raggiunta una posizione condivisa all'interno del Comitato Tecnico.

Per quel che riguarda la partecipazione delle Regioni, anche all'interno del Comitato tecnico permanente, è previsto che nelle ipotesi in cui si trattino questioni d'interesse delle Regioni e delle Province autonome, l'organo venga integrato dagli assessori regionali competenti nelle materie oggetto di discussione o da loro delegati. In tale ipotesi, il Comitato sarà presieduto e convocato dal Ministro per le politiche comunitarie in accordo con il Ministro per gli affari regionali, presso la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (art.2,quarto comma, legge n.11/2005).³⁵⁶

A differenza di quanto previsto per la partecipazione regionale alle riunioni del CIACE, la quale era subordinata ad una richiesta in tal senso avanzata dal Presidente della Conferenza delle Regioni, per la partecipazione alle riunioni del Comitato Tecnico non è prevista alcuna richiesta: nella sua composizione integrata dagli assessori regionali competenti nelle materie oggetto di discussione, questi vi prendono parte unicamente in base all'interesse regionale.

La riserva d'esame parlamentare: è uno degli strumenti principali introdotti dalla legge n.11/2005 e trova la propria disciplina all'art.4 della legge in questione.L'introduzione di

³⁵⁶Il Regolamento del 9 gennaio 2006, in tema di composizione del Comitato Tecnico integrato prevede la presenza di un assessore per regione e provincia autonoma.

tale riserva risponde alla ratio di rafforzare il potere d'indirizzo parlamentare sull'attività svolta dal Governo in materia comunitaria e si concretizza secondo la seguente modalità: nell'ipotesi in cui il Parlamento abbia iniziato l'esame dei progetti di atti comunitari e dell'Unione Europea nonché degli atti preordinati alla loro formulazione, il Governo può procedere alle attività di propria competenza circa la formazione dei relativi atti comunitari e dell'Unione europea solo a conclusione di questo esame parlamentare, apponendo in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea la “riserva d'esame parlamentare”.

Di conseguenza viene garantito alle Camere il tempo necessario per esprimersi sui progetti di atti normativi europei imponendo al Governo di esprimere la propria posizione in sede comunitaria solo a seguito della conclusione dell'esame dei suddetti progetti e, in ogni caso, dopo che sia decorso un arco tempo (20 giorni) adeguato per consentire l'esame dei progetti.

Solitamente lo strumento della riserva d'esame riguarda due diverse fattispecie:

la prima è qualificabile come *obbligatoria* e riguarda l'ipotesi in cui il Governo deve porre la riserva d'esame parlamentare in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea se in ambito parlamentare è in corso l'esame di un progetto o di atto normativo comunitario.

In questo caso il Governo potrà impegnare la posizione italiana in ambito europeo solo una volta concluso l'esame da parte delle camere.

L'obbligo di porre tale riserva rischia talvolta di costituire un fattore di rallentamento o di appesantimento del meccanismo decisionale comunitario: per evitare eccessive disfunzioni dovute a questa eventualità si prevede che, in ogni caso, una volta decorsi 20 giorni dalla comunicazione governativa riguardante l'apposizione della riserva d'esame, il Governo possa procedere ad impegnare la posizione italiana in sede europea (svolgendo tutte le attività al tal fine necessarie) anche in assenza di una pronuncia delle Camere.

La seconda ipotesi di apposizione della riserva è qualificabile come *facoltativa* e affida al Governo la facoltà di apporre la riserva d'esame parlamentare in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea in maniera discrezionale, nell'esercizio di una propria facoltà, senza la necessità di un'apposita richiesta, in tal senso, da parte del Parlamento

nazionale.

In questo caso il Governo è libero di decidere quali parti o aspetti dell'atto normativo possano rientrare nell'ambito della riserva. Una volta decorso il termine di 20 giorni senza che vi sia stata una pronuncia parlamentare, Il Governo è pienamente legittimato ad impegnare la posizione italiana in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea.

4.La fase ascendente: Gli obblighi di informazione.

La legge n.11/2005 detta una disciplina dettagliata riguardo agli strumenti e alle modalità attraverso cui le Regioni possono partecipare alla formazione ed elaborazione della normativa comunitaria. Tali strumenti si concretizzano fondamentalmente in un dettagliato processo di trasmissione di informazioni tra amministrazione centrale e amministrazioni regionali disciplinato dall'art.5 che si muove nella direzione volta a valorizzare il ruolo delle Conferenze.

A questo proposito, si prevede in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per le politiche comunitarie, un obbligo di trasmettere alle Regioni i progetti e gli atti normativi comunitari in maniera “contestuale” alla loro ricezione.

Nel dettaglio, tali progetti e tali atti da trasmettere obbligatoriamente alle amministrazioni regionali comprendono, oltre ai progetti di atti comunitari e dell'Unione Europea, tutti gli atti preordinati alla loro formulazione comprese loro eventuali modificazioni nonché i documenti di consultazione, quali sono i libri verdi, i libri bianchi e le comunicazioni predisposti dalla Commissione europea senza distinzioni riguardo alle materie oggetto di tali documenti.

L'art.5 indica specificatamente i soggetti destinatari di tali informazioni prevedendo che esse sono rivolte alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano e alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province Autonome. Le due Conferenze hanno il compito di inoltrare tali progetti e tali atti alle Giunte e ai Consigli regionali e delle Province autonome, unendo l'indicazione della data presunta per la loro discussione o adozione.

La legge si preoccupa di far sì che l'informazione riguardante i progetti e gli atti normativi comunitari rivolta alle amministrazioni regionali risponda a requisiti di

“qualificazione e tempestività” e che ne venga curato il “costante aggiornamento” ad opera della Presidenza del Consiglio dei Ministri–Dipartimento per le politiche comunitarie.³⁵⁷

Una volta ricevute tutte le informazioni concernenti gli atti e i progetti loro correlati, le Regioni e le Province Autonome, nelle materie di loro competenza, entro venti giorni dalla data del loro ricevimento, possono trasmettere “osservazioni” rivolte al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per le politiche comunitarie.

Queste osservazioni vengono inoltrate ai suddetti soggetti istituzionali mediante l'intermediazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano o della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province Autonome.

Come si può notare, mentre gli atti trasmessi alle Conferenze dei Consigli e delle Giunte regionali non operano distinzioni quanto a materie, viceversa, gli atti sui quali le Regioni possono esprimere osservazioni sono unicamente quelli vertenti sulle “materie di loro competenza”, il che pone la questione su chi debba essere il soggetto competente ad esprimersi su quali atti trasmessi alle Regioni rientrino nelle materie di competenza di queste ultime. Nel silenzio della disciplina legislativa e visto il termine piuttosto ristretto (venti giorni dalla data di trasmissione dei documenti) per l'invio delle osservazioni al Governo, si ritiene che il soggetto competente in tale individuazione sia la Regione stessa.

La formulazione contenuta nell'art.5, terzo comma, in riferimento all'invio delle osservazioni al Governo genera dei dubbi interpretativi dovuti all'utilizzo della congiunzione “o” che sembrerebbe consentire alla Regione di operare una scelta riguardo all'organo, Giunta o Consiglio, al quale spetta il compito di inviare le suddette osservazioni.

Nel risolvere tale questione interpretativa si è affermato che spetta alle Regioni e alle Province autonome operare tale scelta e questa opzione andrà a favore dell'uno o dell'altro organo a seconda di come sono configurati, nei rispettivi statuti, i rapporti intercorrenti tra i due soggetti istituzionali.

³⁵⁷L'obbligo di garantire un'informazione “qualificata e tempestiva” sui progetti e sugli atti trasmessi è rivolta sia verso le amministrazioni regionali che verso le Camere (art.5, secondo comma, legge n. 11/2005).

Di conseguenza, nelle Regioni in cui prevale una scelta a favore dell'esecutivo, l'invio delle osservazioni avverrà tramite la Conferenza dei Presidenti regionali mentre, viceversa, nelle Regioni in cui si opta per la funzione di indirizzo spettante all'organo consiliare-legislativo, l'invio sarà eseguito dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli. Ciò che si auspica, a prescindere da tale potere di scelta è, tuttavia, la creazione di un solido raccordo, sulle questioni comunitarie, tra organo legislativo (Consiglio) e organo esecutivo (Giunta) regionale.

La prassi ha messo in evidenza come alcune Regioni abbiano di fatto codificato la scelta a favore dell'esecutivo o del legislativo regionale, in tema di invio delle osservazioni, nell'ambito delle c.d. "leggi regionali di procedura" (che verranno riprese nel successivo paragrafo), delle norme "ad hoc" introdotte dai nuovi regolamenti interni del Consiglio in attuazione dei nuovi statuti o di atti amministrativi emanati allo scopo.

Tra queste esperienze recenti meritano segnalazione il nuovo regolamento interno del Consiglio regionale della **Liguria**, soprattutto laddove esso prevede, che le osservazioni, formulate dalla Commissione competente in materia di Affari europei, sono approvate con Risoluzione del Consiglio e successivamente inviate alla Conferenza.³⁵⁸ Da segnalare anche la Delibera istitutiva n.50 del 2005 della Commissione speciale per i rapporti comunitari della Regione **Veneto**, la quale, in sede congiunta con la Commissione competente per materia, formula il parere sugli atti e sui progetti dell'Unione europea di cui ai commi 1 e 2, art.3, legge n.11/2005 (le osservazioni). In **Friuli Venezia Giulia** il regolamento interno prevede, in capo al Presidente della Giunta regionale un'obbligo di informazione rivolto al Consiglio circa le iniziative assunte in tema di partecipazione alla fase ascendente. Viene, inoltre, disciplinato il ruolo del Consiglio regionale nella stessa fase ascendente mediante la previsione di un potere di indirizzo rivolto all'esecutivo regionale e di un potere di rivolgere osservazioni

³⁵⁸L'art.131, comma 4 del Regolamento interno del Consiglio regionale ligure prevede che: "la Commissione competente in materia di Affari europei esamina i progetti e gli atti comunitari che, in base alla legge, siano trasmessi al Consiglio regionale dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli regionali. Il Consiglio regionale approva le eventuali osservazioni formulate dalla Commissione, con apposita risoluzione che viene trasmessa, nel rispetto dei tempi indicati dalla legge, alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli regionali". Sul caso ligure si rinvia a GIANPAOLO PARODI, *Legislativo ed esecutivo regionale nei rapporti internazionali e con l'Unione Europea. La nuova disciplina statutaria della Regione Liguria*, in *Quaderni regionali*, n.3/2005, p. 745 ss.;

al Governo.³⁵⁹

La legge regionale n.8/2006 della **Valle D'Aosta** affida ad una Delibera della Giunta il compito di disciplinare le modalità di partecipazione della Regione alla fase ascendente del processo normativo comunitario.

L'obbligo di garantire un'informazione "tempestiva" nei confronti delle Regioni e delle Province Autonome è ripresa nel comma 9 dell'art.5 laddove, sempre per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche comunitarie informa le Regioni e le Province Autonome circa le proposte e le materie di loro competenza che sono inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea (art. 5, nono comma).

Nel comma 10 dell'art.5 ci si sofferma sul ruolo della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome.

In questa disposizione si prevede l'estensione degli obblighi d'informazione, gravanti sempre sulla persona del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per le politiche comunitarie ,riguardo alle proposte e alle materie di competenza delle Regioni e delle Province Autonome iscritte all'ordine del giorno nel corso delle riunioni del Consiglio europeo.

359Il Regolamento interno del Consiglio regionale friulano, all'art.170, prevede che: 1- "il Presidente della Regione informa il Consiglio delle iniziative assunte dalla Regione nell'ambito del processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti normativi comunitari e dell'Unione europea, e in particolare: a) delle proposte elaborate nell'ambito delle delegazioni, gruppi di lavoro, comitati e organismi nazionali e comunitari, alla cui attività la Regione partecipa con i propri organi; b) delle proposte e delle materie di competenza della Regione che risultano inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea; c) delle osservazioni che la Giunta regionale intende trasmettere ai sensi dell'art. 5, comma 3, della legge 4 febbraio 2005, n.11; d) della richiesta di convocare la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni che la Giunta regionale intende porre al Governo, ai fini del raggiungimento dell'Intesa ai sensi dell'art.3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281.2- I contenuti, le modalità e la periodicità delle informazioni sono stabilite d'intesa fra il Presidente della Regione e il Presidente del Consiglio. 3- Le informazioni sono inviate, tramite il Presidente del Consiglio, alla V Commissione permanente e a tutti i Consiglieri.

4-La V Commissione permanente di cui al comma 3, in esito alle procedure di informazione di cui al presente articolo, può adottare risoluzioni, ai sensi dell'art.167, per definire indirizzi relativi alla posizione della Regione nell'ambito del processo di formazione degli atti normativi comunitari. 5-I progetti di atti comunitari e dell'Unione europea, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi e le loro modificazioni, inoltrati al Consiglio dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 11/2005, sono trasmessi alla V Commissione permanente che, entro sette giorni dall'assegnazione, può proporre al Consiglio di deliberare la trasmissione di osservazioni ai competenti organi statali.

In tal caso l'obbligo di informazione riguardo a tali atti è rivolto alla Conferenza permanente che, in tale occasione, si riunisce in sessione comunitaria. Nel corso di tale sessione, il Governo illustra la posizione che intende assumere in sede di Consiglio europeo.

Successivamente allo svolgimento delle riunioni, rispettivamente del Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea e del Consiglio europeo, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche comunitarie sono nuovamente tenuti ad informare le Regioni e le Province Autonome, tramite la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, circa i risultati di tali riunioni con riferimento alle materie di loro competenza ed entro un termine di quindici giorni dallo svolgimento di tali riunioni (art.5, undicesimo comma).

5.La fase di attuazione del diritto comunitario nella legge n.11/2005:il ruolo delle Regioni.

Le novità introdotte precedentemente alla riforma del Titolo V con riferimento al ruolo delle Regioni nella fase di attuazione della normativa comunitaria erano contenute in due leggi comunitarie che avevano modificato la legge “La Pergola” introducendo la possibilità per il legislatore regionale, a prescindere dalla differenziazione tra Regioni a statuto ordinario e a statuto differenziato, di attuare immediatamente le direttive comunitarie con l'unico obbligo di adeguarsi ai principi contenuti nella legge comunitaria statale (legge n.128/1998) e consentendo l'attuazione in via amministrativa da parte regionale delle direttive stesse (legge n.422/2000).

La legge n.11/2005 modifica l'art.9 della legge n.86/1989 in modo tale da adeguare la normativa in quest'ultimo contenuta al nuovo assetto delle competenze legislative di Stato e Regioni previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione.

La riforma avvenuta attraverso la legge costituzionale n.3 del 2001 ha, infatti, delineato una nuova configurazione dei rapporti tra Stato e Regioni per quel che riguarda l'esercizio delle competenze legislative (esclusive, concorrenti e residuali) elencate all'art.117 della Costituzione con evidenti ripercussioni sulle competenze dei due livelli in tema di attuazione delle direttive comunitarie soprattutto con riferimento alle materie

coperte da riserva di legge statale o regionale.

Nella vigenza della legge n.86/1989 (art.9) e sino alla riforma del 2001, si sosteneva l'esistenza, all'interno della Costituzione, di una riserva relativa di legge regionale nelle materie oggetto di competenza da parte delle stesse Regioni mentre nel contesto statale il rapporto tra legge e regolamento era disciplinato dal principio di legalità nel senso che, eccetto i casi in cui vigevano riserve di legge prescritte dalla Costituzione, nelle altre materie la legge poteva abilitare il regolamento per la disciplina di determinati oggetti.³⁶⁰

Come conseguenza di tale impostazione, la legge n.86/1989 prevedeva l'esclusivo intervento della legge regionale nell'attuazione della normativa comunitaria, escludendo pertanto che in tale fase intervenissero altre fonti come quella regolamentare.

A seguito della novella costituzionale questa impostazione è stata oggetto di modifiche. A tale proposito il nuovo art.117, sesto comma, Cost., ha stabilito che *la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie oggetto di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni* mentre *la stessa spetta alle Regioni in ogni altra materia* (fatto salvo il rispetto del potere regolamentare di Province; Comuni e Città metropolitane). Di conseguenza, i rapporti che intercorrono tra la fonte legislativa (statale o regionale) e la fonte regolamentare. (statale o regionale) sono regolati dall'esistenza di eventuali riserve di legge e dal principio di legalità per cui: in primo luogo, se nel dettato costituzionale sono previste riserve di legge assolute, non può ammettersi l'intervento, sulle materie oggetto di queste riserve, del regolamento (né al livello statale né al livello regionale). A questo proposito è pienamente ammissibile l'ipotesi che lo statuto regionale possa, analogamente alla Costituzione, imporre riserve di legge regionale assolute (nel senso che solo la legge regionale può disciplinare un determinato settore oggetto di competenza regionale) escludenti l'intervento della fonte regolamentare.³⁶¹ In secondo

360A sostegno della vigenza del principio di legalità vedi LIVIO PALADIN, *Diritto regionale*, settima edizione, Padova, Cedam, 2000.

361L'ammissibilità di una riserva di legge regionale prevista all'interno degli Statuti d'autonomia è stata sostenuta vivamente da RESCIGNO, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni*, n.4/2002, il quale afferma che, in virtù di questa esistenza, il regolamento statale non potrebbe sostituire una legge regionale. L'autore, però, evidenzia la differenza tra il precedente assetto della potestà statutaria regionale e l'assetto che è venuto a delinearsi a seguito della riforma costituzionale: prima della novella tutte le Regioni potevano attuare le direttive attraverso lo strumento della legge regionale mentre oggi solo alcune Regioni, in materie non coperte da riserva di legge previste dalla Costituzione, possono stabilire, all'interno dei loro rispettivi statuti,

luogo, se esistono riserve di legge relative (nella Costituzione e nello statuto regionale), il regolamento è ammissibile a condizione che la legge disciplini gli aspetti fondamentali della materia lasciandogli il compito di disciplinare gli aspetti secondari. Infine, non essendovi riserve di legge assolute e relative, il regolamento (statale o regionale) è ammissibile a condizione che una legge (statale o regionale) lo autorizzi.

Come conseguenza di questa nuova configurazione, se una direttiva comunitaria incide su una materia non riservata, dalla Costituzione, alla legge statale, la legge regionale può liberamente attribuire al regolamento il potere di dare attuazione alla direttiva in questione ammettendosi l'esercizio di un potere sostitutivo statale (che deve comunque essere cedevole) sulle Regioni inadempienti anche attraverso il regolamento statale contestualmente alla possibilità in capo al legislatore regionale di sostituire la propria disciplina a quella statale (proprio in virtù del carattere espresso di cedevolezza che deve caratterizzare la normativa sostitutiva). Il regolamento statale chiamato a sostituire la legislazione regionale deve essere autorizzato dalla legge comunitaria annuale.

Per quel che riguarda le materie oggetto di competenza concorrente tra Stato e Regioni (secondo il comma 3 dell'art.117 Cost.) ci si è chiesti se, in tali materie, esistesse una generale riserva relativa di legge regionale e se, in questo caso, la direttiva comunitaria bastasse a soddisfare tale riserva senza la necessità di ulteriori disposizioni di legge attuative.

Ammettendo l'esistenza di tale tipologia di riserva sulle materie oggetti di competenza concorrente e dell'insufficienza della direttiva a soddisfare la riserva in questione, si sarebbe dovuta escludere l'attuazione delle direttive comunitarie tramite atti diversi dalla legge regionale (eccetto i casi in cui questa avesse abilitato il regolamento per la disciplina di aspetti secondari in materia) e, inoltre, si sarebbe dovuto configurare un potere sostitutivo statale (cedevole) adeguato a tale riserva. A questo proposito il quesito posto era il seguente: sostituzione per via regolamentare o esclusivamente (data

riserve assolute di legge regionale mentre, invece, altre Regioni, in quelle stesse materie, non potrebbero prevedere tali riserve (assolute o relative).L'autore s'interroga, inoltre, riguardo all'eventualità che, innanzi alla riserva assoluta di legge regionale, lo Stato debba o meno essere obbligato a esercitare il potere sostitutivo solo con lo strumento della legge o dell'atto avente forza di legge (escludendo la fonte regolamentare): a questo proposito si evidenzia l'insussistenza, in capo al legislatore statale, di tale obbligo in quanto egli "*è subordinato alla Costituzione, ma non agli statuti regionali*", per cui "*le uniche riserve che limitano il potere normativo dello Stato sono quelle stabilite direttamente dalla Costituzione o comunque fondate direttamente dalla Costituzione*".

la riserva di legge) per via legislativa?

A questo proposito si è ritenuto che l'eventuale esistenza di riserve relative di legge regionale sulle materie di cui all'art.117, terzo comma, non pregiudica affatto l'ammissibilità di regolamenti (regionali) a condizione che le leggi (regionali) abbiano previamente disciplinato gli aspetti fondamentali della materia demandando al regolamento la disciplina degli oggetti secondari e di dettaglio (in modo analogo a quanto avviene a livello statale nei rapporti tra legge e regolamento). A sostegno di questa argomentazione non preclusiva nei confronti della fonte regolamentare si è fatto riferimento al dettato costituzionale, il quale non stabilisce tassativamente, quando parla di competenza concorrente, che alcune materie spettano alla competenza statale e altre alla competenza regionale: al contrario, l'art.117 afferma che lo Stato ha *competenza esclusiva* in alcune materie, altre sono soggette alla *competenza concorrente* (spettando alle Regioni la potestà legislativa) e, al quarto comma, che la potestà legislativa spetta alle Regioni in tutte le materie non espressamente riservate allo Stato.

Il quadro così delineato dalla Costituzione sta ad indicare che la funzione legislativa spetta al legislatore statale solo nelle materie statali (oggetto di competenza esclusiva) mentre, in tutte le altre materie, la funzione in questione spetta al legislatore regionale.

Di conseguenza, mentre nelle materie statali vige una generale riserva relativa di legge statale, nelle materie oggetto di competenza concorrente regionale vige la stessa riserva relativa a favore della legge regionale, mentre in quelle materie oggetto di potestà residuale regionale (e non soggette a riserva di legge), la Regione può affidare al regolamento il compito di stabilire la disciplina su determinati oggetti.³⁶²In questo caso, infatti, si stabilisce che *la potestà legislativa spetta alla Regione in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*: questa spettanza non equivale ad “imporre” l'utilizzo esclusivo (e preclusivo nei confronti di altri atti) della legge regionale in quelle materie non riservate alla competenza legislativa statale con conseguente ammissibilità dell'intervento della fonte regolamentare (a condizione che non sussistano riserve di legge sancite nella Costituzione e nello statuto regionale). A questo proposito è da richiamarsi il parere fornito dall'Adunanza generale del Consiglio di Stato datato 11 aprile 2002, n.1/02 secondo cui la legge regionale “è legittimata, nel

³⁶²Nel precedente assetto preriforma, invece, l'elenco tassativo delle competenze regionali contenuto all'art.117 determinava una riserva relativa di legge regionale.

*nuovo sistema, ad avvalersi, per i tratti della disciplina di sua spettanza, anche di regolamenti regionali di attuazione”.*³⁶³

Il quadro appena delineato si ripercuote sull'assetto da dare al potere sostitutivo nelle ipotesi di inadempimenti comunitari da parte regionale. In questo caso, nelle materie non coperte da riserva di legge, nelle quali la Regione può attuare la direttiva comunitaria anche mediante il regolamento (se così dispone la legge regionale), lo Stato, a sua volta, potrà esercitare la sostituzione mediante il regolamento. Nelle materie oggetto di competenza concorrente, dove sussiste una riserva di legge regionale e nelle ulteriori materie oggetto, in base alla Costituzione, a riserva relativa di legge regionale, il potere sostitutivo (che, in ogni caso, dovrà essere di natura cedevole) andrà esercitato unicamente con legge statale, la quale potrà, eventualmente autorizzare il regolamento a dettare la disciplina secondaria e di dettaglio.

Nel caso di direttive che soddisfano, a differenza del caso appena descritto, la riserva relativa di legge e che, quindi, non necessitano di leggi attuative statali e regionali, l'assetto appena delineato muta notevolmente. In questo caso si ritiene che, nelle materie coperte da riserva relativa di legge, l'attuazione delle direttive comunitarie possa avvenire tramite il regolamento, se la direttiva presenta un contenuto che soddisfa la suddetta riserva (in tal caso si rispecchia fedelmente la visione monista che descrive i rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno come parte di un unico assetto).

Seguendo le indicazioni dettate dal legislatore della revisione costituzionale all'art.117, quinto comma, Cost., l'art.8 della legge n.11/2005 prevede in capo allo Stato, alle Regioni e alle Province autonome, nelle materie oggetto di propria competenza legislativa, il compito di dare “*tempestiva attuazione*” alla normativa comunitaria.

Nelle materie comprese nell'alveo della competenza legislativa regionale esclusiva/residuale alle Regioni è data la possibilità di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie senza l'obbligo di dover attendere l'approvazione della legge comunitaria annuale (art.16, primo comma).

Per quel che riguarda le materie oggetto di competenza concorrente le Regioni sono tenute, nella fase di attuazione delle direttive comunitarie, ad attenersi a quanto stabilito

³⁶³Il parere in questione è riportato in *Le Regioni*, n.4/2002, p.752 ss.;

nella legislazione statale di principio contenuta nella legge comunitaria annuale. Quest'ultima avrà, quindi, il compito di indicare al legislatore regionale, il nucleo di principi fondamentali non derogabili dalla legge regionale e prevalenti sulle disposizioni contrarie eventualmente già emanate dal legislatore regionale (art.16, primo comma e art.9 lett.f).

La legge “Buttiglione” conferma quanto stabilito nelle leggi comunitarie n.39/2002, n. 14 e 306/2003 e n.62/2005 laddove prevede, in capo allo Stato, un ampio potere sostitutivo da esercitarsi attraverso un c. d. *meccanismo anticipato e cedevole*. Questa “sostituzione anticipata” o di “attuazione preventiva” viene così definita in quanto, anche prima dell'accertamento dell'inerzia regionale, lo Stato può adottare la relativa disciplina attuativa (com'è stato a suo tempo statuito nella sentenza n.126/1996 della Corte costituzionale).

Questo meccanismo è “cedevole” in quanto la legislazione statale perde efficacia nel momento in cui le Regioni adempiono agli obblighi comunitari: si configura, dunque, un assetto in cui la regola (o la condizione generale) è l'intervento legislativo diretto delle Regioni mentre l'intervento del legislatore statale si configura come eventuale in quanto la disciplina attuativa da questo stabilita, non produce immediatamente i propri effetti, ma entra in vigore solo quanto l'inadempimento regionale si concretizza realmente.

La sostituzione attivata dallo Stato avviene, anche in via preventiva, attraverso norme cedevoli che possono essere di tipo legislativo o regolamentare a condizione che: tali norme abbiano effetto solo alla scadenza dell'obbligo comunitario di attuazione della direttiva e che rechino una “clausola espressa di cedevolezza”.

Come conseguenza del nuovo riparto flessibile di competenze legislative previsto all'art. 117 Cost , la legge n.11/2005 (art.16, quarto comma) prevede che nelle materie indicate all'art.117,secondo comma (oggetto di competenza concorrente), sulle quali incidono le direttive, il Governo indichi i criteri cui deve attenersi il legislatore regionale “allo scopo di soddisfare esigenze di carattere unitario” (funzione che può esercitarsi con legge, con atto avente forza di legge, con regolamento e con deliberazione del Consiglio dei Ministri nel rispetto delle garanzie partecipative di cui all'art.8 della legge n. 59/1997).

A proposito della competenza concorrente tra Stato e Regioni, con particolare riferimento all'individuazione dei principi fondamentali dettati dal legislatore regionale sulle materie oggetto di tale riparto, è da ritenersi che, su questo nucleo di principi, esiste una *riserva assoluta di legge statale*, con la conseguenza che solo lo Stato può emanare i principi in questione unicamente attraverso la fonte legislativa (escludendosi l'utilizzo della fonte regolamentare). In secondo luogo, se la direttiva comunitaria incide su materie oggetto di competenza ripartita, al legislatore statale spetta il compito di dettare la disciplina legislativa indicante i principi fondamentali, sia nella fase precedente che in quella successiva all'intervento attuativo del legislatore regionale: se l'intervento statale avviene prima di quello regionale, quest'ultimo sarà obbligato a rispettare i principi da esso stabiliti mentre se l'intervento regionale si colloca in un momento successivo, occorre stabilire se le norme statali prevalgono su quelle regionali (secondo la previsione contenuta nel vecchio art.9 della legge n.86 del 1989) oppure se sussista l'obbligo gravante sulle Regioni di adeguarsi ai principi statali con conseguente incostituzionalità della precedente legislazione regionale.

Infine, la Regione può attuare le direttive anche in assenza di una legge statale indicante il nucleo di principi fondamentali che regolano la materia: in tal caso essa dovrà attenersi ai principi fondamentali desumibili dalla precedente legislazione.

Per quel che riguarda l'attuazione in via regolamentare ed amministrativa degli atti comunitari la legge “Buttiglione” si è adeguata alla riforma introdotta dalla legge costituzionale n.3/2001 (che, riformulando l'art.117, sesto comma, ha stabilito che *la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni*) prevedendo la possibilità che le direttive siano attuate mediante regolamenti governativi solo nelle materie oggetto di competenza esclusiva statale indicate all'art.117, secondo comma.³⁶⁴

La nuova legge riconferma, invece, i presupposti di natura procedimentale e sostanziale previsti dalla precedente legge “La Pergola” in riferimento all'attuazione per via

³⁶⁴Ai regolamenti di attuazione governativi sono stati aggiunti quelli ministeriali ed interministeriali e gli atti amministrativi generali ai quali può ricorrersi nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, Cost a condizione che queste ultime non siano coperte da riserva assoluta o relativa di legge e che non siano già disciplinate dalla legge o da regolamenti governativi.

regolamentare: a questo proposito la legge comunitaria deve previamente autorizzare questa tipologia di attuazione e la materia su cui si interviene non deve essere coperta da riserva assoluta di legge.

Per quel che riguarda il potere sostitutivo previsto all'art.117, quinto comma, Cost., esso è previsto sia nei confronti della potestà legislativa che della potestà regolamentare. A questo proposito, i provvedimenti statali sostitutivi (leggi e regolamenti) devono indicare esplicitamente il carattere sostitutivo del potere esercitato e la “clausola di cedevolezza” delle loro disposizioni e devono essere sottoposti all'esame preventivo della Conferenza Stato-Regioni.

In virtù dell'assetto delle competenze tra Stato e Regioni delineato dal nuovo art. 117, Cost., con riferimento all'esistenza di riserve di legge, l'esercizio del potere sostitutivo si articola secondo le seguenti modalità:

-nelle materie oggetto, in base alla Costituzione, di riserva di legge assoluta, il potere in questione si esercita unicamente con legge o atto avente forza di legge.

-Nelle materie oggetto di riserva di legge relativa, se la direttiva comunitaria presenta un contenuto tale da soddisfare la riserva, la sostituzione può esercitarsi con regolamento. Nel caso in cui la direttiva non abbia, invece, un contenuto tale da soddisfare la riserva, il potere in questione andrà esercitato tramite legge o atto avente forza di legge.

-Nelle materie non ricomprese nella riserva di legge assoluta o relativa, il potere sostitutivo può ben esercitarsi tramite il regolamento statale o la legge.

Di conseguenza, in quelle materie non coperte da riserve di legge né all'interno della Costituzione né all'interno dello Statuto regionale, se lo Stato esercita la sostituzione tramite la legge, la Regione può utilizzare il regolamento delineandosi, in questo caso, l'eventualità di un regolamento regionale che prende il posto di una legge statale.

6.La fase discendente: la “legge comunitaria regionale” come strumento di attuazione del diritto comunitario.

I legislatori regionali avevano introdotto all'interno dei rispettivi ordinamenti, già prima della riforma costituzionale del 2001, alcuni strumenti di intervento nella fase discendente del processo normativo comunitario costituiti da leggi regionali di

attuazione e da leggi sistematiche di organizzazione dei rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento regionale.³⁶⁵

A seguito dell'entrata in vigore della legge n.11/2005 (c.d. "Legge Buttiglione"), le Regioni italiane si sono mosse nella direzione rivolta ad una sempre più consistente valorizzazione di questi strumenti.

Conseguentemente la maggior parte di esse ha iniziato a prevedere, all'interno dei rispettivi statuti, le c.d. "leggi di procedura" aventi la funzione di disciplinare gli aspetti legati alla loro partecipazione alla fase ascendente e discendente del processo normativo comunitario.

Questa valorizzazione è andata di pari passo al crescente ruolo svolto dai Consigli regionali nella materia attinente alla "dimensione comunitaria" in quanto si è avuto un aumento e un riconoscimento sempre più rilevante delle loro prerogative assieme al rafforzamento della loro tradizionale "funzione di indirizzo e controllo" sull'operato delle Giunte regionali in riferimento alle questioni comunitarie.³⁶⁶

La valorizzazione dell'organo consiliare è stata ottenuta attraverso tre modalità:

- Il suo coinvolgimento nella fase ascendente del processo normativo comunitario. Il presupposto fondamentale su cui si fonda il coinvolgimento del Consiglio alla "dimensione comunitaria" è l'avere a disposizione un flusso di informazioni costante e aggiornato, di carattere preventivo e successivo, riguardo a tutte le attività regionali in materia comunitaria svolte dalle Giunte regionali (in via diretta o indiretta) che consentano un'adeguato esplicarsi della tradizionale funzione di indirizzo spettante all'organo consiliare sull'esecutivo regionale.

In realtà l'opera volta alla valorizzazione dell'organo consiliare con riferimento alle tematiche comunitarie era stata intrapresa, precedentemente alla riforma del Titolo V della Costituzione datata 2001, dalle suddette "leggi di procedura" regionali. La

³⁶⁵Vedi la Regione Veneto, con la legge regionale del 6 settembre 1996, n.30 contenente "Norme generali sulla partecipazione della Regione Veneto al processo normativo comunitario e sulle procedure di informazione e di attuazione dei programmi comunitari"; la Regione Liguria con la legge regionale n.44/1995 contenente "Norme per la partecipazione della Regione Liguria al processo normativo comunitario e all'attuazione delle politiche comunitarie" e la Regione Sardegna con la legge regionale n.20 del 3 luglio 1998 contenente "Norme sulla partecipazione regionale ai processi decisionali comunitari e sull'esecuzione degli atti dell'Unione Europea".

³⁶⁶A sostegno della diversa opinione affermando l'indebolimento dell'organo consiliare vedi SPADACINI LORENZO, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.3-4, 2007, p.353 ss.;

Regione **Sardegna**, con la **legge regionale del 3 luglio 1998, n.20**, si muoveva in quest'ottica mediante la previsione stabilente che le osservazioni regionali da inviare al Governo nella fase ascendente del processo normativo comunitario dovessero essere adottate dalla Giunta “previo parere conforme del Consiglio regionale”.³⁶⁷

Veniva prevista, inoltre, la possibilità, in capo al Consiglio regionale, di esprimere “il proprio parere in merito agli indirizzi generali relativi all'elaborazione degli atti comunitari riguardanti le competenze regionali, prima dello svolgimento della sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni”. La Regione **Veneto**, a sua volta, con la **legge regionale del 6 settembre 1996, n.30**, disciplinava l'intervento del Consiglio regionale nella fase ascendente del processo decisionale comunitario secondo la seguente modalità: l'organo in questione aveva la potestà di inviare al Governo “osservazioni sui progetti di regolamento, di raccomandazione e di direttiva comunitaria”.³⁶⁸ Stessa scelta operata dalla Regione **Toscana** attraverso la **legge regionale del 16 maggio 1994, n.37** e dalla **Liguria** con **legge regionale del 16 agosto 1995, n.44**. La normativa toscana, in particolare, attribuiva al Consiglio un insieme di atti di indirizzo e programmazione sulle attività della Giunta, la quale, a cadenza periodica, era tenuta a presentare al Consiglio “una relazione concernente la partecipazione della Regione al processo comunitario” nella quale erano esposti: I contenuti della partecipazione della Regione Toscana alla Conferenza Stato-Regioni; le valutazioni della Giunta regionale riguardo alle diverse politiche comunitarie o agli atti normativi riguardanti la materia comunitaria, lo stato organico e dettagliato dell'attuazione dei programmi comunitari di interesse regionale e, infine, la verifica della conformità della legislazione regionale alle disposizioni comunitarie assieme alle eventuali proposte di misure normative e amministrative.³⁶⁹ Era, inoltre, previsto, in capo alla Giunta, il compito di predisporre e di trasmettere al Consiglio “gli atti amministrativi regionali necessari per assicurare l'attuazione dei regolamenti comunitari e degli altri atti aventi immediata applicabilità” ai fini della loro approvazione.³⁷⁰

Con riferimento alla legislazione statutaria post-riforma, lo **Statuto della Toscana**

367Art.7, primo comma, legge regionale della Sardegna n.20 del 3 luglio 1998.

368Art.5, secondo comma, legge regionale del Veneto n.30 del 6 settembre 1996.

369Art.2, secondo comma e Art.3, primo comma, legge regionale della Toscana n.37 del 16 maggio 1994.

370Art.7, legge regionale della Toscana n.37/1994.

contiene una disposizione secondo cui “*il Presidente della Giunta e il Presidente del Consiglio si informano reciprocamente sulle attività svolte in sede comunitaria*”(disposizione che sembra riferirsi unicamente ai rapporti veri e propri con le istituzioni comunitarie e alle attività regionali riguardanti la gestione degli uffici regionali di Bruxelles ma non alle attività attinenti alle tematiche comunitarie svolte in sedi come, ad esempio, la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza dei Presidenti della Regione e la Conferenza dei Presidenti di Assemblea).³⁷¹

Lo statuto della Regione **Abruzzo** prevede che “il Presidente della Giunta informi periodicamente, ogni sei mesi, il Consiglio regionale sulle relazioni intercorrenti tra la Regione e l'Unione europea” mentre lo statuto della **Calabria** rinvia alla legge il compito di dettare la disciplina della partecipazione del Consiglio alla fase ascendente e discendente assicurando a quest'ultimo “*il diritto ad una informazione preventiva e successiva*”.³⁷²

Passando allo statuto dell'**Emilia-Romagna**, anche qui si utilizza lo strumento del rinvio alla legge al fine di determinare “le modalità necessarie per rispettare il diritto dell'Assemblea ad ottenere un'adequata e tempestiva informazione preventiva e successiva” e viene prevista, direttamente dallo statuto, una dettagliata disciplina circa gli obblighi di comunicazione della Giunta riferita all'attività da essa svolta in sede di Conferenza. L'esecutivo regionale deve “riferire e illustrare, almeno ogni sei mesi, all'Assemblea le iniziative assunte, le attività svolte e le decisioni, con particolare riguardo ad intese ed accordi, raggiunti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni o di Conferenza unificata”.³⁷³

Anche la Provincia Autonoma di **Trento** ha previsto una disciplina in tema di partecipazione del Consiglio alla fase ascendente del diritto comunitario indicando, in maniera dettagliata, gli atti che il Presidente della Provincia è tenuto a trasmettere al Consiglio (le proposte relative alla formazione e all'attuazione degli atti comunitari elaborate nell'ambito delle delegazioni, gruppi di lavoro, comitati e organismi nazionali e comunitari, alla cui attività la Provincia partecipa con i propri organi e le decisioni

371 Art.70, secondo comma, statuto della Regione Toscana.

372 Rispettivamente Art.44, quarto comma dello statuto abruzzese e Art.42, secondo comma dello statuto calabrese.

373 Art.46, quarto comma dello statuto emiliano.

adottate dagli organi comunitari che vengono ad incidere sull'esercizio delle competenze e delle politiche provinciali) rinviando ad “un'intesa” fra il Presidente della Provincia e il Presidente del Consiglio circa l'ulteriore definizione dei contenuti, delle modalità e della periodicità delle informazioni da trasmettere.

Con l'entrata in vigore della legge “Buttiglione”, lo strumento informativo posto a disposizione dell'organo consiliare si è ulteriormente rafforzato grazie alla valorizzazione dell'organo che raggruppa i Presidenti dei Consigli regionali: la **Conferenza dei Presidenti di Assemblea** la quale assume il ruolo di destinataria privilegiata degli obblighi di informazione del Governo sulle questioni comunitarie all'interno della fase discendente del processo normativo europeo.³⁷⁴

Grazie alle disposizioni introdotte dalla legge n.11 del 2005 si è ottenuto un potenziamento dei suddetti obblighi di informazione, potenziamento che è stato recepito all'interno della legislazione ordinaria regionale.

Un esempio in tal senso, guardando alla prassi più recente, è dato dalle leggi regionali della **Calabria** (la n.3 del 5 gennaio 2007) e delle **Marche** (la n.14 del 2 ottobre 2006) in materia di partecipazione regionale al processo normativo comunitario. Riguardo agli obblighi di informazione le due normative stabiliscono che *“la Giunta regionale assicura al Consiglio un'adeguata informazione a partire dalla fase di elaborazione delle proposte relative agli atti di adeguamento all'ordinamento europeo e riferisce al Consiglio regionale sull'andamento delle procedure di negoziato con lo Stato e con la Commissione europa”*.³⁷⁵ Il Consiglio viene, inoltre, informato dalla Giunta a cadenza annuale circa *“le posizioni sostenute dalla Regione nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni e del Comitato delle Regioni”, “lo stato di avanzamento dei programmi di competenza della Regione, con l'indicazione delle procedure adottate per l'attuazione”, “gli orientamenti e le misure che si intendono adottare per l'attuazione delle politiche comunitarie”* e le *“attività di collaborazione internazionale avviate e quelle che si*

374 FABRIZIA BIENTINESI, *“L'evoluzione della legge comunitaria nella prassi applicativa e nelle riforme istituzionali”*, in *Rassegna parlamentare*, ottobre/dicembre 2005, p.874 ss.; OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE (a cura di), *Diritto comunitario e Regioni. Le norme di procedura statale e regionali, i rapporti Giunta-Consiglio, gli “aiuti” e l'utilizzo dei fondi comunitari*, 2005; CECILIA Odone, *La legislazione regionale e la legge 11/2005*, in www.issirfa.it, 2005;

375 Art.6, secondo e terzo comma della legge regionale delle Marche 2 ottobre 2006, n.14 e Art.11, secondo e quarto comma della legge regionale della Calabria 5 gennaio 2007, n.3;

intendono avviare nell'anno in corso” (Art.8, primo comma della legge regionale marchigiana). La legge calabrese prevede un obbligo di trasmissione a cadenza semestrale nei confronti del Consiglio degli “orientamenti della Giunta riguardanti lo stato di avanzamento degli interventi regionali di interesse comunitario, i risultati conseguiti, le linee di azione prioritarie volte ad assicurare una corretta e tempestiva attuazione dei programmi e degli interventi cofinanziati dall'Unione europea” (Art.7, legge regionale calabrese).

Sempre a proposito degli obblighi di informazione che la Giunta è tenuta ad avere nei confronti dell'Assemblea regionale, la nuova legge statutaria della Regione **Friuli-Venezia Giulia** datata marzo 2007 prevede che *“i progetti di atti comunitari e dell'Unione europea di interesse regionale, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e le loro modificazioni, sui quali la Giunta regionale intende esprimersi, sono trasmessi al Consiglio regionale dal Presidente della Regione”*.³⁷⁶In questo caso l'obbligo di informazione comprende una vasta categoria di atti da trasmettere: i documenti di consultazione quali i libri verdi, i libri bianchi e le comunicazioni predisposti dalla commissione cee. su questa documentazione il Consiglio *“può formulare osservazioni e adottare ogni opportuno atto di indirizzo”*. Un'altra previsione riferita agli obblighi informativi è quella per cui *“il Presidente della Regione informa tempestivamente il Consiglio regionale sulle proposte e sulle materie relative alla formazione de diritto comunitario che risultano inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei Ministri italiano e del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea alle quali egli prenda parte”* e che lo stesso Presidente *“deve riferire annualmente al Consiglio regionale illustrando i temi di maggiore interesse regionale decisi o in discussione in sede comunitaria e deve informare sulle risultanze delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea, entro quindici giorni dallo svolgimento delle stesse riunioni”*.³⁷⁷

La disciplina statutaria friulana ribadisce la funzione di indirizzo spettante al Consiglio regionale laddove è previsto che le attività intraprese dal Capo dell'esecutivo in materia comunitaria devono svolgersi *“nel quadro degli indirizzi stabiliti dal Consiglio regionale”*. A tale proposito, il Consiglio *“delibera gli atti di indirizzo riguardanti*

376Art. 17, secondo comma, legge statutaria friulana.

377Art. 17, quarto comma, legge del Friuli-Venezia Giulia;

l'attuazione delle politiche comunitarie” affermando contestualmente che “la Giunta e il Consiglio regionale definiscono d'intesa la posizione della Regione sulle proposte di atto comunitario”.

Lo statuto della Regione **Marche** attribuisce al Presidente regionale il potere di *“partecipare ai lavori della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza unificata tenendo conto degli indirizzi generali del Consiglio”*.³⁷⁸ In tal caso si riconferma il potere di indirizzo dell'Assemblea sull'esecutivo regionale pur non essendo previsti obblighi di previa informazione riguardo alla posizione di quest'ultimo in sede di Conferenza.

Anche lo statuto dell'**Emilia Romagna** ribadisce la funzione di indirizzo spettante al Consiglio e, al contempo, la funzione di rappresentanza in capo al Presidente della Regione il quale *“assicura e promuove, nel quadro degli indirizzi stabiliti dal Consiglio regionale, la più ampia partecipazione della Regione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi e di indirizzo comunitari”* (legge regionale 24 marzo 2004, n.6).

-L'introduzione, con riferimento alla fase discendente, dello strumento della *“legge comunitaria regionale”* sul modello della legge comunitaria statale configurandola come strumento unitario contenente tutte le disposizioni utili a garantire l'adeguamento dell'ordinamento regionale alla normativa comunitaria di carattere derivato.³⁷⁹ Al giorno d'oggi le sole Regioni che hanno previsto e applicato concretamente lo strumento della legge comunitaria regionale sono state il Friuli–Venezia Giulia (dove ne sono state approvate tre: la n.11 del 6 maggio 2005, la legge regionale n.9 del 26 maggio 2006 e la n.14 del 14 giugno 2007) e la Valle d'Aosta (con la legge regionale n.8 del 21 maggio 2007).

378Art. 26, primo comma, lett.g) dello statuto della Regione Marche.

379ADELE ANZON, *L'attuazione degli obblighi comunitari: legge comunitaria e ruolo delle Regioni”* in SERGIO PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, Milano, Giuffrè Editore, 2002, p.612 ss.; ADELINA ADINOLFI, *Nuove procedure per l'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di competenza regionale: verso le <<leggi comunitarie regionali>>?*, in *Rivista di diritto internazionale*, n.3/2004, p.759 ss.; PATRIZIA VIPIANA, *Le leggi comunitarie regionali: un innovativo strumento per l'attuazione delle direttive comunitarie da parte delle Regioni*, in *Quaderni regionali* n.1-2 Gennaio-Agosto 2007, p.455 ss.; UGO RESCIGNO, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato”*, in *Le Regioni*, 2002, p.740 ss.; CECILIA Odone, *Regioni e diritto comunitario: il quadro delle norme di procedura e l'attuazione regionale delle direttive CEE*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, p.43 ss.;

L'idea di istituire, su scala regionale, uno strumento che riprendesse le caratteristiche e le funzioni della legge comunitaria nazionale onde consentire l'adattamento dell'ordinamento interno al diritto comunitario, nacque nel 2001, precisamente in un progetto di legge facente parte del testo unificato elaborato dal Comitato ristretto della XIV Commissione permanente della Camera dei Deputati (denominata "Politiche dell'Unione Europea") che aveva il compito di armonizzare tra loro le varie e diverse proposte di modifica della legge n.86/1989 (c.d. "La Pergola").³⁸⁰Precedentemente all'elaborazione di questo progetto vi era stata anche un'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera, in occasione della quale si era rilevato che "un più consapevole esercizio della potestà legislativa regionale di attuazione delle direttive comunitarie potrebbe essere favorito dall'introduzione di "leggi comunitarie regionali", le quali sarebbero abilitate a disporre norme di attuazione diretta ovvero ad elencare le direttive comunitarie la cui attuazione è rimessa alla potestà regolamentare degli esecutivi regionali".

Nel testo unificato era prevista la possibilità che le Regioni, secondo le norme contenute nei rispettivi ordinamenti statutari, adottassero a cadenza annuale leggi recanti disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario vertenti su materie di loro competenza. Questa disposizione però, a causa della conclusione della XIII legislatura e della conseguente decadenza del relativo progetto di legge, non entrò per il momento in vigore.

L'intento di introdurre lo strumento in questione venne successivamente ripreso dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome la quale, in occasione di una riunione svoltasi a Palermo il 31 ottobre 2002, approvò un documento in cui si proponeva lo strumento della legge comunitaria regionale al fine di recepire gli

³⁸⁰Il testo unificato elaborato dal Comitato ristretto e adottato come testo base nel 2001 dalla XIV Commissione permanente della Camera dei Deputati era intitolato "Modifiche della legge 9 marzo 1989, n.86". In tema di proposte volte all'introduzione dello strumento della legge comunitaria regionale vedi ROBERTA DE LISO, "Una proposta: la legge comunitaria regionale" in www.federalismi.it (intervento del 23 gennaio 2003, p.1). ADELE ANZON, *L'attuazione degli obblighi comunitari: legge comunitaria e ruolo delle Regioni*, in SERGIO PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, Milano, 2002, p.612 ss.; PAOLA BILANCIA, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.1/2002, p.49 ss.; ADELINA ADINOLFI, *Nuove procedure per l'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di competenza regionale: verso le <<leggi comunitarie regionali>>?*, in *Rivista di diritto internazionale*, n.3/2004, p.759 ss.;

atti normativi comunitari all'interno degli ordinamenti regionali considerandolo “*strumento efficace ed organico*” in grado di consentire al Consiglio regionale “*con un unico provvedimento e in un contesto temporale unitario, di dare attuazione alle direttive, nelle materie rispetto alle quali non è consentita l'adozione di fonti normative subordinate*”.³⁸¹

Nel corso della successiva XIV legislatura, a seguito dell'accoglimento da parte governativa delle richieste provenienti dalle Regioni, la legge comunitaria regionale iniziò ad essere prevista nei primi progetti di legge di riforma della legge “La Pergola” per poi essere definitivamente introdotta dalla legge del 4 febbraio 2005, n.11 (“legge Buttiglione”) all'art.8, comma 5, lett.e) che parla espressamente di “*leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle Regioni e dalle Province Autonome*” prevedendo che la relazione governativa che accompagna il disegno di legge comunitaria statale “fornisce l'elenco degli atti normativi con i quali nelle singole Regioni e Province autonome si è provveduto a dare attuazione alle direttive nelle materie di loro competenza” anche con riferimento a tali leggi annuali di recepimento (art.8, quinto comma, lett.e).³⁸²

La ratio sottesa all'introduzione di questo strumento era, oltre a quella di rendere maggiormente efficace e puntuale l'attuazione da parte regionale della normativa comunitaria derivata, quella di fare in modo che tale attuazione non fosse lasciata interamente nelle mani della singola legge regionale, tenendo conto dei tempi e delle capacità decisionali dei singoli Consigli regionali.

Conseguentemente da più parti si auspicò che l'iniziativa legislativa in tema di legge comunitaria regionale si configurasse nei termini di una riserva a favore della Giunta

381Il documento elaborato e approvato il 31 ottobre 2002 dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni è reperibile in www.regioni.it;

382Nella XIV legislatura, nel corso dei lavori preparatori della legge n.11/2005, furono presentati alla Camera tre progetti di legge di modifica della legge n.86/1989. Di questi tre progetti, la proposta di legge C 3071 d'iniziativa parlamentare (c.d. “proposta Stucchi”) presentata il 25 luglio 2002 e il disegno di legge C 3123 d'iniziativa governativa presentato il 2 settembre 2002 non contenevano alcun accenno alle leggi comunitarie regionali. La terza proposta d'iniziativa parlamentare, la n. C 3310 (c.d. “proposta Bova”) presentata il 24 ottobre 2002 conteneva un implicito riferimento alle leggi in questione nell'art. 9, comma 1,lett. c) che proponeva di sostituire il comma 2-bis dell'art.9, legge n. 86/1989 con il seguente disposto: “le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano possono, secondo le norme dei rispettivi ordinamenti, adottare annualmente leggi recanti disposizioni per l'adempimento, anche mediante regolamenti regionali o provinciali, degli obblighi comunitari vertenti su materie di propria competenza”.

prevedendo che *entro una certa data di ogni anno quest'ultima presentasse al Consiglio regionale il progetto di legge comunitaria che doveva poi essere approvato entro una data specifica.*

Da più parti si sosteneva, inoltre, l'introduzione, nella legge comunitaria regionale, di “meccanismi di salvaguardia” nelle ipotesi di particolare urgenza e necessità onde impedire che si verificassero gravi infrazioni del diritto comunitario tali da condurre ad un'eccessivo ricorso al potere sostitutivo statale nonché un maggior ricorso alla fonte regolamentare per l'attuazione delle direttive comunitarie.

Per quel che riguarda il procedimento che conduce all'elaborazione e all'approvazione della legge comunitaria regionale esso può essere configurato secondo le seguenti modalità:

Solitamente l'iniziativa legislativa spetta alla Giunta regionale, la quale è tenuta a presentare al Consiglio un progetto di legge comunitaria regionale secondo modalità e scadenze temporali che variano a seconda delle Regioni: generalmente, però, il progetto in questione viene presentato entro il primo semestre dell'anno.³⁸³

Unitamente ad esso, la Giunta deve presentare una relazione nella quale essa riferisce al Consiglio circa lo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario e, in casi particolari, essa è tenuta a riferire in sede di Consiglio, riguardo a specifiche posizioni regionali sostenute in determinate realtà locali.

Inoltre, in alcune ipotesi, è previsto, in capo alla Giunta, un obbligo di informazione rivolto al Consiglio circa lo stato di attuazione della legge comunitaria regionale a distanza di un dato periodo di tempo a partire dalla data di entrata in vigore della legge stessa.

Con riferimento al contenuto della legge comunitaria regionale, essa riprende l'impostazione tipica dell'omologa legge nazionale e, a tale scopo, si prevede che essa

³⁸³La Regione Friuli-Venezia Giulia, con legge n.10 del 2 aprile 2004 contenente “*Disposizioni sulla partecipazione della Regione ai processi normativi dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*” (in *B.U. della Regione Friuli-Venezia Giulia*, 7 aprile 2004, n. 14) prevedeva “L'attuazione immediata delle direttive comunitarie” e, a tal fine, entro il 31 marzo di ogni anno, la Giunta regionale doveva presentare al Consiglio un disegno di legge regionale, indicato come legge comunitaria seguita dall'anno di riferimento. A questo proposito, seguendo il modello previsto dalla legge comunitaria nazionale, si stabiliva che la relazione accompagnante il disegno di legge doveva riferire sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto comunitario e sullo stato delle eventuali procedure di infrazione a carico dello Stato in conseguenza di inadempimenti della Regione”.

contenga disposizioni modificative o abrogative di disposizioni regionali in contrasto con gli obblighi comunitari, la disciplina attuativa delle direttive comunitarie nelle materie soggette a riserva assoluta di legge, la disciplina avente ad oggetto l'attuazione in via amministrativa e regolamentare delle direttive (quest'ultima da parte della Giunta nelle materie non soggette a riserva di legge, introducendo, in tal modo, una vera e propria "delegificazione regionale") nonchè l'adempimento di obblighi derivanti dalle sentenze della Corte di Giustizia o dalle decisioni comunitarie.³⁸⁴

Le direttive attuate in via regolamentare ed amministrativa e quelle che non necessitano di provvedimenti di attuazione sono contenute in un elenco che va allegato alla legge comunitaria regionale.³⁸⁵

Quest'ultima può, inoltre, contenere norme specifiche di riferimento alle direttive da essa recepite nonchè norme aventi ad oggetto la trasmissione della legge comunitaria alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni. In alcune ipotesi sono state introdotte procedure specifiche aventi ad oggetto quegli obblighi comunitari aventi scadenza anteriore alla data di entrata in vigore della legge comunitaria regionale dell'anno in corso il cui adempimento richiede l'adozione di misure urgenti al di fuori della legge comunitaria regionale: la caratteristica dell'"urgenza", in tal caso, viene ricondotta alla sentenze degli organi giurisdizionali della Comunità "comunicate dal Governo alla Regione" anche se si ritiene che la Regione possa autonomamente adempiere alle suddette sentenze in maniera diretta senza attendere la comunicazione da parte governativa.

Per quel che riguarda la disciplina delle leggi comunitarie regionali, guardando la prassi che si è delineata dal 2005 ad oggi, vediamo che, in alcune Regioni a statuto ordinario le leggi in questione sono state disciplinate dagli stessi statuti regionali oppure da

384 La legge comunitaria che guida la delegificazione deve determinare "le norme generali o i criteri" che devono essere rispettati nell'esercizio del potere regolamentare e, inoltre, deve dettare "le disposizioni relative qualora le direttive consentano scelte in ordine alle modalità della loro attuazione o si renda necessario introdurre sanzioni amministrative o individuare le autorità pubbliche cui affidare le funzioni amministrative inerenti all'applicazione della nuova disciplina, o qualora l'attuazione delle direttive comporti l'istituzione di nuovi organi amministrativi o la previsione di nuove spese o di minori entrate".

385 La qualificazione di direttive "non necessitanti di provvedimenti di attuazione" sta ad indicare "quelle direttive di diretta applicazione, in virtù del loro contenuto sufficientemente preciso" anche se si contesta il fatto che, come risulta dalla giurisprudenza comunitaria, anche le direttive idonee a produrre effetti diretti richiedono l'adozione di norme interne ai fini della loro attuazione in quanto l'effetto diretto costituisce unicamente una "garanzia minima".

specifiche leggi.

Per quel che riguarda la previsione statutaria si farà riferimento alle dieci Regioni a statuto ordinario che, a seguito della riforma del Titolo V, hanno adottato i nuovi statuti: Puglia, Calabria, Lazio, Toscana, Piemonte, Marche, Emilia-Romagna, Umbria, Liguria e Abruzzo.

Per quel che invece riguarda gli statuti delle restanti cinque Regioni a statuto ordinario (Basilicata, Campania, Lombardia, Molise e Veneto) essi non sono stati modificati e, pertanto, risalgono ad un'epoca (1970) ancora ben lontana dal conoscere la partecipazione delle Regioni alla fase attuativa del diritto comunitario.

La legge comunitaria regionale è prevista in maniera esplicita dallo statuto della Regione **Lazio** (adottato nel novembre del 2004 precedentemente all'entrata in vigore della legge n.11/2005) e dallo statuto della Regione **Piemonte**.

Gli altri statuti regionali prevedono leggi regionali di attuazione di direttive comunitarie senza però denominarle leggi comunitarie regionali (in questa direzione si sono mosse la Regione **Calabria**, **Marche**, **Emilia-Romagna**, **Umbria** e **Liguria**) oppure si riferiscono in maniera vaga all'attuazione delle direttive da parte delle Regioni nelle materie oggetto di loro competenza (in tal senso vedi gli statuti della Regione **Puglia**, **Toscana** e **Abruzzo**).

Alcuni statuti, inoltre, fanno riferimento unicamente all'attuazione regionale delle direttive comunitarie mentre altri si riferiscono all'attuazione della normativa comunitaria in generale. In alcuni casi, la previsione delle leggi regionali di attuazione delle direttive è contenuta, all'interno dello statuto, nel titolo disciplinante i rapporti tra Regione ed Unione europea oppure nel titolo dedicato agli organi regionali ed alla partecipazione popolare.

Per quel che riguarda la procedura di approvazione delle leggi comunitarie regionali o delle leggi regionali di attuazione delle direttive comunitarie, gli statuti prevedono generalmente la loro approvazione da parte del Consiglio regionale e l'iniziativa legislativa nelle mani della Giunta, in altri casi si esclude, per esse, l'iniziativa popolare. In alcune ipotesi si esclude la loro approvazione mediante procedimenti abbreviati oppure si prevede, la loro approvazione nel corso di una sessione comunitaria consiliare "ad hoc".

Gli statuti laziale e piemontese disciplinanti le leggi comunitarie regionali prevedono la loro approvazione a cadenza annuale mentre tutti gli statuti qui esaminati (tranne quello laziale) prevedono la sottrazione delle leggi comunitarie regionali e delle leggi regionali di attuazione delle direttive comunitarie al referendum abrogativo.

Per quel che riguarda i contenuti delle leggi comunitarie regionali e delle leggi regionali di attuazione delle direttive comunitarie gli statuti in esame prevedono in proposito una disciplina variegata: lo statuto della Regione Umbria prevede l'attuazione delle direttive esclusivamente per via legislativa mentre gli altri statuti prevedono un'attuazione sia per via legislativa che per via regolamentare (del Consiglio come previsto dallo statuto marchigiano o della Giunta come previsto, invece, dallo statuto calabrese, piemontese e ligure).

Lo statuto laziale disciplina la legge regionale comunitaria di attuazione delle direttive comunitarie e prevede che ad essa provvede la Giunta mediante lo strumento del regolamento mentre lo statuto emiliano prevede l'attuazione da parte regionale delle direttive comunitarie per via legislativa, regolamentare e amministrativa.

In alcuni statuti sono previsti limiti alle leggi comunitarie regionali o alle leggi regionali di attuazione delle direttive comunitarie: in questo senso vedasi lo statuto laziale laddove esige *“il rispetto della Costituzione”* oppure lo statuto calabrese ed emiliano laddove prevedono *“il rispetto delle procedure ovvero delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato”* (è evidente il richiamo all'art.117, quinto comma, Cost.).

Passando alla previsione legislativa delle leggi comunitarie regionali si osserva che sono poche le Regioni ordinarie che hanno emanato una disciplina legislativa riferita allo strumento in esame:

l'Emilia-Romagna che prevede la legge comunitaria regionale all'interno della legge regionale n.6 del 23 marzo 2004, art.3 intitolata *“Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università”* (è da rilevare, tra l'altro, che la legge emiliana è stata la prima ad essere stata adottata prima dell'entrata in vigore della legge n.11/2005 che, all'art.8, come si è visto, ha previsto implicitamente questo strumento),le

Marche con la legge regionale n.14 del 2 ottobre 2006 intitolata *“Disposizioni sulla partecipazione della Regione Marche al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie”* e la **Calabria** con la legge regionale n.3 del 5 gennaio 2007 intitolata *“Disposizioni sulla partecipazione della Regione Calabria al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie”*.

Per quel che riguarda l'iter procedurale di approvazione previsto dalle tre leggi in esame si evidenzia il fatto tutte e tre prevedono l'iniziativa legislativa in mano alla Giunta e stabiliscono il termine entro il quale va presentato il disegno di legge comunitaria regionale (la legge emiliana prescrive anche il termine, 31 dicembre, entro cui la legge comunitaria deve essere approvata).

La legge marchigiana e quella calabrese disciplinano la sessione comunitaria da tenersi in sede di Consiglio regionale alla quale, nel caso marchigiano, sono dedicate “una o più sedute” e si prevede l'adeguamento del regolamento consiliare alle prescrizioni della legge regionale comunitaria.

Anche in queste tre leggi regionali è prevista la cadenza annuale della legge comunitaria che deve essere così denominata nell'intitolazione contestualmente all'indicazione dell'anno di riferimento mentre, al contrario, niente è previsto in tema di sottrazione della legge comunitaria regionale al referendum abrogativo (anche se nei rispettivi statuti Emilia, Marche e Calabria sottraggono a tale referendum le leggi di attuazione delle direttive comunitarie).

Passando al contenuto delle tre leggi regionali in questione, esse prevedono il recepimento, attraverso lo strumento della legge comunitaria regionale, delle direttive comunitarie autorizzando, allo stesso tempo, la Giunta a provvedere all'attuazione in via amministrativa secondo i criteri e i principi direttivi stabiliti dal Consiglio.

È da rilevare come la legge regionale calabrese preveda che, alla legge comunitaria regionale sia allegato l'elenco delle direttive che, in quanto direttamente applicabili in virtù del loro contenuto sufficientemente specifico o in quanto l'ordinamento regionale è già conforme ad esse, non necessitano di provvedimenti di attuazione. La stessa legge prevede che, nelle ipotesi di urgenza, sia data attuazione alle direttive comunitarie secondo modalità diverse rispetto alla legge comunitaria regionale disponendo che nel

caso in cui le direttive abbiano scadenza anteriore alla data di entrata in vigore della legge comunitaria regionale relativa all'anno in corso la Giunta debba presentare al Consiglio una proposta di legge per la loro attuazione indicando, contestualmente, la data entro cui quest'ultima deve essere approvata.

Come detto all'inizio di questo paragrafo, la prima Regione ad aver attuato concretamente lo strumento della legge comunitaria regionale è stata il Friuli-Venezia Giulia mediante l'approvazione di ben tre leggi comunitarie.

La prima di queste leggi è, in ordine temporale, la **n.11 del del 6 maggio 2005** contenente *“Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione delle direttive 2001/42/CE, 2003/4/CE e 2003/78/CE”* (Legge comunitaria 2004 che, come vedremo in seguito, è stata oggetto di un giudizio di legittimità promosso dal Governo italiano).

La legge in questione è strutturata in quattro capi: il primo Capo disciplina la fase di attuazione delle direttive comunitarie prevedendo, a tal fine, il recepimento per via amministrativa e per via regolamentare (dando spazio ai regolamenti di delegificazione); il secondo Capo rinvia alla fonte regolamentare seppur indirettamente mentre il terzo Capo prevede un regolamento di attuazione. Il quarto Capo, infine, contiene l'elenco delle direttive per le quali è disposta l'attuazione per rinvio, avendo esse un contenuto incondizionato e sufficientemente specifico e delle direttive che non necessitano di provvedimenti di attuazione in quanto l'ordinamento interno risulta essere già conforme ad esse.

La seconda legge comunitaria adottata dalla Regione friulana è la **n.9 del 26 maggio 2006** intitolata *“Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione delle direttive 98/64/CE, 1999/27/CE, 1999/76/CE, 2000/45/CE, 2001/22/CE, 2003/126/CE, 2004/16/CE, 2005/4/CE, 2005/6/CE, 2005/10/CE. Modifica alla legge regionale 31 maggio 2002, n.14 (Disciplina organica dei lavori pubblici) in adeguamento al parere motivato della Commissione europea C(2005) 5145 del 13 dicembre 2005 (Legge comunitaria 2005)”*. Questa legge comunitaria è strutturata in

cinque capi: il primo contenente “Disposizioni generali”, il secondo e il terzo di attuazione delle direttive comunitarie mediante fonte legislativa (contenendo disposizioni attuative) e per rinvio nel caso di direttive aventi contenuto incondizionato e sufficientemente specifico, il quarto contenente modifiche alla legge regionale n. 14/2002 e il quinto comprensivo di “Disposizioni finali e transitorie”.

La terza legge comunitaria friulana è datata **14 giugno 2007, n.14** ed è intitolata *“Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione degli articoli 4, 5 e 9 della direttiva 79/409/CE concernente la conservazione degli uccelli selvatici in conformità al parere motivato della Commissione europea C(2006) 2683 del 28 giugno 2006 e della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (Legge comunitaria 2006)”*.

Anche questa legge è suddivisa in cinque capi: il primo di essi è dedicato alle disposizioni introduttive sull'adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario; il secondo e il terzo prevedono l'attuazione diretta, per via legislativa, delle direttive comunitarie oppure rinviando, a tale scopo, alla fonte regolamentare; il quarto dà attuazione legislativa ad una direttiva risalente al 1992 e, infine, il quinto prevede norme sanzionatorie e finali.

La seconda Regione ad aver attuato la legge comunitaria regionale è stata la **Valle d'Aosta** con la **legge n.8 del 21 maggio 2007** intitolata *“Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione delle direttive 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici e la n.92/43/CEE riguardante la conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche. Legge comunitaria 2007”*.

-La previsione di una “*sessione comunitaria*” del Consiglio regionale da svolgersi una volta all'anno onde consentire la discussione del progetto di legge comunitaria regionale e la presentazione di un rapporto sullo stato di attuazione della normativa comunitaria e sulle posizioni tenute dalla Giunta regionale in materia. La previsione di questa sessione consiliare “ad hoc” sulle questioni comunitarie potrebbe via via configurarsi, come

auspicato dalla dottrina, occasione proficua per il confronto istituzionale e politico tra Consiglio e Giunta.³⁸⁶

-La previsione di “*Commissioni consiliari*” sulle questioni comunitarie risale agli anni settanta e risponde all'esigenza di garantire ai Consigli regionali dei margini d'intervento sulle questioni comunitarie in grado di rendere concreta la loro partecipazione al processo decisionale comunitario.

Questi organismi interni alle assemblee regionali sono dotati di requisiti di alta specializzazione in materia comunitaria e vengono distinti tra loro in base alla fonte che li prevede e in base alle funzioni ad essi attribuiti.

Per quel che riguarda la fonte istitutiva degli organi in questione essa può essere: a)-la deliberazione consiliare; b)-la modifica del regolamento consiliare; c)-la deliberazione legislativa.

Quanto all'aspetto legato alle funzioni svolte dalle Commissioni la distinzione si opera tra Commissioni speciali e Commissioni permanenti.

La prima Regione italiana che ha scelto di dotarsi di queste articolazioni interne al Consiglio è stata la **Toscana**, la quale, nel 1979, aveva optato per una Commissione speciale denominata “*Commissione speciale per i problemi della CEE*” composta da dieci Consiglieri regionali svolgenti attività di studio, proposta, informazione, documentazione e promozione della partecipazione dei cittadini al processo

386La Regione Marche, con la legge regionale n. 14 del 2 ottobre 2006 contenente “Disposizioni sulla partecipazione della Regione Marche al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie” è stata la prima a introdurre tale sessione seguita dalla Regione Calabria che ha introdotto lo strumento della sessione consiliare comunitaria attraverso la legge regionale n.3 del 5 gennaio 2007 intitolata “*Disposizioni sulla partecipazione della Regione Calabria al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie*”. La Regione Valle D'Aosta ha operato la stessa scelta mediante la legge regionale n. 8 del 16 marzo 2006 contenente “Disposizioni in materia di attività e relazioni europee e internazionali della Regione autonoma Valle D'Aosta nel corso della quale è stata, tra l'altro, approvata la prima legge comunitaria regionale. ODONE CECILIA, *La partecipazione regionale alla formazione ed attuazione del diritto comunitario. Applicazione delle leggi Buttiglione e La Loggia fino ai più recenti atti regionali in materia comunitaria*, in *Osservatorio Legislativo Interregionale* (a cura di), Roma, 2006, reperibile su www.issirfa.it; PATRIZIA VIPIANA, *Le leggi comunitarie regionali: un innovativo strumento per l'attuazione delle direttive comunitarie da parte delle Regioni*, in *Quaderni regionali*, n.1-2/2007, p.449 ss.; DIREZIONE GENERALE DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA-SERVIZIO LEGISLATIVO E QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE (a cura di), *Diritto comunitario e Regioni: la partecipazione regionale alla formazione ed attuazione del diritto comunitario. Applicazione delle leggi Buttiglione e La Loggia fino ai più recenti atti regionali in materia comunitaria*, Roma, 2006;

d'integrazione comunitaria.³⁸⁷

L'istituzione di questa commissione avvenne tramite deliberazione consiliare e, al giorno d'oggi, la commissione è intitolata ai *“rapporti con l'Unione europea e alle attività internazionali della Regione Toscana”* (istituita con deliberazione consiliare n. 99 dell'11 ottobre 2005).³⁸⁸

La Regione **Sicilia** optò per una commissione permanente istituita tramite modifica al regolamento consiliare nel 1986 successivamente modificata tramite deliberazione consiliare del 2003. Stessa scelta operata dalla Regione **Sardegna**, dall'**Abruzzo** (con l'istituzione della Commissione permanente *“Politiche europee, internazionali e programmi della Commissione europea”*) dalla Provincia autonoma di **Trento** (dove è stata istituita la *“Commissione per i rapporti internazionali e con l'Unione europea”*). La **Calabria** si è, invece, orientata a favore dell'istituzione di una Commissione speciale avvenuta con legge regionale n.45/2002.

Peculiare il caso della Regione **Veneto** dove è stata istituita una Commissione speciale per i rapporti comunitari (attraverso delibera consiliare del 26 luglio 2000 e riistituita nel 2005 sempre con deliberazione consiliare n.50 del 20 luglio 2005) per una durata di ventiquattro mesi avente non solo compiti di studio, proposta e coordinamento ma anche il potere di formulare pareri alle Commissioni competenti per materia riguardo ai progetti di legge e di regolamento di attuazione della normativa comunitaria. Inoltre, è previsto che tale Commissione speciale si riunisca in seduta congiunta con la Commissione consiliare competente per materia in modo tale da formulare il parere sulla posizione che la Regione dovrà assumere nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni in riferimento alla sua partecipazione alla fase ascendente del processo normativo comunitario.

7.La clausola di “cedevolezza invertita”.

387Con la deliberazione del 2005 alla Commissione speciale toscana sono assegnati I seguenti compiti: *“cura dei rapporti con l'Unione europea, anche in collaborazione con le Commissioni permanenti: informazione e documentazione sugli atti dell'Unione europea; proposte al Consiglio per atti di indirizzo e programmazione concernenti l'attuazione e la promozione delle politiche comunitarie; promozione della partecipazione dei cittadini e delle istituzioni al processo di integrazione europea”*.

388Reperibile in www.consiglio.regione.toscana.it;

In tema di attuazione di direttive comunitarie da parte regionale, la Corte costituzionale, nella sua giurisprudenza più recente, ha avuto occasione di intervenire attraverso la sentenza n.398 del 20 novembre 2006.³⁸⁹

Con questa pronuncia la Corte ha colto l'occasione per definire ulteriormente i rapporti tra Stato e Regioni nella fase discendente del processo normativo comunitario soprattutto per quanto riguarda l'applicazione della c.d. “*clausola di cedevolezza*”.

La sentenza n.398 nasce da un giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti della Regione Friuli-Venezia Giulia, con riferimento alla legge comunitaria del 2004, la n.11 del 2005, da questa emanata e contenente le “*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee*”.³⁹⁰

In quest'occasione la Corte si è espressa su alcuni importanti profili di legittimità costituzionale concernenti:

- la legittimità dell'immediata attuazione da parte regionale di direttive comunitarie in materie di potestà legislativa concorrente (nel caso in esame direttive attinenti alla materia ambientale) anche in assenza di una previa legge statale di principio con la funzione di guidare l'azione del legislatore regionale.
- L'inderogabilità del riparto costituzionale delle competenze legislative di Stato e Regioni per esigenze di carattere unitario a meno che tali esigenze non fossero state espressamente stabilite dalle direttive comunitarie da attuare.
- La qualificazione delle norme contenute nelle direttive comunitarie come principi in grado di indirizzare il legislatore regionale nella fase di attuazione delle stesse nelle materie oggetto di potestà concorrente.
- L'ammissibilità di una particolare fattispecie di “*cedevolezza invertita*” espressa da una legge regionale di attuazione con la funzione di salvaguardare le competenze legislative statali in fase di attuazione della normativa comunitaria non ancora esercitate.

A parere del Governo italiano la legge comunitaria della Regione Friulana violava

³⁸⁹Publicata sulla *Gazzetta Ufficiale* del 6 dicembre 2006 e reperibile su www.cortecostituzionale.it;

³⁹⁰La legge comunitaria della Regione Friuli-Venezia Giulia n.11 del 6 maggio 2005 attuava le direttive 2001/42/CE, la direttiva 2003/4/CE e la direttiva 2003/78/CE attinenti alla materia ambientale..

alcune importanti disposizioni contenute nella legge costituzionale n.1/1963 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), nell'art.117, primo, secondo e quinto comma della Costituzione e nell'art.16 della legge n.11/2005 (la legge “Buttiglione” contenente le Norme generali per la partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”).

Ad essere oggetto di contestazione era il fatto che la legge comunitaria del Friuli avesse recepito alcune direttive comunitarie concernenti la materia ambientale che, allo stesso tempo, erano già oggetto di attuazione da parte del legislatore statale configurandosi, in tal modo, una violazione dell' “obbligo di armonizzazione” derivante dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e, conseguentemente, delle “esigenze unitarie” espresse dall'art.117, primo comma, Cost.³⁹¹

A detta del Governo, la legge comunitaria friulana nel dare attuazione alle direttive in materia ambientale contrastava con la titolarità della competenza esclusiva statale in materia sancita all'art.117, secondo comma, lett.s) per le seguenti ragioni:

-Nell'attuare la direttiva 2001/42/CE riguardante “la valutazione di determinati piani e programmi sull'ambiente”, la legge friulana violava la titolarità esclusiva dello Stato nel perseguire gli obiettivi stabiliti dalla direttiva in questione (come la garanzia di “un elevato livello di protezione dell'ambiente” e l'integrazione di “considerazioni ambientali all'area di elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile”): il perseguimento di tali obiettivi, infatti, si riteneva fosse riconducibile all'esigenza di garantire “standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale” la cui fissazione spettava allo Stato in qualità di soggetto tenuto alla cura di interessi unitari e non suscettibili di essere frazionati mediante interventi del legislatore regionale. Conseguentemente, il Governo evidenziava la presunta violazione dell'art.117, quinto comma, Cost che sanciva la potestà, in capo alle

³⁹¹Le direttive in materia ambientale attuate con la legge comunitaria n.11 del 2005 dalla Regione Friuli-Venezia Giulia erano le seguenti: la **Direttiva 2001/42/CE** del 27 giugno 2001 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente), la **Direttiva 2003/4/CE** del 28 gennaio 2003 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale) e la **Direttiva 2003/78/CE** dell'11 agosto 2003 (Direttiva della Commissione relativa ai metodi di campionamento e di analisi per il controllo ufficiale dei tenori di patulina nei prodotti alimentari). Per un primo commento della sentenza n.398/2006 vedi “L'attuazione delle direttive comunitarie da parte delle Regioni (sentenza Corte Cost. n.398/2006)”, in www.assonime.it.

Regioni, di attuare le direttive comunitarie unicamente nelle “materie di sua competenza”. A sua difesa, la Regione Friuli sosteneva la “trasversalità” della disciplina in questione in quanto incidente su diverse materie di sua competenza.

A detta del legislatore regionale e a fronte di questa “trasversalità”, lo Stato era tenuto a fissare i c.d. “standard minimi” di tutela dell'ambiente lasciando ad egli il compito di attuare, sul territorio regionale, la direttiva in questione. A questo proposito, la Regione sosteneva l'ammissibilità del suo intervento di attuazione preventivo e cedevole di fronte all'attuazione successiva da parte statale, in base all'esigenza di evitare inadempimenti sul piano comunitario con conseguente esercizio del potere sostitutivo statale dato che lo Stato avrebbe dovuto recepire la direttiva 2001/42 entro il 21 luglio 2004.

Sempre secondo il legislatore regionale, le competenze statali nella fase di attuazione della direttiva erano salvaguardate dal disposto dell'art.12 della legge comunitaria friulana che prevedeva il suo successivo adeguamento agli eventuali principi generali che, in fase successiva, sarebbero stati emanati dallo Stato nelle materie di competenza esclusiva e concorrente (art.117, secondo e terzo comma, Cost) nonché l'applicazione degli atti normativi statali, al posto delle disposizioni regionali contrastanti, sino alla data di entrata in vigore della normativa regionale di adeguamento.

La Regione Friuli, inoltre, sosteneva l'inesistenza, nel contenuto della direttiva 2001/42, di esigenze di attuazione unitaria da parte statale: il contenuto della direttiva, si evidenziava, era, in tal senso, troppo generico e, in aggiunta, essa metteva in evidenza come la direttiva non stabilisse standard uniformi di tutela ma, al contrario, avesse unicamente “carattere procedurale” affidando la tutela ambientale alla valutazione amministrativa senza prevedere riserve esclusive in capo allo Stato.

Anche ammettendo l'eventualità che la direttiva fissasse standard minimi di tutela, sosteneva il legislatore friulano, la Regione doveva attendere l'intervento attuativo statale ma, allo stesso tempo, doveva essere messa in grado di adottare norme di adattamento ai contenuti della direttiva assicurando in tal modo l'adempimento degli obblighi comunitari nelle materie di sua competenza incise dalla normativa comunitaria. In tal caso, quindi, si sosteneva l'ammissibilità della “cedevolezza invertita” ritenendosi possibile l'intervento regionale preventivo a quello statale nel dettare norme di

adeguamento alle direttive comunitarie, nel rispetto dei principi stabiliti da queste ultime e dalla normativa statale: il legislatore regionale aveva il dovere di adeguarsi e, in tal senso, si manifestava la “cedevolezza” del proprio intervento, alla successiva normativa statale adottata nell'esercizio della sua competenza.

-Con riferimento alla Direttiva 2003/4/CE riguardante l'accesso del pubblico all'informazione ambientale si lamentava, da parte governativa, identica lesione della competenza esclusiva statale dovuta all'attuazione regionale della stessa, in quanto tale materia si riteneva fosse strettamente attinente alla tutela dell'ambiente essendo l'informazione ambientale “detenuta dalle autorità pubbliche”.³⁹² La materia attinente all'accesso del pubblico all'informazione ambientale, inoltre, a detta del Governo, costituisce una materia “contigua” al “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale” costituente, a sua volta, materia di competenza esclusiva statale. A detta della Regione friulana, è eccessivo ritenere che tutte le informazioni ambientali abbiano ad oggetto specifico l'ambiente.

-Con riferimento alla terza direttiva attuata dalla Regione Friuli, la n. 2003/78/CE concernente i metodi di campionamento e di analisi per il controllo ufficiale dei tenori di patulina nei prodotti alimentari, si lamentava la violazione della competenza esclusiva statale, poichè tale normativa, sosteneva il Governo, era qualificabile come “tecnica” e come tale attinente ad esigenze unitarie poste a “tutela della salute e del commercio” il cui perseguimento spettava allo Stato in quanto ente unitario.

La Corte costituzionale si è espressa nel senso dell'inammissibilità del ricorso statale e ha affermato la piena legittimità della clausola di “cedevolezza invertita” contenuta nell'art.12 della legge regionale friulana, ammettendo l'intervento preventivo regionale rispetto al successivo intervento statale, nelle materie di propria competenza e nel rispetto, come suddetto, dei principi generali desulibili dalla normativa comunitaria e dei principi e dei criteri direttivi stabiliti dalla legge statale. In questo modo, il giudice costituzionale estende a favore delle Regioni, quel meccanismo di “cedevolezza” introdotto dall'art.11, comma 8 della legge n.11 del 4 febbraio 2005 (la legge “Buttiglione”)

³⁹²La direttiva 2003/4/CE è stata attuata da parte statale, a seguito del ricorso in esame, mediante il decreto legislativo n.195/2005.

attribuito il potere di attuare le direttive comunitarie anche nelle materie oggetto di competenza regionale, con la previsione che le disposizioni adottate in tali materie entrassero in vigore solo alla scadenza del termine stabilito dalle direttive per la loro attuazione e restando vigenti fino alla successiva entrata in vigore della normativa regionale di attuazione nei cui confronti esse erano cedevoli.

Al legislatore friulano è da attribuire il merito di aver introdotto la “cedevolezza invertita” a suo favore, anticipando, in tal modo, lo Stato nel recepimento della normativa comunitaria mediante l'adozione preventiva della normativa di attuazione. In questo caso, si consente alla Regione, in assenza di una disciplina legislativa in determinati settori (soprattutto in quei settori “trasversali” che non consentono un agevole definizione degli ambiti di competenza), di intervenire mediante una disciplina legislativa avente carattere temporaneo con la quale si definiscono gli ambiti di rispettiva competenza in questi settori, con la contestuale previsione di una clausola (quella di “cedevolezza”) posta a salvaguardia delle future competenze statali.

Ciononostante l'introduzione di tale clausola solleva alcune perplessità sia se utilizzata dallo Stato che se utilizzata dalle Regioni in quanto, si ritiene, fautrice di potenziali conflittualità tra Stato e Regioni.³⁹³

A favore della Regione si sostiene, inoltre, da parte del giudice costituzionale, il carattere della “trasversalità” in materia di tutela dell'ambiente e di valutazione strategica che renderebbe pienamente ammissibile l'esercizio su di esse delle competenze regionali.³⁹⁴

Quanto alla presunta violazione dell'art.117, primo comma della Costituzione, che impone un'attuazione esclusivamente statale in caso di interessi unitari derivanti dalla normativa comunitaria, la Corte ha negato che, nel caso oggetto della sentenza n. 398, ci fosse tale violazione non essendovi, in nessuna norma delle direttive, un richiamo alla

393 Timore espresso in dottrina da SALVATORE TRIPODI, “L'attuazione delle direttive comunitarie e le clausole di cedevolezza”, in www.federalismi.it n.9/2007

394 In realtà la Corte costituzionale aveva già avuto occasione di esprimersi in favore del carattere “trasversale” della materia della tutela dell'ambiente nella sentenza n.407/2002, affermando la sua “incidenza su una pluralità di interessi e di oggetti, in parte di competenza esclusiva dello Stato, ma in parte anche di competenza concorrente delle regioni, I quali legittimano una serie di interventi regionali nell'ambito dei principi fondamentali della legislazione statale in materia” e sostenendo che “la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze”. BARBARA SARDELLA, “La “dimensione” comunitaria dei nuovi statuti regionali”, in *Le Istituzioni del Federalismo* n. 3-4/2007, p. 476 ss.;

necessità di attuazione unitaria delle stesse.

Nel negare tale violazione la Corte richiama quanto espresso nella sentenza n.126/1996, laddove si affermava che *“le esigenze unitarie poste a base di un eventuale accentramento nello Stato della competenza ad attuare una direttiva comunitaria, derogando al quadro costituzionale interno di ripartizione della funzione legislativa, devono discendere con evidenza dalla stessa normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea”*.

Così affermando la Corte mantiene intatto l'assetto costituzionale delle competenze legislative attribuite allo Stato e alle Regioni, il quale non subisce alcuna deroga imputabile a presunte esigenze di carattere unitarie derivanti dalla normativa comunitaria.

8. Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni.

Nel corso di questa trattazione abbiamo avuto modo di delineare lo strumento del potere sostitutivo con riferimento alla dimensione comunitaria. In realtà il potere in questione riveste un ambito di applicazione ben più ampio rispetto a quello vertente in materia comunitaria, soprattutto da quando esso è stato oggetto di una dettagliata disciplina ad opera della legge costituzionale n.3 del 18 ottobre 2001 (*Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*) che prevede, in base a determinati presupposti e a determinate circostanze, la sua applicazione nei confronti degli enti territoriali anche in ambiti diversi da quello attinente ai rapporti tra questi ultimi e l'ordinamento comunitario.³⁹⁵In linea generale, la sostituzione si configura, secondo le indicazioni fornite in proposito dal giudice costituzionale (sentenza n.177/1988), come *“un potere eccezionale in virtù del quale un soggetto o un organo gerarchicamente superiore oppure investito della funzione di indirizzo o di vigilanza nei confronti di altri soggetti, provvede, in casi di persistente inattività di questi ultimi, a compiere in loro vece atti rientranti nelle competenze degli stessi”*.

Con riferimento ai rapporti tra autonomie territoriali e diritto comunitario, il potere

³⁹⁵Il potere sostitutivo ha origine all'interno dell'ambito amministrativo, ovvero nel quadro dei rapporti intercorrenti tra uffici e organi di una medesima Pubblica Amministrazione e dei rapporti tra enti come lo Stato e le Regioni.

sostitutivo non si configura come strumento di recente istituzione:

la sua origine è rinvenibile, come abbiamo avuto modo di vedere, nella legge 16 maggio 1970 la quale operava il trasferimento delle funzioni amministrative a favore delle Regioni a statuto ordinario (mediante 11 decreti legislativi entrati in vigore nel 1972) attribuendo contestualmente allo Stato (nella persona del Consiglio dei Ministri) la possibilità di sostituirsi alle Regioni nei casi di “*persistente inattività a provvedere*” anche di fronte a obblighi comunitari. Sostituzione ammessa in virtù dell'utilizzo della “delega” che, in quanto tale, consentiva al Governo centrale di sostituirsi al legislatore regionale nei casi di inadempienza di fronte a obblighi derivanti dalla normativa comunitaria (basandosi sul fatto che la funzione amministrativa delegata alla Regione quanto a titolarità restava in capo all'esecutivo centrale). Soluzione che, come si è visto, trovava l'avallo del giudice costituzionale il quale in occasione di alcune pronunce in materia (su tutte la **sentenza n.142 del 1972**), aveva “esortato” il legislatore statale a predisporre strumenti atti a fronteggiare l'eventualità di inattività regionali sul fronte dell'attuazione delle norme di diritto comunitario allo scopo di salvaguardare le “esigenze di carattere unitario” (nel caso in esame evitare al Governo centrale l'incorrere nella responsabilità in sede comunitaria per violazione degli obblighi derivanti dai Trattati comunitari).³⁹⁶In questo caso vi era la necessità di un intervento normativo (vista l'inesistenza di tali strumenti nella disciplina costituzionale) al fine di introdurre uno strumento che, all'epoca, non era previsto nel dettato costituzionale. A fronte di questo “vuoto normativo” si delineavano due possibilità: prevedere un meccanismo del tutto nuovo attraverso legge costituzionale (con conseguente riforma del dettato costituzionale) oppure ricavare dal sistema vigente tale strumento volto a fronteggiare l'inerzia regionale mediante un'*interpretazione adeguatrice* del testo vigente: alla fine prevalse la seconda opzione giustificandosi il potere sostitutivo in base ad un *dovere costituzionale* che impone l'obbligo di dare esecuzione agli obblighi

³⁹⁶In proposito vedi la sentenza n.142 del 1972 in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, p.1385 ss nella quale si affermava che “ogni distribuzione dei poteri di applicazione delle norme comunitarie che si effettui a favore di enti minori diversi dallo Stato presuppone il possesso da parte del medesimo degli strumenti idonei a realizzare tale adempimento anche di fronte all'inerzia della Regione che fosse investita della competenza all'attuazione”. La Corte concludeva affermando che, essendo gli strumenti in questione carenti nel nostro ordinamento, fino al momento in cui “tale situazione non venga modificata con il ricorso alle forme a ciò necessarie, il solo mezzo utilizzabile per far concorrere le Regioni all'attuazione dei regolamenti comunitari è quello della delegazione dei poteri che offre il rimedio della sostituibilità del delegante in caso di inadempimento del delegato”.

comunitari.

La normativa successiva ai decreti del 1972 (la legge n.153 e la n.382 del 1975 e il D.P.R. n.616/1977) contemplava un modello di potere sostitutivo nel quale, ad un assetto di competenze regionali (in riferimento all'attuazione del diritto comunitario) non più oggetto di delega statale ma configurate come “proprie”, veniva affiancato un potere sostitutivo governativo da esercitarsi nei confronti della Regione in caso di *persistente inadempimento* da parte di quest'ultima nello svolgimento dell'attività amministrativa di esecuzione delle direttive (art.27 della legge n.153/1975). Il meccanismo sostitutivo previsto dalla normativa in esame (che, nella fattispecie disciplinata dalla legge n.153/1975, riguardava l'attuazione di direttive comunitarie vertenti in materia di agricoltura), pur nella previsione che obbligava il Governo a “sentire il Presidente della Giunta regionale interessata”, attribuiva ampi margini di discrezionalità all'esecutivo nazionale (nella persona del Ministero dell'agricoltura) in quanto poteva essere attivato anche nelle ipotesi in cui Regione e Governo avessero espresso “divergenti valutazioni rispetto agli obiettivi da conseguire”. Di conseguenza si avvertiva la necessità di mitigare la discrezionalità governativa riguardo ai presupposti che rendevano necessaria l'attivazione del meccanismo in esame correlativamente all'esigenza di predisporre strumenti che garantissero al legislatore regionale la possibilità di rimediare ad eventuali inadempimenti sul piano comunitario precedentemente alla sostituzione governativa (che, quindi, andava configurata unicamente come *extrema ratio* di fronte a tali inattività regionali).³⁹⁷ La Corte costituzionale, anche in questa occasione, venne chiamata a pronunciarsi con riferimento al meccanismo sostitutivo previsto nell'art.27 della legge n.153 del 1975 con la **sentenza n.182 del 1976**, nella quale si affermava che nelle ipotesi di *inadempimento persistente degli organi regionali nello svolgimento delle attività amministrative di attuazione delle direttive comunitarie* il potere sostitutivo trovava il proprio presupposto

³⁹⁷La dottrina dell'epoca si chiedeva attraverso quali atti normativi dovevano disporsi gli strumenti (il dilemma era: legge ordinaria o legge costituzionale?) in grado di rimediare all'inerzia del legislatore regionale. Sul tema vedi FRANCO BASSANINI, *Attuazione regionale di direttive comunitarie e intervento sostitutivo del Governo*, in *Le Regioni*, 1977, p.148 ss., PAOLO CARETTI, *Potere sostitutivo dello Stato e competenze regionali in attuazione di obblighi comunitari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1976, p.2232 ss., *Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni ancora al vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1979, p.1170 ss.. Più di recente SIMONE PAJNO, *I poteri sostitutivi nei confronti degli enti territoriali*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano-Giuffrè Editore, 2006, p.397 ss.;

giustificativo all'interno della Costituzione nel *generale interesse nazionale ad un puntuale e tempestivo adempimento degli obblighi comunitari nell'intero territorio nazionale* e nel fatto che il Governo sarebbe stato, in mancanza del riconoscimento di un potere sostitutivo, *disarmato di fronte all'inerzia amministrativa delle Regioni*. L'intervento sostitutivo del Governo centrale era da ritenersi *“in inscindibile correlazione con l'esclusiva responsabilità internazionale dello Stato* Di conseguenza, il giudice costituzionale esprimeva il proprio assenso nei confronti di disposizioni legislative disciplinanti poteri sostitutivi a condizione che la loro emanazione fosse limitata a ipotesi circoscritte alla sussistenza dell'esigenza di assicurare l'adempimento agli obblighi comunitari.³⁹⁸

A questo proposito la legge n.382 del 1975 e il successivo D.P.R. n.616/1977, pur confermando l'impostazione di fondo prevista dalla precedente normativa, prevedevano la facoltà, in capo al Consiglio dei Ministri, di prescrivere, nell'ipotesi di “accertata inattività degli organi regionali” determinante “inadempimento degli obblighi comunitari”, un “*congruo termine*” alla Regione per rimediare a tale inattività. Decorso inutilmente questo termine, in assenza di un intervento regionale atto a ripristinare la situazione di inadempimento, il Governo poteva attivare il meccanismo sostitutivo. Oltre allo strumento del *congruo termine*, la normativa di cui alla legge n.382 prevedeva un'altra soluzione onde consentire alla Regione la possibilità di intervenire in via preventiva rispetto all'intervento sostitutivo governativo: l'obbligo in capo al Governo di sentire “la Regione interessata” (non solo nella persona del Presidente della Giunta regionale) unitamente al “*parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali*”. In questo stesso periodo, il giudice costituzionale interviene nuovamente in tema di inadempimenti regionali alla normativa comunitaria con la **sentenza n.81 del 1979**, nella quale si sostenne la legittimità costituzionale del potere sostitutivo statale sulla Regione inerte attivabile attraverso fonti secondarie, a condizione che la normativa

³⁹⁸Reperibile in *Giurisprudenza costituzionale*, 1976, p.1138 ss.. Sul tema vedi FRANCO BASSANINI, *Attuazione regionale di direttive comunitarie e intervento sostitutivo del Governo*, in *Le Regioni*, 1977, p.148 ss.; La sentenza trae origine dalla questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 27 della legge n.153 del 9 maggio 1975 (di attuazione delle direttive comunitarie n.159, n.160, n. 161/1972) che, come abbiamo visto, prevedeva la possibilità, in capo al Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro degli esteri o dal Ministro per l'agricoltura, sentito il Presidente della Giunta regionale interessata, di autorizzare l'intervento sostitutivo del Ministro di settore in caso di persistente inadempimento dell'organo regionale nello svolgimento dell'attività amministrativa di attuazione delle direttive comunitarie,

sostitutiva fosse “cedevole” rispetto al successivo intervento del legislatore regionale e fondata sulla necessità di rispettare gli obblighi derivanti dai Trattati.³⁹⁹In questo caso l'intervento sostitutivo da parte del Governo era concepito come l'unico modo “*per prevenire la conseguente insorgenza di un illecito sul piano dell'ordinamento comunitario, della quale, in quanto soggetto di diritto internazionale, lo Stato è il solo responsabile*”: la Corte, nel delineare la sostituzione governativa, adottava un approccio “garantista” allo scopo di preservare la responsabilità statale nel contesto comunitario ma, dall'altro lato, per evitare un'eccessiva limitazione dell'autonomia conferita alle Regioni, prefigurava tale meccanismo come *eventuale e successivo* e non escludente il successivo intervento del legislatore regionale in virtù della cedevolezza dei provvedimenti sostitutivi statali.⁴⁰⁰

Lo stesso modello sarà poi ripreso dalla legge n.86 del 9 marzo 1989, con riferimento (all'art.11) alla partecipazione delle Regioni alla fase discendente del diritto comunitario. Anche in questo caso si concedeva un congruo termine alla Regione per provvedere alla situazione di inadempimento, decorso il quale e in assenza dell'intervento regionale, il Consiglio dei Ministri (nella persona del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, d'intesa con il Ministro degli affari regionali e con i Ministri competenti),deliberava il ricorso al potere sostitutivo. Della normativa precedente veniva ripresa anche la disposizione che obbligava l'esecutivo nazionale a sentire la Regione interessata e il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali in vista della concessione del termine per provvedere. L'unico

399Sentenza reperibile in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, p.662 ss.. Sul tema vedi PAOLO CARETTI, *Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni ancora al vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1979, p.1170 ss.;

400La sentenza n.81/1989 era stata emanata a seguito di una questione di legittimità costituzionale, proposta dalla Regione Valle d'Aosta, dalla Sardegna e dalle Province autonome di Trento e Bolzano, vertente sull'art.2 della legge n.352 del 10 maggio 1976 che dava attuazione alla direttiva 75/268 in materia di agricoltura, montagna e zone svantaggiate. A norma dell'articolo in questione, nelle ipotesi di accertata inattività degli organi regionali nella disciplina legislativa in materia e nell'attuazione del regime di aiuto previsto nella direttiva 65/268 che potesse comportare inadempimento alle obbligazioni comunitarie, il Governo (su proposta del Ministro per l'agricoltura e foreste, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni, sentita la Regione interessata) aveva la facoltà di prescrivere un termine alla Regione per adempiere e al fine di adottare, una volta decorso il termine in questione, i provvedimenti sostitutivi nei confronti della Regione. Le ricorrenti lamentavano l'introduzione, ad opera dell'art.2, legge n.352/1976, di un controllo esteso all'attività amministrativa e legislativa non previsto nel dettato costituzionale e di un potere sostitutivo affidato al Governo e non al Parlamento. La Corte respinse le doglianze regionali in base alla premessa generale che era necessario il puntuale e tempestivo adempimento delle obbligazioni comunitarie per prevenire il verificarsi di un illecito sul piano comunitario.

elemento di novità era dato dalla previsione di una Commissione “ad hoc”, nominata dal Presidente del Consiglio dei Ministri e presieduta da un Commissario di Governo, incaricata di attivare i poteri necessari ai fini della sostituzione.

Nonostante la previsione del potere sostitutivo fosse stata oggetto di una evoluzione, seppur in ambiti circoscritti riguardanti l'esercizio delle funzioni delegate e l'inadempimento degli obblighi comunitari, era assente nel nostro ordinamento una vera e propria normativa di carattere generale, uno “statuto sul potere sostitutivo” in grado di disciplinare, in modo chiaro e univoco, i requisiti propri delle disposizioni in cui si concretizzava l'esercizio del potere in questione nonché le caratteristiche che queste dovevano presentare per essere costituzionalmente legittime. Per compensare questa lacuna intervenne la Corte costituzionale che, con la **sentenza n.177 del 1988**, definiva i contenuti degli atti sostitutivi e le condizioni che li rendevano legittimi conformemente al dettato costituzionale: in primo luogo, si ammetteva l'esercizio del potere sostitutivo solo ed esclusivamente per il compimento di atti e attività vincolati nell'*an*, la strumentalità della sostituzione rispetto agli interessi unitari tutelati dalla Costituzione come limiti all'autonomia regionale, l'imputazione del potere ad una autorità di governo e, infine, la necessità di garanzie sostanziali e procedurali che rispondano al principio di leale collaborazione e che siano in grado di consentire all'ente sostituito di interloquire nel procedimento in questione e di evitare, se possibile, la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento.⁴⁰¹ Sulla stessa linea si collocava la successiva **pronuncia n.338/1989** laddove era previsto che le ipotesi di esercizio dei poteri sostitutivi dovevano essere previste e disciplinate da una legge in grado di definirne i presupposti sostanziali e procedurali.⁴⁰²

Riguardo alla sostituzione per inadempimenti alla normativa comunitaria da parte regionale, le indicazioni contenute nella sentenza n.177 del 1988 vennero riprese nel

⁴⁰¹Conclusioni che sarebbero state successivamente ribadite, nel contesto post-riforma, dalle sentenze n. 313/2003, n.43/2004 e dall'ordinanza n.53/2003.

⁴⁰²Sentenza reperibile in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, p.608 ss.; PASQUALE COSTANZO, *Poteri sostitutivi statali e Corte costituzionale nell'attuazione dell'ordinamento regionale*, in *Quaderni regionali*, 1990, p.527 ss.; CUOCOLO VINCENZO, *Competenze regionali e ordinamento comunitario*, in *Quaderni regionali*, 1989, p.5 ss.; CELOTTO ALFONSO, *Competenze regionali e potere sostitutivo statale nell'attuazione del diritto comunitario (nota a Corte cost, 27 luglio 1989, n. 460, Regione Emilia Romagna)*, in *Giurisprudenza italiana*, 1990, I, p.1041 ss.; CARETTI PAOLO, *Il potere sostitutivo statale: un problema di garanzie procedurali o sostanziali per l'autonomia regionale?*, in *Le Regioni*, 1990, p.1845 ss.;

decreto legislativo n.112 del 31 marzo 1998 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione della legge n.59 del 15 marzo 1997, c.d. "Legge Bassanini"*) che, con riferimento ai presupposti che legittimano il potere sostitutivo in materia comunitaria, ricollegava questi ultimi alle ipotesi di *"accertata inattività comportante inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea o pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali"* mentre, per quel che riguarda le procedure, si prevedeva, riprendendo il modello descritto dalle precedenti normative sopradescritte, l'assegnazione alla Regione, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di un termine per provvedere che, una volta trascorso, determinava, in capo all'esecutivo centrale, l'autorizzazione a nominare, una volta sentita la Regione interessata, un Commissario incaricato di predisporre i poteri necessari per attivare la sostituzione (art.5). Nelle ipotesi di assoluta urgenza la procedura in esame non trovava applicazione, potendo il Consiglio dei Ministri procedere direttamente alla nomina del Commissario "ad hoc", su proposta del Presidente del Consiglio, di concerto con il Ministro competente. Il provvedimento adottato secondo il suddetto iter procedimentale aveva immediata esecuzione, pur dovendo essere comunicato alla Conferenza Stato-Regioni o a quella Stato-Città e autonomie locali che potevano chiederne il riesame.⁴⁰³

A seguito della riforma costituzionale del 2001, si è avuta la "costituzionalizzazione" del potere sostitutivo statale nei confronti delle Regioni inadempienti con riferimento agli obblighi di dare attuazione agli atti normativi dell'Unione Europea (anche nelle ipotesi di tardivo adempimento rispetto ai termini stabiliti dalle direttive). A questo proposito sono state previste due diverse fattispecie di poteri sostitutivi che possono ben essere assoggettate ad una lettura sistematica nonostante alcune differenze di fondo:

La prima tipologia è quella contenuta all'art.117, quinto comma della Costituzione laddove è previsto un meccanismo sostitutivo da esercitarsi *"nel rispetto di norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza"*: questa previsione conferma il precedente impianto predisposto dalla legislazione ordinaria (il quale prevedeva che tutte le

403 Il disposto di cui al decreto legislativo n.112/1998 è stato poi riprodotto all'art.137 del Decreto Legislativo 267/2000 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali).

Regioni “*provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea*” e che la legge statale “*disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza*”) codificandolo al livello costituzionale.⁴⁰⁴ Conseguentemente si è affermato come in realtà, la legge di riforma costituzionale n.3/2001 non abbia edificato un nuovo ordinamento costituzionale ma si sia limitata ad apportare modifiche al precedente ordinamento costituzionale (la c.d. “*Costituzione invariata*”) che non ha, a seguito della riforma, cessato di esistere.

In questo contesto, data la *continuità* dell'ordinamento costituzionale precedente con quello postriforma, sorgeva la necessità di verificare l'esistenza, di una *disciplina transitoria* che guidasse il passaggio dal vecchio ordinamento al nuovo impianto disciplinato dalla legge costituzionale n.3/2001. Data la carenza, all'interno di quest'ultima, di disposizioni qualificabili come transitorie, in tema di potere sostitutivo, sorgeva la necessità di individuare la previgenza di leggi in tema di sostituzione, i limiti al loro utilizzo e la facoltà, in capo al legislatore statale di apportarvi modifiche nel rispetto della Costituzione.

La normativa previgente in materia di potere sostitutivo venne, in tal modo, individuata, nelle disposizioni della legge n.86 del 9 marzo 1989 (art.9 come integrato dalla legge n. 128 del 24 aprile 1998) e del decreto legislativo n.281 del 28 agosto 1997 (riguardante la Conferenza Stato-Regioni).⁴⁰⁵

Il potere sostitutivo previsto all'art.117, quinto comma ammette delle deroghe al riparto delle competenze legislative previste dalla Costituzione: deroghe ammesse esclusivamente nel caso di inadempienza regionale nell'attuazione degli accordi internazionali e della normativa comunitaria.⁴⁰⁶ Questa previsione mette in evidenza la

404 Sul punto vedi GIUSEPPE UGO RESCIGNO, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni*, n.4/2002, p.730 ss., il quale afferma che “*la legge costituzionale n.3/2001 non costituisce l'inizio di un nuovo ordinamento costituzionale ma una modificazione per quanto importante all'interno di un ordinamento costituzionale preesistente che continua*”. GIAMPIERO VERONESI, *Poteri sostitutivi: recenti orientamenti*, in *Le Regioni*, n.1/2001, p.13 ss., GIANPAOLO FONTANA, *I poteri sostitutivi nella Repubblica delle autonomie*, in *Rassegna parlamentare*, n.4/2006, p.1015 ss.;

405 L'individuazione della disciplina transitoria in tema di potere sostitutivo venne effettuata dall'Adunanza generale del Consiglio di Stato mediante un parere datato 25 febbraio 2002 n.2/2002.

406 F. CALIANDRO, “*Poteri sostitutivi, obblighi comunitari ed assetto delle fonti normative dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*”, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2004, p. 435 ss.; sul tema vedi anche G. MARAZZITA, “*I poteri sostitutivi tra emergency clause e assetto*

peculiarità della materia comunitaria che è tale da rendere ammissibile il regime derogatorio all'assetto delle competenze definito dal legislatore costituzionale. È da evidenziare, inoltre, il fatto che in questa ipotesi di sostituzione, la definizione delle modalità procedurali con le quali si attiva il relativo meccanismo è rimessa interamente al legislatore statale senza necessità di consultazione con la Regione, prevedendosi unicamente l'esame preliminare dell'atto sostitutivo da parte della Conferenza Stato-Regioni.

La disciplina odierna del potere sostitutivo ex art. 117, quinto comma, Cost è contenuta nella legge n.11/2005 nella quale è previsto un potere sostitutivo statale circoscritto alle ipotesi in cui si verificano ritardi o inadempienze dei legislatori regionali nell'attuazione della normativa comunitaria. La sostituzione statale avviene attraverso una normativa che produce i propri effetti solo a seguito dell'effettivo verificarsi dell'inadempimento regionale.

La sostituzione prevista dall'art.117, quinto comma, ha suscitato una serie di interrogativi in sede dottrinale che, in parte, riprendono quelli avanzati con riferimento alla precedente disciplina contenuta nelle legge n.86/1989 e n.128/1998.

In primo luogo ci si è chiesti se sia possibile esercitare il potere sostitutivo mediante atti normativi diversi dalla legge: a questo proposito, ci si è orientati a favore dell'ammissibilità della sostituzione tramite atti normativi secondari come il regolamento o il decreto legge, basandosi sulla prassi consolidata fino al 2001 e sulla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Nell'ipotesi in cui lo Stato intenda emanare una disciplina di tipo preventivo rispetto ad un eventuale inadempimento dovuto all'inerzia o a ritardi della Regione, questa disciplina dovrà avere la caratteristica della “cedevolezza” (ammessa anche, come abbiamo visto in precedenza, in senso “invertito”, nel senso che anche il legislatore regionale può emanare, al posto dello Stato, una disciplina legislativa di attuazione della normativa comunitaria su determinate materie che, una volta emanata la normativa statale, cederà il posto a quest'ultima), in quanto è destinata a perdere efficacia al momento in cui entra in vigore la normativa regionale.

Allo scopo di circoscrivere i margini entro quali è ammissibile l'intervento sostitutivo

dinamico delle competenze”, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, p.819 ss.;

dello Stato, la legge n.11/2005 prevede che la normativa statale adottata a scopo “preventivo” deve recare, in modo esplicito, la natura sostitutiva del potere esercitato, il suo carattere cedevole e la sua sottoposizione al preventivo esame della Conferenza Stato-Regioni (cedevolezza enunciata in occasione della sentenza n.126/1996 della Corte costituzionale).⁴⁰⁷

La seconda tipologia di potere sostitutivo prevista nel nostro ordinamento è quella contenuta all'art.120, secondo comma, Cost e disciplinata dall'art.8, legge n.131/2003.

A detta della dottrina, questo tipo di potere sembra configurarsi come sostituzione in via amministrativa (a differenza della sostituzione in via legislativa di cui all'art.117, quinto comma, Cost.) effettuata dal Governo ed esercitabile sia sulle Regioni che sugli enti locali, anche se un opposto filone dottrinale non esclude che il potere in questione possa assumere una natura normativa.⁴⁰⁸ Il nuovo articolo 120, secondo comma, Cost delinea, come è stato già accennato nei precedenti paragrafi, il seguente impianto di potere sostitutivo: *il Governo può esercitare tale potere sugli organi delle Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni nei casi di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria, ovvero nel caso in cui sussista un grave pericolo per l'incolumità e la sicurezza o, ancora, quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o economica e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, sempre e comunque nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.* Mentre l'impianto predisposto all'art.117, quinto comma, Cost. configura l'esercizio dei poteri sostitutivi statali nelle ipotesi in cui le Regioni (e solo esse) si rendano inadempienti rispetto all'obbligo di dare attuazione agli accordi internazionali e all'adempimento degli obblighi comunitari e

407In realtà la natura della “cedevolezza” della normativa statale emanata in sede di sostituzione preventiva era stata a suo tempo prevista dalla Corte costituzionale in occasione della nota sentenza n. 126/1996 e n. 425/1999. MARIO SAVINO, “*Regioni e Unione europea: il mancato “aggiramento” dello Stato*”, in *Le Regioni* n.3-4/2007, p.456 ss. L'autore evidenzia le lacune del nuovo impianto specie se confrontato con i poteri sostitutivi previsti negli ordinamenti federali dove questi sono ammessi esclusivamente in fase successiva, solo a seguito dell'effettivo accertamento dell'inadempimento da parte dell'ente substatuale. In Italia, al contrario, “il regime esistente sconta un tasso di statalismo ancora evidente, potendo le autorità centrali interferire nelle materie di competenza esclusiva o concorrente, prim'ancora che si produca l'inadempimento, e anche senza dimostrare l'esistenza di esigenze specifiche, diverse dal mero rischio di inadempimento”.

408La maggioranza della dottrina sostiene l'inammissibilità di atti sostitutivi di natura legislativa nel caso dell'art.120, secondo comma, Cost. Su tutti vedi GINO SCACCIA, “*Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n.131/2003*”, in *Le Regioni*, 2004, p.883 ss.;

attribuisce tali poteri allo Stato (non al Governo) nella persona del legislatore statale il quale è pienamente legittimato, nella titolarità della potestà normativa primaria, ad esercitare una sostituzione di natura normativa, l'art.120, secondo comma, Cost. prevede un potere sostitutivo esercitabile dal Governo non solo nei confronti delle Regioni ma anche, come si evince dalla lettura del disposto costituzionale, degli altri enti territoriali nelle ipotesi di mancato rispetto dei trattati e della normativa comunitaria.

La **Legge n.131 del 5 giugno 2003 (Legge “La Loggia”)**, all'art.8, contiene la disciplina di attuazione della normativa di cui all'art. 120 Cost in assenza però, come non ha mancato di sottolineare parte della dottrina, di una definizione chiara e univoca dei presupposti che giustificano l'esercizio del potere sostitutivo ma, al contrario, attraverso “*un richiamo degli stessi in maniera generica ed indifferenziata*” (nel disposto di cui all'art.120, secondo comma, Cost. è assente qualsiasi riferimento letterale esplicito all'inerzia o all'inadempimento da parte delle autonomie territoriali come presupposto per l'esercizio del potere sostitutivo: previsione che, invece, era contenuta nell'art.5, terzo comma, del decreto legislativo n.112/1998) che sembrerebbe rendere ammissibile un intervento sostitutivo in grado di incidere sull'autonomia regionale in base ad una generica “*situazione di emergenza*” a prescindere dall'effettivo inadempimento o inerzia da parte dell'ente sostituito.⁴⁰⁹

L'iter procedurale ivi disciplinato si svolge secondo le seguenti fasi: in caso di inadempimento regionale nei confronti del diritto comunitario, il Presidente del Consiglio dei Ministri assegna all'ente (come già avveniva nel vecchio impianto previsto dal D.P.R n.616/1977) un *congruo termine* (lo “*mette in mora*”) per adottare i provvedimenti dovuti o necessari a far fronte alla situazione di inadempimento

409ANTONIO D'ATENA, “*Poteri sostitutivi e konkurriende Gesetzgebund*”, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, intervento del 13 gennaio 2003; CLARA BEATRICE CALINI, “*D.L.16 agosto 2006, n.251: il primo “tentativo” di intervento sostitutivo a seguito della legge 5 giugno 2003, n.131*”, in *Nuove Autonomie* n.2/2007, p.372 ss.; La dottrina si è, inoltre, chiesta se le ipotesi di potere sostitutivo contemplate all'art. 120, Cost siano tassativamente quelle ivi elencate o se, al contrario, sono ammesse altre fattispecie in cui questo potere può essere esercitato. In questo caso dovrebbe ricorrersi ad un'interpretazione di tipo “sistematico” che faccia riferimento a due principi cardine introdotti dalla legge costituzionale n.3/2001: il principio della “*pari dignità istituzionale*” sancito all'art.114, Cost e il principio di sussidiarietà di cui all'art.118, Cost.. Sul tema vedi P. CAVALERI, *Il potere sostitutivo sui Comuni e sulle Province*, in *Le Regioni*, 2003, p.846 ss.; SIMONE PAJNO, *Il potere sostitutivo nei confronti degli enti territoriali*, in *Il Diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano-Giuffrè Editore, 2006, p.397 ss.; MARAZZITA G., *I poteri sostitutivi tra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, p.819 ss.,

(configurandosi, in tal modo, una sostituzione c.d. *ordinaria*).⁴¹⁰

Una volta decorso questo termine e perdurando l'inerzia da parte della Regione, il Consiglio dei Ministri, sentito l'organo interessato e con la partecipazione del Presidente della Regione interessata al provvedimento (previsioni poste a tutela del principio di "leale collaborazione" tra Stato e Regioni)⁴¹¹, è tenuto ad adottare i provvedimenti necessari, anche di carattere normativo, ovvero a nominare un Commissario "ad hoc"(configurandosi una sostituzione "*d'urgenza*").⁴¹²

Nei casi di violazione della normativa comunitaria, gli atti ed i provvedimenti attraverso i quali si esplica il meccanismo sostitutivo sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro competente per materia.⁴¹³

Il quarto comma dell'art. 8 prevede che, nelle ipotesi di "*assoluta urgenza*" si possa fare a meno dello strumento della "*diffida ad adempiere*" nei confronti della Regione attivando un vero e proprio potere sostitutivo "preventivo" nel qual caso i provvedimenti necessari (che devono essere "*proporzionati alle finalità perseguite*") adottati dal Consiglio dei Ministri sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città, che eventualmente possono chiederne il

410Il testo integrale del disposto di cui all'art.8, legge n.131/2003 prevede che "*Nei casi e per le finalità previste dall'art.120, secondo comma, Cost., il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni e degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari. Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei Ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei Ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei Ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale interessata al provvedimento. Qualora l'esercizio del potere sostitutivo si renda necessario al fine di porre rimedio alla violazione della normativa comunitaria, gli atti e i provvedimenti di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro competente per materia. L'art.11 della legge 9 marzo 1989, n.86, è abrogato. Fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale, qualora l'esercizio del potere sostitutivo riguardi Comuni, Province e Città metropolitane, la nomina del Commissario deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Il Commissario provvede, sentito il Consiglio delle autonomie locali qualora tale organo sia stato istituito*".

411Nelle ipotesi di sostituzione nei confronti di Province e Comuni non viene invece prevista un'analogha partecipazione da parte del Presidente della Provincia o del Sindaco.

412La nomina del Commissario avviene secondo l'iter procedurale contenuto all'art.11 della legge 400/1988, tenendo conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione coerentemente con il disposto di cui all'art.120, secondo comma, Cost., che impronta l'esercizio del potere sostitutivo al rispetto dei suddetti principi.

413Questa disposizione contenuta all'art.8, legge "La Loggia", ha abrogato l'art.11, Legge n.86/1989 che disciplinava la procedura per la sostituzione in caso di inadempimento di obblighi comunitari derivanti da inattività amministrativa di una Regione o di Provincia.

riesame.

Le fattispecie contenute nell'art.8 della Legge n.131/2003 si riferiscono alla natura “normativa” (oltre che amministrativa) del provvedimento sostitutivo: a favore dell'ammissibilità di una sostituzione normativa può richiamarsi il summenzionato disposto che attribuisce al Consiglio dei Ministri, nelle ipotesi in cui la Regione ometta di emanare un atto dovuto, il potere di adottare i provvedimenti necessari, anche *normativi*. Il problema è stabilire attraverso quali strumenti possa concretamente realizzarsi tale sostituzione normativa che, secondo parte della dottrina, poteva avvenire sia attraverso regolamento (nelle materie oggetto di competenza regionale) che tramite atti aventi forza di legge ricomprendendo tra questi strumenti il decreto-legge ma solo nelle ipotesi di “assoluta urgenza” (secondo la previsione contenuta all'art.4 della Legge “La Loggia”) circoscrivendone l'ambito di applicazione entro limiti ben circoscritti.⁴¹⁴ a questo proposito si evidenziava come, di fatto, il procedimento previsto dalla legge n. 131/2003, primo comma, mal si conciliava con la natura del provvedimento da emanarsi in caso di urgenza, in quanto comprendente più fasi causanti un'eccessivo appesantimento dei lavori (diffida ad adempiere, messa in mora, fissazione di un termine, inutile decorso del termine e audizione dell'ente interessato) a discapito dell'irrimandabilità dell'intervento da attuarsi tramite decreto-legge (sull'applicazione del decreto-legge in qualità di strumento sostitutivo torneremo più avanti).⁴¹⁵Un ulteriore elemento che sembrava deporre contro l'ammissibilità di un potere sostitutivo da realizzarsi per via normativa era il riferimento operato dall'art.120, secondo comma, Cost. ad enti territoriali come Province, Comuni e Città metropolitane che detengono unicamente competenze amministrative e normative di rango secondario. L'attribuzione di queste competenze sembrava porsi in contrasto con la configurabilità di una sostituzione mediante atti aventi forza di legge. A prevalere, infine, è stato l'orientamento ammissivo nei confronti di tale tipologia di sostituzione sul presupposto che circoscrivere il potere in questione unicamente agli atti amministrativi avrebbe

414Sul punto vedi GIUSEPPE DE LUCA, *L'esercizio del potere sostitutivo ex art.120 Cost.: tra “stato d'eccezione organizzativa” e strumento per la fisiologica “chiusura del sistema”*, in www.federalismi.it;

415Sul problema della configurabilità del decreto legge come strumento d'esercizio del potere sostitutivo statale vedi LUCA CASTELLI, *Regioni speciali e Legge “La Loggia”: la parola alla Corte costituzionale* in www.amministrazioneincammino.it

determinato delle inaccettabili lacune nella tutela di quelle situazioni costituenti il fondamento della sostituzione ex art.120, secondo comma, Cost. (mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria, pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, tutela dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e politici) e riconducibili ad “esigenze di carattere unitario” (che nel previgente contesto normativo ex art.5, Decreto Legislativo 112/1998 costituivano la categoria generale del c.d. *interesse nazionale*, il quale non viene menzionato dal disposto di cui all'art.120).

Secondo la dottrina il potere sostitutivo disciplinato all'art. 120 si configura come “straordinario”(caratteristica ben supportata dalla giurisprudenza costituzionale più recente. In proposito vedi le **sentenze n.303/2003, n.43, 69, 70, 71, 72, 73 e 112/2004**) in quando il suo esercizio è subordinato al verificarsi di eventi eccezionali (tra i quali rientra l'ipotesi di “grave pericolo per l'incolumità e la sicurezza”) e ha come fine la tutela di interessi unitari (“*unità giuridica o economica*”) non suscettibili di frazionamento. In secondo luogo, è “straordinario” in quanto, come si è visto, è ammesso solo al verificarsi di determinate condizioni in modo tale da far sì che il suo esercizio non si tramuti in “un'arbitraria ingerenza” nelle competenze regionali e, infine, la sua straordinarietà è data dal fatto esso non è contenuto in una previsione legislativa specifica che lo attribuisca al Governo nelle ipotesi di mancata attuazione di atti normativi regionali che determini una lesione degli interessi primari sanciti all'art.120, Cost.⁴¹⁶

416TANIA GROPPi, “Nota alla sentenza n.43 del 2004”, in www.forumcostituzionale.it, intervento del 24 maggio 2004, l'autrice sostiene che “l'art. 120 Cost. ha introdotto un potere governativo di tipo nuovo, un potere straordinario finalizzato alla tutela di alcuni tipizzati interessi unitari”. MICHELE BELLETTI, “Potere sostitutivo “straordinario” ed “ordinario” dopo la sentenza n.43 del 2004, la Corte propone la quadratura del cerchio della riforma del Titolo V”, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, intervento del 9 marzo 2004; La sentenza n.43/2004 sostiene che il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost è straordinario nel senso che va utilizzato solo come “extrema ratio”, in assenza di soluzioni alternative. Il giudice costituzionale, in occasione della sentenza n.43 del 2004, aveva delineato una configurazione generale dei poteri sostitutivi tra Stato e Regioni assumendo come punto di partenza di questa ricostruzione l'interpretazione dell'art.120, secondo comma, Cost. Il risultato di quest'attività interpretativa fu la distinzione operata tra potere sostitutivo “ordinario” (non ricompreso nel disposto dell'art.120, secondo comma, Cost.) e potere sostitutivo “straordinario” riconducendo al primo tipo la sostituzione inerente al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni (la quale spetta allo Stato nelle materie elencate all'art.117, secondo comma, Cost.e alle Regioni in tutti gli altri casi) mentre è da ritenersi compreso nella seconda tipologia avente carattere straordinario l'intervento statale previsto all'art.120, secondo comma, nei confronti delle Regioni e degli Enti locali posto a tutela delle esigenze unitarie contenute nello stesso articolo, la cui compromissione si configura come una vera e propria

La disciplina suddetta prevista dall'art.8 della Legge “La Loggia” è stata in seguito integrata dal disposto contenuto all'**art.10, terzo comma della Legge n.11/2005**, che prevede, nelle ipotesi in cui l'obbligo di adeguamento ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario riguardi materie di competenza legislativa o amministrativa delle Regioni e delle Province autonome, che il Presidente del Consiglio dei Ministri informi gli enti interessati assegnando, anche in questo caso, un termine per provvedere e richiedendo, se necessario, la sottoposizione della questione all'esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano al fine di concordare le iniziative da assumersi al riguardo.

Se gli enti in questione non si adeguano tempestivamente agli obblighi comunitari vertenti sulle materie di loro competenza legislativa e amministrativa, il Presidente del Consiglio dei Ministri propone al Consiglio dei Ministri le “opportune iniziative” al fine di esercitare il potere sostitutivo previsto all'art.117, quinto comma e all'art.120, secondo comma della Costituzione.

Nonostante l'intento di circoscrivere l'intervento sostitutivo in questione a casi ben circoscritti e, in ogni caso, nel rispetto delle prerogative regionali, la dottrina non ha mancato di sottolineare come, in realtà, anche in questo caso gli spazi d'azione spettanti al livello statale siano di fatto esorbitanti rispetto agli enunciati casi di “eccezionalità” che rendono attivabile il meccanismo sostitutivo: a suscitare le maggiori perplessità è il

“emergenza istituzionale”. L'intervento previsto dalla disposizione in esame si configura come “aggiuntivo” rispetto alle ipotesi di sostituzione ordinaria e, a detta della stessa Corte, la norma che prevede questo potere “*deriva palesemente dalla preoccupazione di assicurare, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali, il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, la salvaguardia dell'incolumità e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato*”. In questo modo, il giudice costituzionale configura il meccanismo sostitutivo di cui all'art.120, Cost., come strumento, il cui operare prescinde dalla ripartizione delle materie e delle attribuzioni amministrative prevista all'interno del dettato costituzionale, in nome della tutela di interessi unitari: tutela che deve essere assicurata, inderogabilmente, dallo Stato centrale (riprendendo, a questo proposito, quanto in precedenza statuito nelle sentenze n.274 e n.303 del 2003). SALVATORE BIFULCO, *Sostituzione e sussidiarietà nel nuovo Titolo V: note alla sentenza n.43 del 2004*, in *Giurisprudenza italiana*, 2005, p.4 ss., l'autore definisce la portata dell'art.120, Cost come valenza di “norma di chiusura” volta a garantire interessi che la Costituzione ritiene “essenziali”. ANTONIO RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia. Nota a Corte costituzionale n.303/2003*, in www.forumcostituzionale.it, 29 ottobre 2003;

fatto che l'accertamento dell'effettivo inadempimento da parte regionale non spetta ad un organo giurisdizionale “super partes” (quale sarebbe stato, ad esempio, un giudice costituzionale o la Corte di Giustizia) ma allo stesso Governo centrale al quale spetta, contestualmente, la scelta riguardo al momento in cui attivare il meccanismo della “diffida” ad adempiere nei confronti dell'ente inadempiente.

Le esperienze più recenti in tema di esercizio del potere sostitutivo previsto dall'art.120, secondo comma, Cost hanno posto una serie di interrogativi, tra i quali ha assunto importanza quello relativo alla configurabilità di un intervento sostitutivo sulle Regioni esplicabile attraverso lo strumento del decreto Legge sul presupposto dell'urgenza.⁴¹⁷

La questione è nata a seguito di una procedura di infrazione (la n.2001/2111) avviata dalla Commissione nei confronti dello Stato italiano per inadempimento nei confronti della direttiva 79/409/CEE vertente in materia di “conservazione della fauna selvatica e disciplina dei prelievi venatori”.⁴¹⁸ Materia che da sempre è stata oggetto di contrasti tra Comunità, Stato e Regioni e di una pluralità di discipline che, sovrapponendosi ed entrando in contrasto tra loro, non hanno certo contribuito a fornire un quadro normativo di riferimento stabile e dotato di certezza giuridica. Ma andiamo con ordine:

A seguito dell'emanazione, da parte della Commissione, della Direttiva 79/409/CEE in materia di conservazione della fauna selvatica, l'Italia ha proceduto al suo recepimento con ben 13 anni di ritardo attraverso la legge n.157/1992 intitolata “Norme per la

417CLARA BEATRICE CALINI, “D.L.16 agosto, n.251: il primo “tentativo” di intervento sostitutivo a seguito della legge 5 giugno 2003, n.131”, in *Nuove Autonomie* n.2/2007, p.369 ss.. La configurabilità del potere sostitutivo attuabile attraverso lo strumento del decreto legge era stato oggetto di censura in occasione della pronuncia della Corte costituzionale n.236 del 2004. In quell'occasione la ricorrente, la Provincia Autonoma di Trento, aveva denunciato la presunta illegittimità costituzionale dell'art.8 della Legge n.131/2003, attuativo dell'art.120, secondo comma, Cost., laddove esso introduceva una sostituzione normativa esercitabile, da parte del Governo, mediante atti aventi forza di legge, tra cui il decreto legge: illegittimità imputabile al fatto che la previsione di tale strumento sostitutivo ledeva il principio del “numero chiuso” delle fonti primarie in quanto gli atti aventi forza di legge erano unicamente quelli tassativamente elencati nelle norme costituzionali con conseguente impossibilità, in capo al legislatore ordinario, di istituirne di nuovi. Un ulteriore motivo di censura sostenuto dalla Provincia di Trento era la diversità del procedimento rispettivamente contenuto all'art.8 della Legge La Loggia e all'art.77 della Costituzione: infatti, si rilevava come, di fatto, il meccanismo sostitutivo previsto all'art.8 intervenisse solo a conclusione di una complessa procedura preparatoria ponendosi in contraddizione con quei presupposti di straordinarietà e urgenza legittimanti tale intervento e, inoltre, non perfezionandosi, nelle ipotesi di “assoluta urgenza” con la conversione del decreto ma prevedendo, come ulteriore “appesantimento” procedurale, l'immediata comunicazione alla Conferenza Stato-Regioni e la richiesta di riesame.

418PAOLA BILANCIA, “Obblighi comunitari sulla caccia:un Decreto Legge prevede un intervento sostitutivo “urgente” e l'abrogazione di leggi regionali in contrasto”, in www.federalismi.it n. 17/2006, intervento del 6 settembre 2006;

protezione della fauna selvatica omoterma e per il prelievo venatorio” che ha da sempre costituito oggetto di contrasto con la Commissione, in modo particolare con riferimento al regime delle deroghe ai divieti stabiliti dalla direttiva, sino a sfociare in una procedura di infrazione (la n.2001/2111) avviata per il mancato recepimento dell'art.9 della direttiva.

A seguito di questa procedura lo Stato ha provveduto ad approvare la legge n.221/2002 che ha aggiunto un articolo (il 19 bis) alla legge n.157/1992.

Il potere sostitutivo disciplinato all'art.8 della Legge n.131/2003 (di attuazione dell'art. 120, secondo comma della Costituzione) è stato applicato per la prima volta mediante il Decreto Legislativo del 16 agosto 2006, n.251 contenente *“Disposizioni urgenti per assicurare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla direttiva 79/409/CEE in materia di conservazione della fauna selvatica”*.

Ciononostante alcune Regioni, nello specifico la Sardegna e il Veneto, non si sono attenute alle prescrizioni contenute nella Direttiva facendo sì che la Commissione avviasse altre due procedure d'infrazione nei confronti dello Stato italiano (la n. 2004/4926 e la n.2004/4242): nello specifico, la Commissione evidenziava l'eccessiva macchinosità del sistema di controllo previsto dall'art.19 bis che contemplava numerosi passaggi decisionali che conducevano all'annullamento solo una volta che la deroga ai divieti posti dalla direttiva aveva esaurito i suoi effetti e la sua utilità.

Alle suddette procedure d'infrazione ne sono succedute altre due (la n.2006/2131 e la n. 2006/4043) per inosservanza degli obblighi derivanti dalla direttiva 79/409/CEE assieme alla proposizione dei ricorsi da parte della Corte di Giustizia per contrasto della normativa delle Regioni Veneto e Sardegna con la stessa direttiva.

A seguito di questi contrasti con la Commissione il Governo italiano è intervenuto mediante la modifica dell'art.19 bis della legge n.221/2002 e attraverso l'attivazione di un meccanismo sostitutivo sulla normativa regionale contrastante con le prescrizioni della direttiva. La peculiarità di questo intervento sostitutivo stava nel fatto di essere attivato mediante un Decreto Legge, il n.251 del 16 agosto 2006 contenente *“Disposizioni urgenti per assicurare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla direttiva 79/49/CEE in materia di conservazione della fauna selvatica”* costituente uno dei primi tentativi di applicare la disciplina del potere sostitutivo previsto dall'art. 120,

secondo comma della Costituzione.⁴¹⁹ L'urgenza adotta a fondamento del Decreto Legge in esame si fondava sul fatto che il mancato rispetto delle disposizioni contenute nella Direttiva 79/49/CEE, oltre a determinare una violazione della disciplina comunitaria, poneva in serio pericolo l'economia del paese, in quanto vi era il rischio che la Commissione non concedesse i fondi strutturali previsti nell'ambito del Programma di sviluppo rurale e della Politica agricola comune (PAC) determinando, in tal modo, delle ingenti perdite finanziarie.⁴²⁰

L'art.8 del Decreto Legge in questione prevedeva l'obbligo in capo alle Regioni di adeguarsi, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore dello stesso, alle disposizioni contenute all'art. 19 bis della legge n.157/1992. Questo adeguamento doveva avvenire mediante l'abrogazione o la modifica delle leggi regionali, delle delibere, degli atti applicativi e dei calendari venatori che fossero contrastanti con la suddetta normativa. In attesa dell'adeguamento da parte del legislatore regionale si disponeva la sospensione agli effetti delle deroghe ai divieti di caccia adottate da quest'ultimo in difformità dalle disposizioni comunitarie (contenute nella Direttiva 79/49/CEE) e dalla normativa nazionale (la legge n.157/1992).

Decorsi i novanta giorni in assenza di un adempimento a tale obbligo da parte regionale, le leggi e qualunque altro atto contrastante con la legge statale n.157/1992 venivano abrogati ed annullati. Questo strumento sostitutivo attivato in caso d'urgenza è stato comunicato, come prevede l'art.8 della legge n.131/2003, alla Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome allo scopo di ottenerne il riesame che, però, in questo caso, non è stato richiesto.

Il ricorso allo strumento del decreto legge per sostituirsi al legislatore regionale sul presupposto dell'urgenza, com'è avvenuto in questo caso, ha suscitato in sede dottrinale alcuni interrogativi soprattutto con riguardo al rapporto tra il decreto legge e le precedenti leggi adottate dalle Regioni, alla compatibilità o meno del potere sostitutivo ivi previsto con la Costituzione e con la legge n.131/2003, all'effettiva sussistenza dell'

⁴¹⁹Tentativo che non è rimasto isolato ma che, al contrario, è stato preceduto da un altro intervento sostitutivo dello Stato, secondo le modalità previste nel nuovo art. 120 Cost., nei confronti delle Regioni attraverso la legge 30 maggio 2003, n.119 riguardante la “conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 marzo 2003, n.49, recante riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari”

⁴²⁰Il Decreto Legge n.251/2006, non avendo superato l'iter di conversione previsto dall'art.77, Cost, è decaduto il 17 ottobre 2006.

requisito dell'urgenza come fondamento dell'esercizio del meccanismo sostitutivo, alla capacità sospensiva delle deroghe previste nelle leggi regionali e alla forza abrogativa del decreto legge nei confronti di leggi regionali nell'ipotesi di mancato adeguamento della normativa regionale al diritto comunitario.

È stato proprio quest'ultimo punto a suscitare le maggiori perplessità in quanto ammettendosi la possibilità in capo al decreto legge, nell'esercizio del potere sostitutivo, di abrogare leggi regionali viene a configurarsi una sorta di “abrogazione espressa” (che, “ della materia in quanto tale, conferisce all'atto abrogativo il valore di “nuova disciplina integrale” della materia facendo, così, decadere tutte le precedenti disposizioni difformi) o “innominata” che sconfinava dal riparto delle competenze tra Stato e Regioni disciplinato dalla Costituzione.⁴²¹

Su questo aspetto dibattuto si paventava, inoltre, il rischio di una censura di costituzionalità da parte della Corte fondata proprio sull' “atipicità” dell'abrogazione contemplata dal decreto legge.⁴²²

A proposito del rapporto intercorrente tra decreti legge/leggi di conversione e legge e regolamenti regionali con essi contrastanti, la giurisprudenza costituzionale ha ammesso la configurabilità di un rapporto di successione cronologica tra le due fonti in virtù della loro equiparazione. Conseguentemente il decreto legge o la legge di conversione possono abrogare le leggi regionali con essi in contrasto.

Un altro aspetto che ha suscitato dubbi è quello concernente il rapporto tra decreto legge e gli atti precedentemente adottati dalle Regioni. In questo caso, infatti, il decreto legge era sottoposto a due procedimenti contemporanei tra loro: da un lato il procedimento previsto all'art.77 Cost ai fini della sua conversione in legge e, dall'altro lato, il procedimento disciplinato dalla legge n.131/2003 che prevedeva, come

421 PAOLA BILANCIA, “*Obblighi comunitari sulla caccia: un decreto legge prevede un intervento sostitutivo “urgente” e l'abrogazione di leggi regionali in contrasto*”, in www.federalismi.it n. 17/2006, intervento del 6 settembre 2006. L'autrice a questo proposito parla di “rottura di principi che regolano le autonomie tra le fonti del diritto” e prosegue affermando che “è difficile giustificare la capacità abrogativa di una norma statale di normative regionali sia pure a tutela degli obblighi comunitari”.

422 Secondo il Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati il Decreto Legge n. 251/2006 era a rischio censura di incostituzionalità in quanto prevedeva “un atipico fenomeno di abrogazione di leggi regionali, che avviene in modo esplicito ma in via condizionata e riguarda un numero indeterminato di atti che non sono puntualmente indicati pregiudicando, in tal modo, esigenze di certezza del diritto e costituendo una potenziale fonte di contenzioso”.

suaccennato, il suo riesame in caso di richiesta da parte della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome. Cosa sarebbe accaduto nell'ipotesi in cui il decreto legge fosse decaduto perchè non convertito pur essendo, allo stesso tempo, giudicato positivamente in sede di riesame? E, al contrario, nell'ipotesi di decreto legge convertito in legge ma non giudicato positivamente a seguito del riesame? Quesiti lasciati, almeno per ora, irrisolti.

9. La disciplina dei rapporti tra Regioni e Corte di Giustizia.

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione italiana e delle maggiori competenze da essa conferite alle Regioni (in riferimento ai rapporti con l'Unione Europea) è stata avvertita, come conseguenza logica, la necessità di introdurre, all'interno del nostro ordinamento giuridico, alcuni strumenti in grado di garantire ai suddetti enti un livello adeguato di tutela giurisdizionale in sede europea date le lacune che caratterizzano l'impianto previsto dall'art.230 del Trattato CE.

Il compito di dettare la disciplina inerente ai rapporti tra Regioni e Corte di Giustizia europea è stato attribuito all'art.5, secondo comma della legge n.131/2003 (di attuazione dell'art.117 Cost., quinto comma) contenente l'iter procedurale che consente alle Regioni di presentare ricorso al principale organo giurisdizionale europeo avverso atti normativi emanati dalle Istituzioni comunitarie che si considerano viziati da illegittimità e che sono stati adottati in materie spettanti, secondo il diritto interno, alla competenza legislativa regionale.⁴²³

A questo proposito l'art.5 ha previsto una sorta di “doppio percorso giurisdizionale” o “doppio binario”: in primo luogo il Governo centrale può presentare ricorso avverso atti normativi comunitari ritenuti illegittimi *anche su richiesta di una Regione*; in secondo luogo, il Governo *ha l'obbligo di proporre il ricorso*, se la richiesta proviene dalla

⁴²³CECILIA ODONE, *Le Regioni italiane: le soluzioni di diritto interno per colmare il “vuoto” di tutela giurisdizionale nell'ordinamento comunitario*, in CONSIGLIO REGIONALE DELL'EMILIA ROMAGNA-SERVIZIO LEGISLATIVO E QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE (a cura di), *Le Regioni europee nella giurisprudenza comunitaria-L'art.230 TCE e la riforma del Titolo V della Costituzione italiana*, 2005, p.51 ss.; ATTILI BARBARA, *Le Regioni e il ricorso in annullamento ex art.230, quarto comma TCE e la legittimazione ad agire delle Regioni come persone giuridiche*, in *Le Regioni europee nella giurisprudenza comunitaria-l'art.230 TCE e la riforma del Titolo V della Costituzione italiana*, p.27 ss.;<

Conferenza Stato-Regioni mediante una deliberazione da essa approvata a maggioranza assoluta.⁴²⁴

Dal dato letterale delle disposizioni contenute al secondo comma dell'art.5 (le quali vanno lette in stretta correlazione con il disposto dell'art.230, secondo comma del Trattato CE, in tema di “ricorrenti privilegiati”) si evince subito che, nella prima ipotesi, la presentazione del ricorso innanzi alla Corte di Giustizia rientra nella piena discrezionalità del Governo centrale, il quale nell'esercizio di questo potere discrezionale, è libero o meno di dare seguito o meno alle richieste avanzate dalla singola Regione senza che vi sia la previsione di strumenti in grado di attenuare questa discrezionalità come ad esempio, si sostiene in dottrina, l'obbligo di motivazione (in applicazione del più generale principio di “leale collaborazione”) in capo al Governo nel caso di rifiuto di dar seguito alla richiesta regionale.⁴²⁵ In questo contesto, che rispecchia fedelmente l'impostazione internazionalistica secondo cui lo Stato membro s'identifica solo ed esclusivamente con il rispettivo Governo centrale non rilevando in nessun modo l'eventuale esistenza al suo interno di enti decentrati, l'esecutivo nazionale assume il ruolo di “filtro politico” tra la Corte e le Regioni non essendo, in alcun modo, prevista nessuna modalità di accesso diretto in capo a queste ultime alla suprema giurisdizione comunitaria.⁴²⁶

424Il dato letterale contenuto nell'art. 5, secondo comma, legge n.131/2002 così afferma: “Nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, il Governo può proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi anche su richiesta di una delle Regioni o delle Province autonome. Il Governo è tenuto a proporre tale ricorso qualora esso sia richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome”. In dottrina si sostiene che per maggioranza assoluta debba intendersi la maggioranza delle Regioni e Province autonome componenti mentre, al contrario, non è sufficiente la sola maggioranza delle Regioni presenti.

425In realtà il Disegno di legge originario che ha condotto all'approvazione della legge “La Loggia” prevedeva, in via del tutto esclusiva, la facoltà del Governo di presentare ricorso successivamente alla richiesta avanzata da una Regione o da una Provincia autonoma. Il testo definitivo della legge ha, invece, aggiunto l'ipotesi del ricorso alla Corte di Giustizia a seguito della richiesta in tal senso avanzata dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni. Sul punto vedi l'art. 3, comma 2, A.S. 1545.

426In una delle prime bozze, l'art.5 della legge n.131/2003 si riferiva ad atti che incidono sulle competenze regionali: in seguito, però, il testo della bozza è stato emendato e il suo ambito di applicazione è stato ristretto alle sole materie di competenza legislativa. È da rilevare, inoltre, come, di fatto, la necessità del ruolo di intermediazione svolto dal Governo nazionale sia contenuta anche all'interno di altri ordinamenti giuridici europei caratterizzati da un decentramento delle competenze tra Stato ed enti substatuali: vedi, in particolar modo, la Germania e la Spagna. Questi ordinamenti si differenziano tra loro in base agli obblighi derivanti in capo ai rispettivi Governi, a seguito della richiesta regionale. MARTA CARTABIA, *La tutela giurisdizionale delle Regioni in sede*

Nella seconda ipotesi, viceversa, per il Governo centrale sorge un vero e proprio obbligo di adire la Corte di Giustizia: in questo caso, infatti, è la maggioranza delle Regioni, in sede di Conferenza Stato-Regioni, a farsi portatrice di un solido “interesse regionale comune” affinché la richiesta di ricorso venga inoltrata con successo alla Corte. Di fronte a questo ampio consenso (scaturito da una deliberazione a maggioranza assoluta adottata in sede di Conferenza Stato-Regioni) intorno a un interesse condiviso deriva l'obbligo in capo all'esecutivo nazionale di presentare la richiesta in sede di Conferenza.⁴²⁷

In sede dottrinale, ma anche nel corso dei lavori parlamentari che hanno condotto all'elaborazione dell'art.5, secondo comma, l'obbligo in capo al Governo ha suscitato questioni interpretative legate ai seguenti aspetti: in primo luogo, ci si è chiesti quali e se ci siano le conseguenze e gli strumenti nel nostro ordinamento giuridico per fronteggiare l'eventualità che il Governo si rifiuti, o ometta, di inoltrare ricorso innanzi alla Corte.⁴²⁸ In secondo luogo, ci si è chiesti se, in conseguenza, del rifiuto e dell'omissione governativa, possa ipotizzarsi l'eventualità di un conflitto Stato-Regioni innanzi alla Corte costituzionale e se, in tal caso, il ricorso innanzi al nostro giudice costituzionale debba essere sollevato solo da quelle Regioni facenti parte della maggioranza pronunciatasi in sede di Conferenza oppure da una sola Regione nel

comunitaria, in LORENZA VIOLINI-QUIRINO CAMERLENGO (a cura di), *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano-Primo incontro di studio “Gianfranco Mor” sul diritto regionale*, Milano, Giuffrè Editore, 2005, p.579 ss., evidenzia come di fatto l'art.5, secondo comma della legge “La Loggia” disciplini unicamente una “fase interna” al diritto nazionale preliminare rispetto al successivo ricorso innanzi ai giudici comunitari che, in ogni caso, spetta unicamente al Governo centrale ex art. 230 del Trattato CE. In questa fase alle Regioni spetta unicamente un potere di “impulso” nei confronti dell'esecutivo nazionale il quale resta, indiscutibilmente, unico ricorrente privilegiato in sede di giurisdizione comunitaria.

427Negli altri contesti europei esistono strumenti simili alla richiesta avanzata dalla Conferenza Stato-Regioni nei confronti del Governo centrale al fine di sollecitarlo a ricorrere in sede comunitaria: in Germania e in Spagna, ad esempio, è consentito, rispettivamente ai Länder e alle Comunità autonome di esigere che l'esecutivo centrale proponga ricorso alla Corte di Giustizia europea, tramite il Bundesrat (nel caso tedesco) e la Conferencia para asuntos comunitarios (nel caso spagnolo).

428Problema evidenziato, tra gli altri da CECILIA ODONE, *Le Regioni italiane: le soluzioni di diritto interno per colmare il “vuoto” di tutela giurisdizionale nell'ordinamento comunitario*, in *Le Regioni Europee nella giurisprudenza comunitaria-L'art.230 TCE e la riforma del Titolo V della Costituzione italiana*, pubblicazione del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna-Servizio Legislativo e Qualità della Legislazione, 2005, p.57 ss..L'autrice si sofferma sull'eventualità che il Governo centrale non adempia all'obbligo di dare seguito alla richiesta della Conferenza Stato-Regioni o sia inerte di fronte alla stessa determinando, in tal modo, la prevalenza del proprio interesse su quello regionale collettivo e un'eccessiva “sottomissione” degli interessi espressi dalle Regioni in sede di Conferenza rispetto a quelli dell'esecutivo centrale.

proprio interesse o nell'interesse comune con le altre Regioni.

Con riferimento alle conseguenze dell'inerzia e del rifiuto del Governo centrale nei confronti della richiesta inoltrata dalla Conferenza Stato-Regioni il nostro legislatore ordinario non ha previsto, determinando, in tal modo, un consistente “vuoto normativo”, nessun tipo di strumento in grado di consentire alle Regioni di fronteggiare entrambe le eventualità. Di fronte a questo silenzio sul tema la dottrina si è adoperata allo scopo di ricavare gli strumenti in questione dall'ordinamento vigente: in primo luogo, il ricorso alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni vista la forte probabilità che Governo centrale e Regioni si trovino in disaccordo tra loro riguardo all'opportunità di impugnare o meno un atto normativo comunitario soprattutto se si considera il fatto che è il Governo stesso, nella maggior parte dei casi, a sostenere l'approvazione di quello stesso atto comunitario di cui l'ente substatale contesta la legittimità, determinando, in tal modo, una vera e propria competizione tra interessi centrali e regionali.

Tra gli altri strumenti proposti dalla dottrina è da menzionare la creazione di “organi comuni” in grado di svolgere le proprie funzioni mediante intese tra Regioni oggetto di ratifica con leggi regionali.

La dottrina ha poi messo in evidenza come, di fatto, l'art.5, comma 2 della legge n. 131/2003 abbia dato un'interpretazione e, di conseguenza, un'attuazione fortemente restrittiva dell'art.117, quinto comma, Cost..⁴²⁹Quest'ultimo, infatti, prevede che la partecipazione delle Regioni alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario si riferisca alle materie di competenza regionale in generale (ricomprendendovi la competenza legislativa, regolamentare e amministrativa). Al contrario, l'art.5, secondo comma della legge 131/2003, in materia di impugnazione degli atti comunitari ritenuti illegittimi, concede questo potere alle Regioni ma solo con riferimento alle materie di propria competenza legislativa: cosa succede, ci si chiede in sede dottrinale, se l'atto comunitario viola una materia che esula dalla competenza legislativa regionale e che, ad

⁴²⁹Il quale, ricordiamo, prevede che: “le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione Europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”.

esempio, è compresa nell'alveo della competenza amministrativa o regolamentare?⁴³⁰ Questo così come gli altri aspetti interpretativi del disposto contenuto all'art.5 della legge “La Loggia” non sono stati, a tutt'oggi, risolti: la disciplina legislativa in essa contenuta non prevede in alcun modo la possibilità per le Regioni di seguire le tappe del ricorso avanzato dal Governo centrale su loro richiesta.

430MARTA CARTABIA, *La tutela giurisdizionale delle Regioni in sede comunitaria*, in LORENZA VIOLINI-QUIRINO CAMERLENGO (a cura di), *Itinerari di sviluppo del Regionalismo italiano-Primo incontro di Studio “Gianfranco Mor” sul diritto regionale*, Milano, 2005, p.575 ss.; CECILIA Odone, *Le Regioni italiane: le soluzioni di diritto interno per colmare il “vuoto” di tutela giurisdizionale nell'ordinamento comunitario*, in CONSIGLIO REGIONALE DELL'EMILIA ROMAGNA-SERVIZIO LEGISLATIVO E QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE (a cura di), *Le Regioni europee nella giurisprudenza comunitaria-L'art.230 TCE e la riforma del Titolo V della Costituzione italiana*, 2005, p.51 ss.;

PARTE TERZA
LE REGIONI A STATUTO SPECIALE

Capitolo I

Le Regioni a statuto speciale e la riforma del Titolo V della Costituzione.

1.L'art.116 Cost. come fondamento dell'autonomia statutaria delle Regioni a statuto speciale.

Il Titolo V, Parte seconda della Costituzione è stato oggetto di un ampio processo di riforma avvenuto attraverso la legge costituzionale n.3/2001, riforma che ha introdotto modifiche nei rapporti tra gli enti costitutivi della Repubblica consentendo all'ordinamento regionale di adeguarsi alle novità che già nella fase precedente alla riforma (ci si riferisce al decennio 1990-2000) avevano apportato delle modifiche nella direzione volta ad attuare il decentramento amministrativo.⁴³¹

Il primo elemento di assoluta novità per il nostro ordinamento è costituito dall'introduzione del c.d. principio della “*pari dignità istituzionale*” tra Stato, Regioni, Province e Comuni (sancito dall'art.114 della Costituzione) che ha eliminato il precedente rapporto di gerarchia tra il livello statale e regionale, ponendo sullo stesso piano lo Stato e gli enti territoriali decentrati in qualità di elementi costitutivi della Repubblica. La nuova formulazione dell'articolo 114, nel formalizzare questa equiordinazione tra gli enti costitutivi della Repubblica, sancisce che *la Repubblica è costituita* (nella precedente formulazione essa *si ripartiva*) *dai Comuni, dalle Province,*

431 Sulla riforma del Titolo V della Costituzione vedi ROMBOLI R., *Premessa alle modifiche al Titolo V della Parte Seconda della Costituzione*, in *Il Foro Italiano*, 2001, V, p.186 s.; ADELE ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale: il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002; PAOLO BARILE-ENZO CHELI-STEFANO GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, XI-XII edizione, Padova, 2005-2007; TEMISTOCLE MARTINES-ANTONIO RUGGERI-STEFANO SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, sesta edizione, 2002; SERGIO BARTOLE-ROBERTO BIN-GIANDOMENICO FALCON-ROSANNA TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2003; SALVATORE BELLAMIA, *L'Italia in mezzo al guado-da un regionalismo all'altro. Appunti preliminari sul nuovo Titolo V della Costituzione*, 2005; GUIDO CORSO-VINCENZO LOPILATO (a cura di), *il diritto amministrativo dopo la riforma del Titolo V*, Milano, 2006; GIANDOMENICO FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n.1/2001, p.3 ss.; Per un'analisi della giurisprudenza costituzionale inerente al novellato Titolo V si rinvia a CONSIGLIO REGIONALE DELL'EMILIA ROMAGNA-SERVIZIO LEGISLATIVO E QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE, *Il Titolo V e le più recenti sentenze della Corte costituzionale (le materie, le fonti, il diritto comunitario)*, 2005 e a SIMONE PAJNO, *Rassegna della giurisprudenza costituzionale di interesse delle Regioni e degli enti locali*, annate 2003,2004,2005,2006 reperibili su *Nuove Autonomie*. ADELE ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in www.associazioneanzoniadeicostituzionalisti.it, 2003;

dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. Le autonomie substatali, in questo contesto, sono “autonome” in quanto godono di propri statuti, poteri, funzioni e, soprattutto di una legittimità di carattere “originario”, non più derivata dallo Stato centrale ma dalla stessa Carta costituzionale.

Il secondo elemento introdotto dalla riforma del 2001 è costituito dalla radicale riformulazione dell'art.117 della Costituzione in tema di riparto di competenze tra livello statale e regionale.⁴³²

Nella versione precedente alla novella costituzionale, l'art.117 prevedeva che la Regione emanasse, nelle materie oggetto di competenza concorrente, norme legislative nei limiti dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, a condizione che dette norme non si ponessero in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: in questo contesto, dunque, il legislatore regionale deteneva la competenza unicamente sulle materie specificamente elencate dall'art.117 mentre, invece, la competenza generale e residuale concernente le materie non oggetto di una elencazione specifica spettava unicamente al legislatore statale.

L'intervento riformatore del legislatore costituzionale ha operato un netto capovolgimento di questa impostazione in quanto, al giorno d'oggi, il livello statale non detiene più una potestà legislativa di tipo generale ma esclusiva, nel senso che essa riguarda tutte (e unicamente) le materie oggetto di un'elencazione specifica e tassativa contenuta nell'art.117. Spetta, invece, al livello regionale l'esercizio della potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione statale (art.117, quarto comma concernente la c.d. competenza “residuale”).⁴³³

Il terzo fattore di innovazione all'interno del riformato Titolo V è dato dalla “costituzionalizzazione” del *principio di sussidiarietà* (già previsto a livello comunitario e sancito all'art.118, Cost.) in qualità di principio regolatore delle competenze amministrative di Stato ed autonomie territoriali. In base a questo principio si stabilisce che le funzioni amministrative sono attribuite, in linea generale, ai Comuni, in base ad una “preferenza” nei confronti del livello territoriale più basso fondata sulla

432RAFFAELE BIFULCO, *Le Regioni-la via italiana al federalismo*, Bologna, 2004, p.94-108 ss.;
CICIRIELLO M.C., *Il rapporto Stato-Regioni alla luce della recente riforma costituzionale*, in *La Comunità Internazionale*, 2001, p.665 ss.;

433BIN ROBERTO, *Le potestà legislative regionali dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, n.4/2001,p. 613 ss.;

sua maggior vicinanza o prossimità, rispetto ai livelli territoriali superiori, alle esigenze della collettività. La preferenza nei confronti dell'ente Comune per quel che riguarda l'esercizio delle funzioni amministrative è, allo stesso tempo, derogabile nelle ipotesi in cui vi sia la necessità di assicurare “l'esercizio unitario” delle funzioni in questione: in questi casi le funzioni amministrative saranno conferite *a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*.⁴³⁴

Il contesto costituzionale così riformato non ha però apportato alcuna modifica all'art. 116, primo comma, Cost., disciplinante la distinzione tra Regioni a statuto speciale, i cui statuti di autonomia continuano ad essere adottati attraverso lo strumento della legge costituzionale (la disposizione di cui all'art.116, primo comma stabilisce che le Regioni speciali *dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale*), e le Regioni a statuto ordinario.⁴³⁵ A questo proposito il legislatore della riforma costituzionale ha ritenuto opportuno mantenere immutate quelle particolari condizioni di carattere socio-economico proprie delle cinque Regioni ad autonomia differenziata che hanno legittimato, a partire dalla nascita della Costituzione, il loro status di “specialità”. La tutela delle singolari condizioni socio-economiche proprie di tali Regioni unitamente alla tutela delle minoranze linguistiche ivi presenti hanno reso opportuna l'attribuzione a loro favore della c.d. potestà legislativa *esclusiva-primaria* in alcune materie con l'obiettivo di consentire alle autonomie in questione l'uscita dalla condizione “storica” di sottosviluppo unitamente ad una tutela efficace delle minoranze linguistiche presenti nei loro territori.

Di fatto, però, il percorso intrapreso dalle Regioni a statuto speciale non ha garantito loro una concreta “differenziazione” rispetto alle condizioni di autonomia concesse alle Regioni a statuto ordinario: al contrario, il legislatore statale ha fatto sì che tra i due tipi di autonomia si creasse una sorta di “omologazione” a discapito delle diversità

434PAOLO DE CARLI, *Aspetti della sussidiarietà e revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Problemi del Federalismo-Incontri di Studio n.5*, Milano, 2001, p.251 ss.;

435Sulla conferma, da parte del nuovo Titolo V, della condizione di specialità spettante alle cinque Regioni a statuto differenziato vedi PIETRO PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, 2003, p. 136 ss.;

intercorrenti tra i due tipi di Regione.⁴³⁶ Questo processo di equiparazione è dovuto, in primo luogo, all'intervento del legislatore statale che attraverso le proprie norme di attuazione degli statuti speciali non sempre è apparso rispettoso nei confronti del riparto di competenze tra Stato e Regioni: ci si riferisce, in questo caso, alla già descritta tecnica del “ritaglio” attraverso cui lo Stato sanciva espressamente l'esistenza di una riserva a suo favore in quelle materie attribuite al legislatore regionale in nome di una presunta esigenza di tutela del c.d. “interesse nazionale unitario”.

A seguito delle modifiche apportate al Titolo V della Costituzione dalla legge costituzionale n.3/2001 sono sorti alcuni problemi di compatibilità tra l'ampliamento delle competenze riconosciute alle Regioni a statuto ordinario e la condizione di particolarità che caratterizza le autonomie a statuto differenziato alla luce del fatto che, in virtù della innovazioni contenute nella legge di riforma, le autonomie ordinarie oggi godono, ponendosi, per questo aspetto, in una condizione di parità con le Regioni speciali, di una potestà legislativa esclusiva (in base al nuovo art.117 della Costituzione), di una vera e propria autonomia statutaria (riconosciuta loro dall'art.123 Cost.) e di una piena autonomia finanziaria (art.119, Cost.); in questo contesto normativo il legislatore della riforma costituzionale ha manifestato la propria intenzione di rendere “compatibile” il regime di specialità sancito previsto per le cinque Regioni a statuto differenziato con le innovazioni apportate dalla riforma in una prospettiva volta a valorizzare il c.d. “regionalismo differenziato”. A questo proposito e al fine di evitare che questo regionalismo, da fattore di valorizzazione delle peculiarità di ogni singola Regione si tramuti, di fatto, in un elemento generatore di discriminazione tra le diverse autonomie regionali, lo stesso legislatore ha previsto la possibilità, in capo alle Regioni a statuto ordinario, di ottenere, attraverso un processo di negoziazione con lo Stato centrale (seguendo la disciplina contenuta all'art.116, terzo comma, Cost.), *ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia* (la c.d. *clausola di accrescimento*) nelle materie oggetto di competenza legislativa concorrente elencate all'art.117, terzo comma, Cost., (anche se occorre tenere presente come, di fatto, i margini d'azione consentiti alle Regioni sono, allo stesso tempo, delimitati dalla legislazione statale la quale, in tal modo, determina l'estensione delle “ulteriori forme e condizioni di autonomia” concesse

⁴³⁶BELLAMIA SALVATORE, *L'Italia in mezzo al guado-da un regionalismo all'altro. Appunti preliminari sul nuovo Titolo V della Costituzione*, 2005.

alle Regioni).⁴³⁷

La previsione di cui all'art.116, terzo comma, Cost., tende, attraverso la possibilità attribuita alle Regioni ordinarie di ottenere condizioni di autonomia aggiuntive rispetto a quelle già previste, ad equiparare la loro posizione a quella spettante alle cinque Regioni ad autonomia differenziata: considerando la tendenza all'equiordinazione tra i due tipi di autonomia introdotta dalla previsione in esame ci si è chiesti quale sia, al momento attuale, il significato da attribuirsi alla “specialità”. In sostanza, l'interrogativo di fondo è il seguente: ha ancora un senso, un fondamento, la distinzione tra Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario alla luce del fatto che, con la previsione contenuta all'art.116, terzo comma, anche queste ultime tendono a differenziarsi e a vedersi riconosciute, da parte statale, caratteristiche di “specialità”?

2..La “clausola di maggior favore” nei confronti delle Regioni a statuto speciale.

Questi elementi del tutto nuovi per il nostro contesto normativo costituzionale hanno richiesto, al fine della loro concreta applicazione, una verifica riguardo, come suddetto, alla loro compatibilità o meno con quella caratteristica di “specialità” che la Costituzione stessa (all'art.116) attribuisce alle cinque Regioni a statuto differenziato e con il precedente assetto costituzionale.

A questo proposito si è reso necessario l'avvio di una vera e propria fase di transizione dal vecchio contesto sino al nuovo assetto delineato dalla riforma costituzionale prevedendosi che, in attesa dell'adeguamento degli statuti regionali (adottati attraverso leggi costituzionali) alle disposizioni postriforma, queste ultime vengano applicate

⁴³⁷Il processo di negoziazione con lo Stato centrale previsto dall'art.116, terzo comma, Cost., prevede l'emanazione di una legge statale, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali e nel rispetto dei principi stabiliti all'art.119 Cost., che, successivamente, viene approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti in base all' “intesa fra lo Stato e la Regione interessata”.

Di fronte all'eventualità che tale clausola di accrescimento possa essere utilizzata anche dalle Regioni a Statuto speciale allo scopo di inserire elementi di differenziazione nell'ambito della stessa specialità la dottrina si è espressa in senso negativo fondando questa negazione sul dato letterale ricavabile dal disposto di cui all'art. 116, terzo comma, in base al quale le “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possono essere attribuite ad *altre Regioni*”, comprendendovi unicamente le Regioni a statuto ordinario. Sul tema vedi FRANCESCO TERESI, in GUIDO CORSO-VINCENZO LOPILATO (a cura di), *Le competenze delle Regioni a statuto speciale*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, 2006, p.167 ss.;

anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, nelle parti in cui esse prevedono “*forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già presenti negli statuti in vigore*”(art.10, legge costituzionale n.3/2001, conosciuta come “*clausola di maggior favore*”).⁴³⁸L'applicazione concreta di questa clausola, come vedremo più avanti, ha suscitato delle difficoltà con riferimento alle sue modalità di attuazione e agli effetti da essa prodotti sull'autonomia legislativa delle Regioni a statuto speciale. Tenendo conto del fatto che, con riferimento alle autonomie differenziate, la potestà legislativa di tipo generale spetta allo Stato (contrariamente a quanto è previsto per le Regioni ordinarie dove, invece, tale potestà di tipo generale, a seguito della riforma del Titolo V, spetta a queste ultime) spettando ad esse una potestà legislativa

A questo proposito va ricordato che la potestà legislativa spettante alle Regioni a statuto speciale è riconducibile a tre distinte tipologie: la potestà legislativa di tipo *primario ed esclusivo* vertente su materie specificamente elencate e assoggettata, quanto al suo esercizio, al rispetto di alcuni limiti generali come, il rispetto della Costituzione, degli obblighi internazionali e comunitari, delle norme fondamentali contenute nelle leggi statali di grande riforma economico-sociale, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e dell'interesse nazionale; la potestà legislativa di tipo *ripartito o concorrente* su altre materie elencate la quale, a sua volta, è tenuta sia al rispetto dei suddetti limiti che al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato in ciascuna di queste materie e, infine, la potestà legislativa *integrativa-facoltativa* disciplinata dagli statuti speciali.

La clausola di maggior favore ha l'obiettivo di garantire alle autonomie differenziate gli stessi margini di autonomia previsti, a seguito della riforma del Titolo V, a favore delle Regioni a statuto ordinario onde evitare che esse siano costrette a “rincorrere” i maggiori ambiti di autonomia riconosciuti alle autonomie ordinarie: da un lato, quindi, la riforma del 2001 mantiene lo status di specialità sancito all'art.116 Cost., dall'altro lato, essa apporta delle “correzioni” a questa condizione mediante l'applicazione della clausola di “maggior favore” che consente alle cinque Regioni speciali di ricavare, dal

⁴³⁸In tema di clausola di maggior favore vedasi Corte costituzionale, sentenza n.279 del 2005 in cui si afferma che la disposizione di cui all'art. 10 della legge costituzionale n.3/2001 non lascia dubbi circa la “volontà del legislatore costituzionale di estendere in via diretta alle Regioni a statuto speciale le maggiori autonomie riconosciute alle Regioni a statuto ordinario, senza alcuna limitazione quanto alle forme di tutela”.

dettato costituzionale, quelle disposizioni che garantiscono loro delle condizioni di autonomia più favorevoli rispetto a quelle stabilite all'interno dei loro rispettivi statuti.

Di conseguenza, la clausola di maggior favore determina l'instaurarsi di un rapporto definito “di preferenza” tra le norme contenute negli statuti speciali e le norme del Titolo V che consente alle autonomie differenziate di valutare, caso per caso, la preferibilità delle condizioni di autonomia stabilite dagli statuti speciali o dalle disposizioni contenute nel nuovo Titolo V mediante un lavoro di “comparazione” tra i contenuti delle due normative.⁴³⁹

Per quel che riguarda la tematica inerente ai rapporti con l'Unione Europea, ricordiamo che il nuovo testo dell'articolo 117, quinto comma prevede espressamente la possibilità, a favore delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome (analogamente a quanto attribuito in materia alle autonomie ordinarie), di partecipare alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari nelle materie di loro competenza e di provvedere all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e della normativa europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge statale.

Sempre in materia di rapporti con l'Unione Europea, anche la potestà legislativa delle Regioni a statuto differenziato è assoggettata, secondo le previsioni contenute nei rispettivi statuti di autonomia, al limite dell'osservanza degli obblighi internazionali e comunitari assunti dallo Stato: la previsione di questo limite all'esercizio della competenza legislativa da parte regionale, in realtà, preesisteva alla novella del 2001 ma, a seguito di questa riforma, esso ha subito un decisivo rafforzamento ad opera dell'art.117, primo comma, Cost., che ha elevato il limite del rispetto degli obblighi internazionali e comunitari al rango di limite generale nei confronti della potestà legislativa statale e regionale (di cui si è già parlato nei precedenti capitoli).

⁴³⁹La Corte ha sancito l'esistenza di questo rapporto di preferenza tra norme contenute negli statuti speciali e la normativa di cui al Titolo V nella sentenza n.314/2003, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p.3007 ss.; Al riguardo PIETRO PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, 2003, p. 42 ss., evidenzia come, di fatto, l'articolo 10 della legge costituzionale n.3/2001 abbia una portata molto ampia in quanto esso sta ad indicare come, di fatto, “nelle Regioni speciali si applica il Titolo V della Costituzione, salvo le deroghe puntuali “più autonome” eventualmente disposte dallo statuto speciale”. L'autore prosegue evidenziando il rovesciamento, rispetto alla situazione precedente, del rapporto tra il Titolo V della Costituzione e gli statuti differenziati, in quanto, al giorno d'oggi, alle Regioni a statuto differenziato si applica, in linea generale, la normativa di cui al Titolo V della Costituzione mentre, la disciplina contenuta negli statuti speciali trova applicazione solo se contiene condizioni di autonomia più favorevoli rispetto al disposto del Titolo V,

Per quel che riguarda la partecipazione delle Regioni ad autonomia differenziata alla fase discendente del processo normativo comunitario, con riferimento all'attuazione delle direttive comunitarie, anche nei loro confronti è prevista l'applicazione della legge n.11 del 4 febbraio 2005 (c.d. Legge "Buttiglione"): di conseguenza, il potere sostitutivo statale previsto all'art.117, quinto comma, Cost., si applica anche nei loro confronti, nelle ipotesi in cui esse si rendano inadempienti innanzi all'obbligo di dare attuazione alle direttive comunitarie. Innanzi all'inerzia manifestata dalle autonomie in questione, il legislatore statale può, analogamente a quanto previsto per le inadempienze delle Regioni ordinarie, emanare proprie leggi i cui effetti si esplicano concretamente a decorrere dal termine di scadenza stabilito per l'attuazione della normativa comunitaria. Anche in questo caso, le leggi emanate dallo Stato in sostituzione del legislatore regionale sono sottoposte al previo esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e mantengono il requisito della "cedevolezza", con conseguente perdita di efficacia nel momento in cui si ha l'effettivo intervento del legislatore regionale con conseguente entrata in vigore della normativa attuativa degli atti comunitari.

3. Ammissibilità del potere sostitutivo ex art.120, cost., nei confronti delle Regioni a statuto speciale.

La riforma del Titolo V avvenuta con la legge costituzionale n.3 del 18 ottobre 2001 ha delineato una nuova configurazione dei rapporti intercorrenti tra il livello statale e le Regioni a statuto speciale.

In questo contesto generale si sono inserite due questioni di fondo: in primo luogo, il problema di individuare quali siano, in concreto, e come vanno individuate le competenze delle Regioni a statuto speciale in virtù della "clausola di maggior favore" prevista dall'art.10 della legge n.3/2001 e, in secondo luogo, la questione dell'applicabilità (sempre in base all'art.10, legge cost. n.3/2001), nei confronti delle suddette autonomie (che trovano il proprio fondamento nell'art.116, Cost.), di alcuni meccanismi introdotti, a seguito della riforma del 2001, a favore delle Regioni ordinarie tra cui il principio di sussidiarietà come criterio di riparto delle funzioni amministrative

(art.118 Cost.) e il potere sostitutivo previsto all'art.120., secondo comma, Cost..

L'applicazione della clausola di maggior favore al fine di ricavare dal dettato costituzionale le maggiori condizioni di autonomia a favore delle autonomie differenziate si presenta spesso come un lavoro arduo in quanto non sempre è agevole, in base ad una prima lettura, individuare quali siano effettivamente le disposizioni in grado di garantire quelle “condizioni di autonomia più ampie” rispetto a quelle previste all'interno degli statuti speciali così come non è semplice definire a priori se l'adeguamento automatico di cui all'art.10, legge costituzionale n.3/2001, debba attuarsi mediante l'intervento diretto da parte del legislatore regionale volto a dare applicazione alle disposizioni più favorevoli per le Regioni differenziate con la conseguente eventualità di creare dei veri e propri contenziosi in sede costituzionale e del contestuale deferimento alla Corte del compito di stabilire definitivamente quali siano le disposizioni in grado di garantire le suddette “condizioni di autonomia più ampie”.

Il dibattito dottrinale che si è venuto a creare sul tema dell'applicazione concreta della clausola di maggior favore ha evidenziato la sua “elasticità” mettendo in evidenza come di fatto, il legislatore della riforma costituzionale abbia rinunciato da subito a stabilire, in maniera definitiva e aprioristica, quali debbano essere le disposizioni contenute nel Titolo V da estendersi automaticamente a favore delle Regioni differenziate, preferendo attribuire il compito in questione alle suddette autonomie (e, al contempo, affidando alla Corte costituzionale il compito di esprimere una valutazione al riguardo con riferimento ai singoli casi in cui si discuta dell'applicazione della clausola in esame).⁴⁴⁰

Nella prassi che è venuta a delinearsi a partire dalla riforma, le autonomie differenziate hanno scelto di avvalersi, in via transitoria, dell'opera della Corte costituzionale onde individuare quelle disposizioni del Titolo V in grado di garantire loro le maggiori condizioni di autonomia, deferendo il loro intervento in materia alla fase di riscrittura dei propri statuti.

⁴⁴⁰Sul punto vedi CESARE MAINARDIS, *Nuovo Titolo V, poteri sostitutivi statali, autonomie speciali*, in *Giurisprudenza costituzionale* n.1-2/2005, p.197 ss.; MATTEO BARBERO, *La Corte costituzionale interviene sulla Legge “La Loggia”* (nota a Corte Cost.236/2004, 238/2004, 239/2004, 280/2004), in www.forumcostituzionale.it; ANTONIO RUGGERI, *Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it, 2004; PAOLA GARRO, *Giurisprudenza costituzionale sulle norme di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione contenute nella legge n.131/2003, c.d. Legge “La Loggia”* (sent. nn. 236/238/239/280 del 2004);

Mentre per quel che riguarda la sottoponibilità delle Regioni a statuto differenziato al potere sostitutivo previsto all'art.117, quinto comma, Cost., nelle ipotesi di mancata attuazione degli obblighi comunitari, non vi sono dubbi riguardo al fatto che il meccanismo in questione si applichi anche nei loro confronti in virtù del fatto che esse, così com'è previsto per le Regioni ordinarie, possono attuare in via legislativa e amministrativa, nelle materie di loro competenza, le direttive comunitarie, la questione della loro assoggettabilità al meccanismo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. è stata, invece, oggetto di discussione con riferimento alla presunta incapacità di questo strumento nel garantire quelle “condizioni di autonomia più ampie” previste a favore delle Regioni differenziate dall'art.10, legge costituzionale n.3/2001.⁴⁴¹

La tematica in questione ha avuto l'occasione di essere sottoposta al vaglio della Corte costituzionale in occasione della sentenza n.236 dell'8 luglio 2004 che, in tal modo, ha delineato una prima configurazione delle condizioni che rendono possibile estendere la disciplina in tema di potere sostitutivo di cui all'art.120 secondo comma, Cost. (cui sono sottoposte, in linea generale, le Regioni ordinarie), alle Regioni a statuto differenziato. La pronuncia in questione ha origine in un ricorso avviato da tre Regioni a statuto speciale, Valle d'Aosta, Sardegna e Sicilia, e dalle Province autonome di Trento e Bolzano che sollevavano la questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art.7, della legge n.131/2003 (legge “La Loggia” attuativa della legge costituzionale n.3/2001) per presunta violazione dell'art.117, terzo comma Cost. e degli statuti speciali del Trentino-Alto Adige e della Sardegna. La disposizione contenuta all'art.7 contemplava un criterio di attribuzione delle funzioni amministrative (in base all'art.118 Cost.), fondato sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, che, secondo le ricorrenti, non era applicabile alle autonomie differenziate in quanto violava le “norme più favorevoli” previste dagli statuti speciali in materia di riparto delle funzioni amministrative con conseguente illegittima deroga al disposto di cui all'art. 10 della legge costituzionale n.3/2001 (che prevedeva la possibilità in capo alle autonomie differenziate di trarre dal dettato costituzionale “ulteriori, più ampie competenze” rispetto a quelle contemplate dai loro statuti con la contestuale previsione che per tutte quelle competenze legislative che, viceversa, traevano il proprio fondamento dallo

441 La Corte costituzionale, già a partire dalla sentenza n.81 del 1979, si era espressa a favore dell'estensibilità del potere sostitutivo anche alle Regioni a statuto speciale.

statuto speciale continuava a vigere il tradizionale principio del “parallelismo” tra le funzioni legislative e le funzioni amministrative ritenuto dalle ricorrenti più favorevole rispetto al disposto dell'art.118, Cost.).

La Corte costituzionale si è orientata nella direzione dell'inammissibilità della questione sollevata dalla Regione Sardegna e dalla Provincia autonoma di Trento e ha negato la possibilità che le norme attuative del nuovo articolo 118, Cost siano applicate nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. Nel negare l'estensione, nei confronti di queste autonomie, dell'ambito di applicazione delle norme contenute all'art.7, legge n.131/2003 la Corte si ricollega al disposto dell'art.11 della legge “La Loggia”, il quale stabilisce che *“per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall'articolo 10”* e prosegue attribuendo alle Commissioni paritetiche Stato-Regioni il compito di elaborare la proposta di adozione delle norme attuative *“per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative”* riferendosi, in questo caso, alle ulteriori competenze spettanti alle Regioni in virtù del nuovo Titolo V.

Dalla lettura delle disposizioni contenute all'art.11 si ricava un “doppio regime” in materia di esercizio delle funzioni amministrative da parte regionale: in primo luogo, si prevede l'applicabilità del vecchio principio del “parallelismo” tra funzioni legislative e funzioni amministrative, nei confronti delle Regioni speciali (al quale, viceversa, non sono più assoggettate le autonomie ordinarie) in relazione a tutte quelle competenze legislative che traggono il proprio fondamento dagli statuti speciali.

In secondo luogo, nelle ipotesi in cui le autonomie differenziate ricavino dal dettato costituzionale quelle *ulteriori e più ampie competenze* che garantiscono loro maggiori condizioni di autonomia, in virtù della clausola di maggior favore di cui all'art.10 della legge 3/2001, ad essere applicata sarà, invece, la disposizione contenuta all'art.11 della legge 131/2003 che, come suddetto, affida alle Commissioni paritetiche Stato-Regioni, il compito di dettare le norme di attuazione che consentono il trasferimento delle “ulteriori funzioni amministrative”.

La previsione di questa disciplina in materia di esercizio delle funzioni amministrative

da parte regionale unitamente al ripristino del principio del “parallelismo” in materia di esercizio delle funzioni amministrative, che si riteneva definitivamente abbandonato a seguito della riforma del Titolo V, è stata oggetto di discussioni in sede dottrinale.

Il primo rilievo mosso alla decisione della Corte è il fatto che stabilendo una differenziazione, con riferimento alle Regioni differenziate, tra le funzioni amministrative preesistenti alla riforma costituzionale (escluse dall'ambito di applicazione dell'art.118 Cost.) e quelle che, viceversa, trovano fondamento nel nuovo Titolo V, si riduce immotivatamente la portata del nuovo principio di sussidiarietà ex art.118 e la sua funzione di criterio ordinatore nell'esercizio delle funzioni amministrative stabilita espressamente a livello costituzionale.

Il secondo rilievo è che la distinzione in esame non appare rispettosa sia nei confronti della “clausola di maggior favore” contenuta all'art.10 della legge costituzionale n. 3/2001 (la, stando al dato letterale, sembra garantire alle autonomie speciali maggiori margini di autonomia rispetto al principio del parallelismo) che nei confronti dell'impianto normativo generale scaturito dalla riforma che avrebbe delineato una stretta correlazione tra il principio di sussidiarietà previsto all'art.118, Cost. e il principio di unità e indivisibilità della Repubblica sancito all'art.5 Cost.

Oggetto del giudizio di legittimità costituzionale era anche il successivo articolo 8 della legge “La Loggia”, per violazione dell'art.117, terzo comma, Cost., e degli statuti speciali di Sardegna e Trentino Alto Adige. La disposizione censurata dava attuazione all'art.120, secondo comma, Cost., disciplinante l'esercizio del potere sostitutivo statale nei confronti di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni.

Le ricorrenti, anche in questo caso, sostenevano che l'applicazione nei loro confronti del potere sostitutivo previsto all'art.120 Cost., non era compatibile con quelle ipotesi di potere sostitutivo previste dai loro statuti speciali (e dalle norme di attuazione elaborate dalle Commissioni paritetiche), le quali determinavano “condizioni di autonomia più vantaggiose” nei loro confronti rispetto a quelle contemplate all'art.120.

Ad essere oggetto di contestazione era, inoltre, il fatto che il meccanismo sostitutivo contenuto all'art.120, secondo comma, prevedeva un intervento da parte del Governo nazionale non circoscritto unicamente alla sfera amministrativa ma esteso all'ambito normativo che, in tal modo, consentiva all'esecutivo centrale di derogare,

preventivamente o successivamente ad inadempimenti da parte regionale, alla ripartizione delle competenze legislative e regolamentari prevista dall'art.117, Cost..

in questo caso il giudice costituzionale ha respinto i ricorsi in esame cogliendo, al contempo, l'occasione per definire meglio quale sia la funzione attribuita al meccanismo sostitutivo di cui all'art.120, secondo comma, dal nuovo Titolo V: questo ruolo è riconducibile ad una “funzione di presidio” nei confronti di “fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità” che sarebbero messe in serio pericolo nell'eventualità di inadempimento o illegittimità nell'esercizio delle competenze che la Costituzione (agli articoli 117 e 118) affida alle autonomie regionali. In questo modo, la Corte costituzionale ha attribuito al meccanismo sostitutivo il compito di “*fare sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze*” consentendo al livello statale di intervenire, nelle ipotesi in cui il livello regionale si dimostri inadeguato nel fronteggiare determinate situazioni di emergenza, al fine di salvaguardare irrinunciabili “interessi di carattere unitario” riconducibili ai principi di “unità e indivisibilità della Repubblica” sanciti all'art.5 della Costituzione: in questo contesto, emerge con evidenza la relazione inscindibile tra l'intervento sostitutivo statale, in particolar modo la sua funzione di tutela di valori e principi non suscettibili di frazionamento, e l'indivisibilità della nostra forma di governo repubblicana di cui l'art.120, secondo comma assume la funzione di “tutela”. Conseguentemente l'orientamento espresso dal giudice costituzionale è indirizzato a far sì che l'ambito di applicazione del potere sostitutivo previsto dal Titolo V con riferimento alle Regioni a statuto ordinario possa essere applicato, in base all'esigenza di tutelare interessi unitari che prescindono dalla differenziazione tra i due tipi di autonomie, anche nei confronti delle Regioni speciali sancendo espressamente che l'impianto sostitutivo, in virtù della predetta funzione di tutela delle istanze unitarie da esso svolta, *non può essere disarticolato* innanzi alle istanze delle autonomie speciali, neanche ricorrendo alla clausola di maggior favore di cui all'art.10.⁴⁴²

Anche in riferimento all'indirizzo manifestato dalla Corte nei confronti dell'applicabilità del meccanismo sostitutivo di cui all'art.120, secondo comma, Cost. nei confronti delle Regioni speciali la dottrina ha espresso alcune perplessità legate al fatto che, stando al

442Vedi Corte costituzionale, sentenza n.236 del 2004, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p.2463 ss.;

dato letterale contenuto nella sentenza in esame, la previsione che estende l'ambito di applicazione del potere sostitutivo alle autonomie differenziate non specifica in maniera chiara e univoca se tale sostituzione è esclusivamente quella contenuta all'art.120, secondo comma, Cost (attuato dall'art.8 della legge n.131/2003) oppure se essa dovrà essere contenuta e disciplinata da una disciplina "ad hoc" da redigersi in futuro.

Questa mancanza di chiarezza nella definizione del meccanismo in esame è desumibile nel fatto che il giudice costituzionale non ha dichiarato infondati i rilievi di costituzionalità avanzati dalle Regioni ricorrenti con riferimento all'art.8 ma, al contrario, egli si è limitato ad una mera constatazione circa l'inammissibilità delle questioni. Nel circoscrivere il proprio giudizio alla dichiarazione di inammissibilità del ricorso inoltrato dalle Regioni la Corte si è basata sull'attuale "fase di transizione" di completamento nell'attuazione del Titolo V: a questo proposito essa ha sancito che *fino a quando non sarà portato concretamente a compimento il trasferimento, in favore delle Regioni ad autonomie speciale, delle funzioni ulteriori attratte dal nuovo Titolo V* (trasferimento che, come suddetto, richiede l'intervento delle Commissioni paritetiche Stato-Regioni mediante l'emanazione di norme di attuazione) la disciplina del potere sostitutivo di cui all'art.120, secondo comma, Cost., non ha efficacia nei loro confronti e, allo stesso tempo, non produce violazioni nell'ambito delle loro attribuzioni costituzionali. Di conseguenza, per sopperire a questa momentanea lacuna che verrà colmata una volta giunto al termine il processo di trasferimento in questione, si prevede che, per quel che riguarda il nucleo di competenze già disciplinate all'interno degli statuti speciali (disciplina precedente alla riforma costituzionale), debbano essere applicate le differenti, a seconda dello statuto, tipologie di intervento sostitutivo ivi previste (o nelle loro norme di attuazione). La questione di legittimità sollevata dalle ricorrenti è inammissibile proprio perchè ha ad oggetto le competenze che trovano il proprio fondamento nell'art.120, secondo comma, Cost.: competenze che saranno concretamente esercitabili una volta completato il suddetto trasferimento delle funzioni amministrative. Solo da allora, la Corte potrà dichiarare fondate o meno eventuali questioni di legittimità sollevate dalle Regioni speciali in riferimento al disposto di cui all'art.120, Cost.

Un altro dubbio sollevato dalla dottrina con riferimento all'ambito di applicazione del

potere sostitutivo di cui all'art.120, secondo comma, Cost. riguarda l'estensione dell'intervento statale non solo ad inadempimenti, da parte regionale, di natura amministrativa ma anche agli inadempimenti aventi natura normativa (essendo l'art.120, secondo comma, Cost. riferito alle competenze attribuite alle Regioni in base agli articoli 117 e 118 Cost.): ammettendosi questa estensione, si configurerebbe un modello di potere sostitutivo esteso all'ambito legislativo non applicabile, in base agli argomenti suesposti, alle autonomie differenziate sino alla completa attuazione dell'art. 11 (che, come suesposto attribuisce alle Commissioni paritetiche il compito di elaborare le norme di attuazione per garantire il concreto trasferimento delle “ulteriori funzioni amministrative” previste dal nuovo Titolo V) prevedendo una immotivata differenziazione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali in tema di sottoponibilità all'alveo di applicazione del disposto di cui all'art.120, Cost. e un altrettanto immotivato differimento temporale nell'applicazione del potere sostitutivo verso le autonomie differenziate, alla luce del fatto che, a seguito della novella del Titolo V, i due tipi di autonomia godono delle stesse competenze legislative.

Per tentare di fornire una spiegazione logica a questa differente disciplina la dottrina ha proposto due ipotesi:

in primo luogo, si è sostenuto che le Regioni a statuto speciale possano esercitare da subito (senza dover, quindi, attendere il completo trasferimento delle “ulteriori funzioni amministrative”) le potestà legislative aggiuntive ricavabili dal testo del nuovo Titolo V della Costituzione in base all'applicazione della “clausola della condizione più favorevole” ma che, allo stesso tempo, esse non vengano sottoposte all'applicazione del meccanismo sostitutivo di cui all'art.120, secondo comma, Cost., il quale opererebbe nei loro confronti solo una volta avvenuto il trasferimento delle funzioni amministrative.

In secondo luogo, si è sostenuta la presunta incapacità, in capo all'art.10 della legge costituzionale n.3/2001, di produrre effetti diretti nei confronti delle Regioni a statuto speciale, necessitando, a tal fine, del suddetto trasferimento: in sostanza si nega alla clausola di maggior favore di operare in una fase precedente all'attuazione del disposto di cui all'art.11 della legge “La Loggia”. Come conseguenza di questa impostazione, il meccanismo sostitutivo di cui all'art.120, secondo comma, esteso all'ambito amministrativo e legislativo, non è applicabile alle autonomie differenziate in quanto

non essendo ancora giunto a completamento il trasferimento delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni amministrative, le Regioni in questione non possono procedere, contestualmente, ad esercitare le funzioni legislative ad esse spettanti in virtù della clausola di maggior favore.

Anche questa spiegazione è stata però ritenuta inaccettabile da parte della stessa Corte costituzionale la quale, in alcune delle sue precedenti pronunce, ha fortemente sostenuto la capacità insita nella "clausola di maggior favore" di produrre effetti diretti negando l'ammissibilità di una sua "applicazione differita" e al contrario, ritenendo come un dato scontato la sua immediata applicabilità.⁴⁴³

Il giudice costituzionale ha avuto occasione di esprimersi in tema di esercizio del potere sostitutivo ex art.120, secondo comma, Cost. in occasione di un ricorso avanzato dalla Provincia Autonoma di Trento in cui si sosteneva l'inapplicabilità, nei suoi confronti, del meccanismo sostitutivo esercitato dal Governo, sostenendo invece che i presupposti giustificativi dell'intervento governativo andassero cercati non nel disposto dell'art.120, secondo comma, Cost., ma nelle "specifiche disposizioni statutarie".⁴⁴⁴ A detta della

⁴⁴³Sul punto vedi la **sentenza n.238/2004** in tema di attività internazionale delle Regioni laddove la Corte afferma che *"nel silenzio degli Statuti, e tenendo conto che l'art.10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 impone di riconoscere alle Regioni speciali ogni forma di maggiore autonomia che il nuovo Titolo V attribuisca alle Regioni ordinarie, deve ritenersi che valgano anche nei confronti delle autonomie speciali i principi e le regole, che esplicitamente consentono attività internazionali delle Regioni, risultanti dal nuovo art.117"* e, sullo stesso orientamento, vedi la **sentenza n.314/2003** dove si prevede che, nel caso in cui le norme costituzionali di cui al Titolo V della Costituzione prevedano condizioni di autonomia più ampie rispetto a quelle contenute negli Statuti speciali, ne consegue l'immediata applicabilità, nei confronti delle Regioni speciali, dell'art.10 della legge costituzionale n. 3/2001.

⁴⁴⁴Il ricorso avanzato dalla Provincia Autonoma di Trento riguardava, nello specifico, l'art.1, sexies, quinto comma, del decreto legge n.239/2003, nella parte in cui prevedeva che *"in caso di inerzia o mancata definizione dell'intesa (che deve intervenire fra le diverse Regioni interessate ad adottare le autorizzazioni alla costruzione ed esercizio delle reti di competenza regionale allorchè le relative opere ricadono nel territorio di più Regioni) "lo Stato esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost."*. Secondo la ricorrente la previsione di cui all'art.1 configurava un'ipotesi di esercizio dell'intervento sostitutivo statale ulteriore rispetto alle ipotesi descritte dalla Costituzione configurandosi, di conseguenza, come illegittima. L'opinione del giudice costituzionale al riguardo, è, invece, di tono opposto: a suo parere, infatti, il disposto di cui all'art.120, secondo comma, Cost., individua una serie di situazioni che legittimano l'esercizio dei poteri sostitutivi governativi allo scopo di garantire alcuni interessi essenziali di carattere unitario. Tra queste situazioni è da ricomprendersi anche l'ipotesi di mancato conseguimento dell'intesa tra Stato e Regioni ex art.1, quinto comma, decreto legge n.239/2003. Inoltre, il giudice costituzionale rileva come, di fatto, la disposizione censurata non configura affatto una diversa e autonoma fattispecie di potere sostitutivo ulteriore rispetto a quelle previste all'art.120, secondo comma, Cost., ma, al contrario, l'intervento in questione dovrà fondarsi proprio su una verifica specifica riguardo alla sussistenza dei presupposti sostanziali contenuti all'art.120, secondo comma, Cost. e al rispetto delle condizioni procedurali ex art.8, legge 5 giugno 2003, n.131.

ricorrente la sostituzione ex art.120, secondo comma, Cost., non realizzava le “più ampie condizioni di autonomia” che, in base all'art.10, legge costituzionale n.3/2001, consentivano l'applicazione delle norme del Titolo V anche alle autonomie differenziate e alle Province Autonome di Trento e Bolzano.

La Corte costituzionale, con la sentenza n.383 del 2005, ha respinto il ricorso in esame in base al presupposto che gli enti in questione non possono rivendicare “forme e condizioni di autonomia” riconosciute loro dall'art.10 della legge costituzionale n. 3/2001 e, contemporaneamente, sostenere (come fa la ricorrente) la perdurante vigenza, sulle stesse materie su cui incide il disposto dell'art.10, del particolare regime previsto dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione con lo scopo di delimitare o ridurre, secondo ragioni di mera opportunità, i poteri sostitutivi statali previsti dalla legislazione costituzionale di cui si sostiene l'applicabilità. Nell'affermare questa incompatibilità il giudice costituzionale richiama le esigenze di “tutela degli interessi unitari” su cui si fonda il potere sostitutivo di cui all'art.120, secondo comma, Cost., sostenute nella precedente pronuncia n.236/2004 ribadendo il fatto che tale meccanismo “fa sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari. E tale sistema non potrebbe essere disarticolato, in applicazione della clausola di maggior favore, nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata, dissociando il titolo di competenza dai meccanismi di garanzia ad esso immanenti”.

BIBLIOGRAFIA.

- AA. VV., *Argomenti di diritto pubblico italo-comunitario*, Milano, 1989.
- ADAM ROBERTO–TIZZANO ANTONIO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2008.
- ADINOLFI ADELINA, *L'attuazione della normativa comunitaria nell'ordinamento italiano*, in *Materiali di diritto dell'Unione Europea*, terza edizione, Torino, 2007.
- ADINOLFI ADELINA, *Nuove procedure per l'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di competenza regionale: verso le <<le leggi comunitarie regionali>>?*, in *Rivista di diritto internazionale*, n.3/2004.
- ALBINO LUCA, *La progressiva costituzionalizzazione dell'Unione Europea–Percorsi e processi tra ipotesi costituenti e consolidamenti normativi*, Torino, 2005.
- ALLEGRI GIUSEPPE, *Il ruolo del Comitato delle Regioni d'Europa nelle istituzioni comunitarie in trasformazione*, in www.federalismi.it, 2002.
- AMATO GIULIANO, *Il contesto istituzionale europeo*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n.1, 2004.
- ANTONIMI LUCA., *Intorno al grande assente della riforma federale: un sistema ingestibile senza una Camera delle autonomie*, in www.federalismi.it, 2003.
- ANZON ADELE, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- ANZON ADELE, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale: il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002.
- ANZON ADELE, *I tribunali costituzionali nell'era di Maastricht*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, I tomo, Milano, 1999.
- ANZON ADELE, *L'attuazione degli obblighi comunitari: legge comunitaria e ruolo delle Regioni*, in PANUNZIO SERGIO (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, Milano, 2002.
- ARNOLD RAINER, *Multilevel constitutionalism e principi fondativi degli ordinamenti sopranazionali*, in PAOLA BILANCIA (a cura di), *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione: Unione Europea e Mercosur*, Milano, 2006.
- ARRIGO GIANNI, *Ordinamento comunitario e modifica del Titolo V, Parte II della Costituzione*, in www.cgil.it, 2003.
- ASSONIME, *L'attuazione delle direttive comunitarie da parte delle Regioni (sentenza Corte cost n. 398/2006)*, in www.assonime.it .

ASSONIME, *Principio di precauzione: disposizioni regionali in contrasto con la normativa comunitaria (sentenza Corte cost.406/2005)*, in www.assonime.it

ATTILI BARBARA, *Le Regioni e il ricorso in annullamento ex art. 230, 4° comma TCE. La legittimazione ad agire delle Regioni come persone giuridiche*, in *Le Regioni europee nella Giurisprudenza comunitaria–L'art.230 TCE e la riforma del Titolo V della Costituzione italiana*.

ATTILI BARBARA, *L'effettività del diritto di tutela giurisdizionale. Nell'attuale sistema del Trattato esiste un "vuoto" di tutela giurisdizionale per le Regioni europee?*, in *Le Regioni europee nella Giurisprudenza comunitaria–L'art. 230 TCE e la riforma del Titolo V della Costituzione italiana*, pubblicazione del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna–Servizio Legislativo e Qualità della Legislazione, 2005.

BARBERA AUGUSTO, *Corte costituzionale e giudici di fronte ai vincoli comunitari: una ridefinizione dei confini?*, in www.forumdiquadernicostituzionali.it, 2006.

BADIELLO LORENZA., *Ruolo e funzionamento degli uffici regionali a Bruxelles*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.1, 2000.

BALBONI ENZO, *Regolamenti comunitari e ripartizione costituzionale delle competenze: verso nuove frontiere?*, in *Le Regioni*, 1988.

BARBERO MARIO, *La Corte costituzionale interviene sulla legge "La Loggia"*, in *Le Regioni*, 2004.

BARILE PAOLO, CHELI ENZO, GRASSI STEFANO, *Istituzioni di diritto pubblico*, X edizione, Padova, 2005.

BARILE PAOLO, CHELI ENZO, GRASSI STEFANO, *Istituzioni di diritto pubblico*, XI edizione, Padova, 2007.

BARTOLE SERGIO, BIN ROBERTO, FALCON GIANDOMENICO, TOSI ROSANNA, *Diritto regionale*, Bologna, 2003.

BASSANINI FRANCO, *Attuazione regionale di direttive comunitarie e intervento sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni*, 1977, p.148.

BASSANINI FRANCO, CARETTI PAOLO, *Autonomie regionali e poteri sostitutivi*, in *Le Regioni*, 1980.

BASSU CARLA, *Regioni e Unione Europea*, in *I nuovi statuti delle regioni ordinarie-problemi e prospettive*, Il Mulino, 2006.

BELLAMIA SALVATORE, *L'Italia in mezzo al guado-da un regionalismo all'altro. Appunti preliminari sul nuovo Titolo V della Costituzione*, 2005.

BELLETTI MICHELE, *Potere sostitutivo "straordinario" ed "ordinario" dopo la sentenza n.43 del 2004, la Corte propone la quadratura del cerchio della riforma del Titolo V*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2004.

BERTI GIORGIO, *Regionalismo europeo nella prospettiva del Trattato di Maastricht*, in *Le Regioni*, 1992.

BIENTINESI FABRIZIA, *L'evoluzione della legge comunitaria nella prassi*

- applicativa e nelle riforme istituzionali*, in *Rassegna parlamentare*, 2005.
- BIFULCO RAFFAELE, *Le Regioni-la via italiana al federalismo*, Bologna 2004.
- BIFULCO RAFFAELE, *Forme di Stato composto e partecipazione dei livelli regionali alla formazione della volontà statale sulle questioni comunitarie*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n.1-2/1997.
- BIFULCO SALVATORE, *Sostituzione e sussidiarietà nel nuovo Titolo V:note alla sentenza n.43 del 2004*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005.
- BILANCIA PAOLA, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in *Le Istituzioni del Federalismo* n.1/2002.
- BILANCIA PAOLA, *Le attività di rilievo estero e comunitario delle Regioni e i loro possibili riflessi sul futuro assetto organizzativo regionale* in AA. VV., *I nuovi statuti delle Regioni*, Milano, 2000.
- BILANCIA PAOLA-PIZZETTI FEDERICO GUSTAVO, *Aspetti e problemi del cosituzionalismo multilivello*, Giuffrè Editore, Milano, 2005.
- BILANCIA PAOLA, *Obblighi comunitari sulla caccia: un decreto legge prevede un intervento sostitutivo “urgente” e l’abrogazione di leggi regionali in contrasto*, in www.federalismi.it, 2006.
- BILANCIA PAOLA, *La globalizzazione tra Federalismi e integrazioni sovranazionali. La problematica comparazione fra Unione Europea e Mercosur*, in *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell’ arena della localizzazione: Unione Europea e Mercosur*“, Milano, 2006.
- BILANCIA PAOLA (a cura di), *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell’arena della localizzazione: Unione Europea e Mercosur* , Milano, 2006
- BIN ROBERTO, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni* n.4, 2001.
- BIN ROBERTO, CARETTI PAOLO, *Profili costituzionali dell’ Unione Europea - cinquant’anni di processo costituente*, Il Mulino, 2006.
- BIN ROBERTO, *Stato e Regione nell’attuazione delle direttive CEE (e qualche altra nota sul disegno di legge “La Pergola”)*, in *Il Foro Italiano*, 1988, IV.
- BISCOTTINI GIUSEPPE, *Sull’applicabilità immediata di talune direttive comunitarie*, in *Le Regioni*, 1974.
- BOBBIO LUIGI, *Governance multilivello e democrazia*, in *Rivista delle politiche sociali*, n.2,2005.
- BOCCI VERONICA ELENA, *Il potere estero delle Regioni. Il caso dell’ufficio di collegamento della Regione Toscana*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.1/2000.
- BOCCI VERONICA ELENA, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.1/2002.
- BONFIGLIO SALVATORE, *I rapporti tra le Regioni, lo Stato e l’Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione italiana*, in www.constitucion.rediris.es.

- BRUNAZZO MARCO, *Le Regioni italiane nella multilevel governance. I canali di accesso alla UE*, in *Le Istituzioni del Federalismo* n.4-2004.
- CACIAGLI MARIO, *Regioni d'Europa-devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, 2004.
- CALABRESE B., *Il Comitato delle Regioni della Comunità Europea e la partecipazione delle Regioni al processo decisionale comunitario*, in *Rivista di diritto pubblico comunitario*, 1997.
- CALIANDRO FRANCESCO, *Poteri sostitutivi, obblighi comunitari ed assetto delle fonti normative dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004.
- CALIFANO LICIA, *Stato, Regioni e diritto comunitario nella legge n.11/2005*, in *Rassegna parlamentare*, n.4-2006.
- CALIFANO LICIA, *Stato, Regioni e diritto comunitario nella legge 11/2005. Una tabella comparativa con la legge La Pergola*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2005.
- CALINI CLARA BEATRICE, *D.L. 16 agosto 2006, n.251: il primo "tentativo" di intervento sostitutivo a seguito della legge 5 giugno 2003, n.131*, in *Nuove Autonomie*, n.2/2007.
- CALVANO ROBERTA, *La Corte costituzionale <<fa i conti>> per la prima volta con il nuovo art. 117, primo comma, Cost.*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>, 2006.
- CAMERLENGO QUIRINO, *Riflessioni sulle attività internazionali delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1997.
- CAMMELLI MARCO, *I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.6, 2001.
- CANNIZZARO ENZO, *La riforma "federalista" della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in www.forumcostituzionale.it.
- CANNIZZARO ENZO, *La riforma della legge La Pergola e le competenze di Stato e Regioni nei processi di formazione e di attuazione di norme dell'Unione Europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, n.1/2005.
- CANNIZZARO ENZO, *Costituzione Europea e Titolo V della Costituzione italiana:spunti critici*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2005.
- CARANTA ROBERTO, *I rapporti tra Regioni e Comunità Europea: verso un nuovo modo di tutela degli interessi nazionali*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1997.
- CARAVITA BENIAMINO, CASSETTI LUISA, *Il rafforzamento delle democrazia regionale nell'Unione europea*, in www.federalismi.it, 2004.
- CARAVITA BENIAMINO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni*

e autonomie fra Repubblica e Unione Europea, Torino, 2002.

CARAVITA BENIAMINO, *L'Osservatorio sul Federalismo: Bilancio e progetti*, Introduzione al convegno *Le Regioni in Europa: otto esperienze di attualità a confronto*, Roma, 23 maggio 2002, in www.federalismi.it, 2002.

CARBONE SERGIO, *Il ruolo delle Regioni nella elaborazione e attuazione degli atti comunitari*, in *Il Foro Italiano*, 1973.

CARBONE SERGIO, *Affari comunitari, competenze dello Stato e partecipazione regionale*, in *Rivista di Diritto internazionale privato e processuale*, 1974.

CARBONE SERGIO, *La partecipazione delle Regioni agli affari comunitari e il loro potere estero*, in *Quaderni regionali*, n.3, 2005.

CARDONE ANDREA, *Tutela dei diritti, Costituzione europea e giustizia costituzionale: alcuni spunti per un modello integrato*, in *Diritto pubblico*, n.2-2005.

CARETTI PAOLO, *Potere estero e ruolo <<comunitario>> delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n.4-2003.

CARETTI PAOLO, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni* n.5-2001.

CARETTI PAOLO, *Il limite degli obblighi internazionali e comunitari per la legge dello Stato e delle Regioni*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003.

CARETTI PAOLO, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano, 1979.

CARETTI PAOLO, *La piena competenza regionale a dare attuazione ai regolamenti comunitari, un riconoscimento ancora instabile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991.

CARETTI PAOLO, *Potere sostitutivo dello Stato e competenze regionali in attuazione di obblighi comunitari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1976.

CARETTI PAOLO, *Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni ancora al vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1979.

CARETTI PAOLO, *Il potere sostitutivo statale: un problema di garanzie procedurali o sostanziali per l'autonomia regionale?*, in *Le Regioni*, 1990.

CARTABIA MARTA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995.

CARTABIA MARTA, J. H. H. WEILER, *L'Italia in Europa: profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000.

CARTABIA MARTA, VIOLINI LORENZA, *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* n. 4-2005.

CARTABIA MARTA, *La tutela giurisdizionale delle Regioni in sede comunitaria*, in VIOLINI LORENZA, CAMERLENGO QUIRINO (a cura di), *Itinerari di sviluppo del Regionalismo italiano—Primo incontro di Studio “Gianfranco Mor” sul Diritto Regionale*, Milano, 2005.

CARTABIA MARTA, *Le Regioni come soggetti dell'ordinamento comunitario? Segni da decifrare nella giurisprudenza della Corte di Giustizia in Quaderni costituzionali*, 2001.

CARTABIA MARTA, *Riflessioni sulla Convenzione di Laeken: come se si trattasse di un processo costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 2002.

CARTABIA MARTA, *La ratifica del Trattato costituzionale europeo e la volontà costituente degli Stati membri*, in www.forumcostituzionale.it, 2004.

CARTABIA MARTA, *Corte costituzionale e norme comunitarie: ulteriori aspetti problematici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995.

CASSETTI LUISA, *Italian regionalism and multilevel governance after the recent constitutional reforms*, in www.federalismi.it, 2004 e in *Le Istituzioni del Federalismo* n.1, 2004.

CASTELLI LUCA, *Regioni speciali e Legge "La Loggia": la parola alla Corte costituzionale*, in www.amministrazioneincammino.it

CATALANO STEFANO, *L'incidenza del nuovo art. 117, comma 1, Cost sui rapporti fra norme interne e norme comunitarie*, in NICOLÓ ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana-Avvicinamenti, dialoghi, dissonanze*, 2006.

CATTARINO GIOVANNI, *L'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari in una recente legge*, in *Il Foro Italiano*, 1988, IV.

CAVALERI PAOLO, *Il potere sostitutivo sui Comuni e sulle Province*, in *Le Regioni*, 2003.

CELOTTO ALFONSO, *Le fonti comunitarie*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano-Giuffrè Editore, 2006.

CELOTTO ALFONSO, GROPPI TANIA, *Diritto UE e Diritto nazionale: primauté VS controlimiti*, relazione al Seminario *After 2004: The Integration of the European Constitutional Treaty into the National Constitutions*, Madrid, Universidad Carlos III, 5-7 settembre 2004.

CELOTTO ALFONSO, *Osservazioni di sintesi sul multilevel constitutionalism e sui principi fondativi degli ordinamenti sopranazionali*, in *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione: Unione Europea e Mercosur*, Milano, 2006.

CELOTTO ALFONSO, *L'efficacia delle fonti comunitarie nell'ordinamento italiano-Normativa, Giurisprudenza e Prassi*, Torino, 2003.

CELOTTO ALFONSO, *Competenze regionali e potere sostitutivo statale nell'attuazione del diritto comunitario (nota a Corte cost, 27 luglio 1989, n. 460, Regione Emilia Romagna)*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1990, I.

CENTRO ITALIANO PROSPETTIVA INTERNAZIONALE, *Le lobby d'Italia a Bruxelles*, rapporto CIPI 1/2006 (a cura di PAOLO RAFFONE).

CERRI AUGUSTO, *Luci e ombre del disegno di legge sull'adeguamento*

- dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari*, in *Il Foro Italiano*, 1986, IV.
- CHALTIEL F., *Le principe de subsidiarité dix ans après le Traité de Maastricht*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n.469, 2003.
- CHANTAL MILLON-DELSOL, *Il principio di sussidiarietà*, Milano, 2003.
- CHIEFFI LORENZO, *Regioni e dinamiche d'integrazione europea*, Torino, 2003.
- CHINE GIUSEPPE, *Fonti interne e fonti comunitarie; criteri di risoluzione delle antinomie e tutela delle posizioni giuridiche soggettive di diritto comunitario*, in NICOLO LIPARI (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e fonti del diritto*, 2006.
- CHITI MARIO P. , *Regioni e Unione Europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002.
- CHITI MARIO P., *Regionalismo interno e regionalismo comunitario: due modelli da ricomporre*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n.1,1992.
- CHITI MARIO P. , *Il regionalismo comunitario dopo Maastricht e l'istituzione del Comitato delle Regioni*, in L. VANDELLI, C. BOTTARI, D.DONATI (a cura di), *Diritto amministrativo comunitario*, Rimini, 1994.
- CHITI MARIO P. , *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2004.
- CHITI MARIO P.; *La meta dell'integrazione europea: Stato, Unione internazionale o <<mostro simile>>?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n.1, 1996.
- CICIRIELLO MARIA CLELIA, *Il rapporto Stato-Regioni alla luce della recente riforma costituzionale*, in *La Comunità internazionale*, 2001.
- COCOZZA VINCENZO, *Regioni e diritto comunitario nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni* n.3, 1992.
- COMITATO DELLE REGIONI, *Per il riconoscimento delle Regioni e degli enti locali in un'Unione Europea ampliata. Le proposte del Comitato delle Regioni alla Convenzione europea*, Bruxelles, pubblicazione del Comitato delle Regioni n.14, 2003 in www.cor.eu.com .
- COMITATO DELLE REGIONI, *Contributo del Comitato delle Regioni alla Convenzione europea*, Bruxelles, 8 luglio 2002, in www.cor.eu.com .
- COMITATO DELLE REGIONI, *La dimensione regionale e locale nel processo costituzionale europeo*, Bruxelles, 2004, in www.cor.eu.com .
- COMMISSIONE DELLE COMUNITA EUROPEE, *La Governance europea. Un libro bianco*, Bruxelles, 5 agosto 2001 in www.cor.eu.com .
- CONDORELLI LUIGI, *L'agricoltura fra Comunità Economica Europea, Stato e Regioni*, Bologna, 1973.
- CONDORELLI LUIGI, *Le Regioni a Statuto ordinario e la riserva statale in materia di <<rapporti internazionali>>*, in *Politica del diritto*, 1973.
- CONFORTI BENEDETTO, *Sulle direttive della Comunità Economica Europea*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1972.

CONFORTI BENEDETTO, *Sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari*, in *Il Foro Italiano*, 2002.

CONSIGLIO REGIONALE DELL'EMILIA ROMAGNA-SERVIZIO LEGISLATIVO E QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE, *Il Titolo V e le più recenti sentenze della Corte costituzionale (le materie, le fonti, il diritto comunitario)*, 2005.

CONTALDI GIANLUCA, *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della riforma della legge "La Pergola"*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2005.

CONTRERAS ANA ARMONA, *La partecipazione degli enti territoriali ai processi di elaborazione e applicazione del diritto comunitario: il caso spagnolo*, in *Le Regioni* n. 4, 2002.

CORSO GUIDO-LOPILATO VINCENZO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo la riforma del Titolo V*, Milano, 2006.

CORTE COSTITUZIONALE, *Rapporti tra diritto nazionale e diritto comunitario*, in www.cortecostituzionale.it, 2007.

COSTANZO PASQUALE, *Poteri sostitutivi statali e Corte costituzionale nell'attuazione dell'ordinamento regionale*, in *Quaderni regionali*, 1990.

COSTANZO PASQUALE, *La Costituzione italiana di fronte al processo costituzionale europeo*, in www.consultaonline.it

CUOCOLO FAUSTO, *Competenze regionali e ordinamento comunitario*, in *Quaderni regionali*, 1989.

D'ALESSANDRO GIOVANNI, *Varato il nuovo schema di disegno di legge per l'adeguamento dell'ordinamento repubblicano alle modifiche del Titolo V della Costituzione (il c.d. d. d. l. "La Loggia")*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it, 2003.

D'ALESSANDRO GIOVANNI, *Prime impressioni sull'impatto della istituzionalizzazione del "vincolo comunitario" sulla giurisprudenza costituzionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.2/2003.

D'ATENA ANTONIO, *Poteri sostitutivi e konkurriende Gesetzgebund*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it, 2003.

D'ATENA ANTONIO, *L'esecuzione e l'attuazione delle direttive comunitarie fra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, I.

D'ATENA ANTONIO, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2002.

D'ATENA ANTONIO, *Regioni e processi comunitari di decisione*, in *L'Italia verso il Federalismo-Taccuini di viaggio*, Milano, 2001.

D'ATENA ANTONIO, *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, in *Le Regioni* n. 3-4, 2000.

D'ATENA ANTONIO, *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994.

D'ATENA ANTONIO, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione Europea*, in *Le Regioni* n.6, 1998.

D'ATENA ANTONIO, *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005.

D'ATENA ANTONIO, *Le Regioni italiane e la CEE*, Milano, 1981.

D'ATENA ANTONIO, *Prospettive del regionalismo nel processo di integrazione europea. (Il problema dell'esecuzione e dell'attuazione delle norme comunitarie)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n.10, 1989.

D'ATENA ANTONIO, *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione-Primi problemi della sua attuazione*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it, 2002.

D'ATENA ANTONIO, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, n.1, 2001.

D'ATENA ANTONIO, *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n.1, 2005.

DE CARLI PAOLO, *Aspetti della sussidiarietà e revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Problemi del Federalismo - incontri di studio* n.5, Milano, 2001.

DE LISO ROBERTA, *Una proposta: la legge comunitaria regionale*, in www.federalismi.it, 2003;

DE LUCA GIUSEPPE, *L'esercizio del potere sostitutivo ex art.120 Cost.: tra "stato d'eccezione organizzativa" e strumento per la fisiologica "chiusura" del sistema*, intervento del 16 maggio 2007 in www.federalismi.it;

DEL VECCHIO ANGELA, *L'attuazione delle direttive comunitarie: nuove linee di tendenza nella legislazione italiana*, in *Il Foro Italiano*, 1988, IV.

DE MARCO EUGENIO, *Metodi intergovernativi, metodi <<comunitari>> e multilevel governance nell'ambito dell'Unione Europea*, in PAOLA BILANCIA (a cura di) *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della localizzazione: Unione Europea e Mercosur*, Milano, 2006.

DE PETRIS ANDREA, *Il Federalismo tedesco alla prova della riforma*, in www.federalismi.it, 2004, n.3.

DE SIMONE CHIARA, *La Camera approva il disegno di legge Buttiglione*, in www.assoziazioneideicostituzionalisti.it, 2003.

DI BLASE ANTONIETTA, *La partecipazione delle Regioni e delle Province Autonome al processo di formazione del diritto comunitario*, in SERGIO PANUNZIO-ELENA SCISO (a cura di) *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione Europea*, Milano, Giuffrè Editore, 2002.

D'IGNAZIO GUERINO, *Processo d'integrazione comunitaria e principio di autonomia*, in SILVIO GAMBINO (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario*, Milano, 2006.

DI CESARE ROSELLA, *Prime applicazioni delle nuove regole sulla partecipazione del Parlamento alla formazione degli atti comunitari*, in *Quaderni costituzionali* n.4,

2006.

DIREZIONE GENERALE DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA-SERVIZIO LEGISLATIVO E QUALITA' DELLA LEGISLAZIONE (a cura di), *Diritto Comunitario e Regioni. Il secondo Test di Sussidiarietà nel progetto pilota del Comitato delle Regioni*, 2007. *Diritto comunitario e Regioni: La partecipazione regionale alla formazione ed attuazione del diritto comunitario. Applicazione delle leggi Buttiglione e La Loggia fino ai più recenti atti regionali in materia comunitaria*, Roma, 2006.

DI SALVATORE ENZO, *Integrazione europea e regionalismo:l'esempio tedesco*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, n.2.

DOMENICHELLI LUISA, *Le Regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione: dalla Dichiarazione di Nizza alla Convenzione europea*, in *Le Regioni* n.6, 2002.

DONATI FILIPPO, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1995.

DONATI FILIPPO, *Recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale in tema di fonti nazionali e comunitarie*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, Torino, 1997.

DONATI FILIPPO, *La nuova disciplina della partecipazione italiana alla elaborazione ed all'attuazione del diritto comunitario contenuta nella legge 24 aprile 1998, n.128 (Legge comunitaria 1995-1997)*, in UGO DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Torino, 1998.

DONNARUMMA MARIA ROSARIA, *Rapporti tra diritto interno e diritto comunitario:rottura o continuità d'indirizzo nella più recente giurisprudenza costituzionale?*, in *Giurisprudenza italiana*, 1996, I, c. 87.

ELIA LEOPOLDO, *Introduzione*, in *La Repubblica delle autonomie*, Torino 2002.

ESPOSITO MARIACHIARA, *Dal Libro bianco sulla governance europea alla Convenzione sul futuro dell'Europa: il Comitato delle Regioni e le sue componenti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.1, 2004.

FABBRINI SERGIO, *L'Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sopranazionale*, Bari, 2002.

FALCON GIANDOMENICO, *La "cittadinanza europea" delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2001.

FALCON GIANDOMENICO, *Il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n.1, 2001.

FALCON GIANDOMENICO, *Lo Stato autonomista, funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112/1998*, Bologna, 1998.

FALCON GIANDOMENICO, *Regionalismo e Federalismo di fronte al diritto comunitario*, in *Le Regioni*, n.5, 1992.

FERRARI GIUSEPPE FRANCO, *La partecipazione delle Regioni alla produzione del diritto comunitario dopo Maastricht*, in *Le Regioni* n.5, 1992.

FERRARI GIUSEPPE FRANCO, *Federalismi, Regionalismo e decentramento del*

- potere in una prospettiva comparata*, in *Le Regioni* n.4, 2006.
- FESTA RAFFAELE, *Le Regioni nell'Unione Europea: dal Trattato di Maastricht al progetto di Trattato costituzionale*, in *Amministrare* n.1, 2005.
- FLORIDA GIUSEPPE G., *Regioni, diritto internazionale e diritto comunitario*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it.
- FOIS PAOLO, *Obblighi internazionali e competenze regionali: una questione ancora aperta*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999.
- FONTANA GIANPAOLO, *I poteri sostitutivi nella Repubblica delle autonomie*, in *Rassegna Parlamentare* n.4, 2006.
- FORMEZ, *Dossier Europa. La buona governance. Avvicinare l'Unione europea ai cittadini: il ruolo delle Regioni e degli enti locali*, in <http://europa.formez.it>, 2002.
- FURLAN FRANCESCO, *Recenti sviluppi in materia di attuazione della normativa comunitaria da parte delle Regioni*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* n. 1, 2005.
- GAJA GIORGIO, *Le prospettive di sviluppo dell'attuazione della normativa comunitaria nell'ordinamento regionale*, in *Quaderni regionali*, 1989.
- GAJA GIORGIO, *Competenze statali e regionali per l'attuazione delle direttive comunitarie: punto e a capo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1977.
- GAJA GIORGIO, *L'attuazione delle direttive comunitarie: due nuove vicende*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1976.
- GAJA GIORGIO, *Le nuove funzioni amministrative trasferite alle Regioni e l'attuazione delle norme comunitarie*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1975.
- GAJA GIORGIO, *L'attuazione delle direttive comunitarie in materia agricola fra Stato e Regioni*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1975.
- GALETTA DIANA URANIA, *La previsione di cui all'art.3, comma 1, cpv 1, della legge di revisione del Titolo V della Costituzione come definitivo superamento della teoria dualista degli ordinamenti*, in *Problemi del Federalismo*, Milano, 2001.
- GALETTA DIANA URANIA, *Mediazione nazionale fra livelli di governo e integrazione comunitaria: riflessioni di sintesi*, in PAOLA BILANCIA (a cura di), *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione: Unione Europea e Mercosur*, Milano, 2006.
- GAMBALE PIETRO, *“Prima lettura” del Parlamento per le modifiche alla legge “La Pergola”: una nuova cornice normativa per definire la partecipazione del “sistema Italia” nelle politiche UE?”*, in www.Amministrazioneincammino.it.
- GARRO PAOLA, [Giurisprudenza costituzionale sulle norme di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione contenute nella legge n.131/2003–c.d. Legge La Loggia \(sentenze nn.236, 238, 239, 280 del 2004\)](#).
- GENTILE M., *Nasce il CIACE per concordare le strategie di Governo*, in *Guida al diritto*, n.9/2005.

GHERA FEDERICO, *La partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari alla luce del nuovo art. 117, comma 5, Cost. e della legge n. 131 del 2003*, in *Giurisprudenza costituzionale* n.4/2004.

GIANNITI LUIGI, *I Parlamenti nazionali garanti del principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, n.1, 2003.

GIUFFRÉ FELICE, *Note minime sui poteri sostitutivi e unità della Repubblica alla luce della recente legge n. 131/2003 (c. d. legge "La Loggia")*, in www.federalismi.it, 2003.

GORLANI MARIO, *Articolazioni territoriali dello Stato e dinamiche costituzionali*, Milano, 2004.

GOZI SANDRO, *Il governo dell'Europa*, Bologna, terza edizione, 2006.

GOZI SANDRO, *Regioni europee e processi decisionali dell'Unione: quale equilibrio? I casi di Belgio, Spagna, Germania e Regno Unito*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, n.2.

GRASSI STEFANO, *Parlamento, Governo, Regioni ed attuazione delle direttive comunitarie (nel d.d.l. Governativo 7 agosto 1982)*, in *Le Regioni*, 1983.

GRECO GUIDO, *Profili di diritto pubblico italo-comunitario*, in AA. VV., *Argomenti di diritto pubblico italo-comunitario*, Milano, 1989.

GRECO GUIDO, *Rapporti tra ordinamento comunitario e nazionale*, in GUIDO GRECO-CHITI MARIO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte generale, Milano, 1997.

GROPPI TANIA, *Regioni, Unione Europea, obblighi internazionali*, in OLIVETTI M., GROPPi TANIA (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2002.

GROPPI TANIA, *Regioni e diritto comunitario: il disegno di legge di modifica della legge La Pergola*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.1/2002.

GROPPI TANIA, *Nota alla sentenza n.43 del 2004*, in www.forumcostituzionale.it, 2004;

GUARINO GIUSEPPE, *La sovranità e le sue mutazioni*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999.

GUAZZAROTTI ANDREA, *Niente di nuovo sul fronte comunitario? La Cassazione in esplorazione del nuovo art. 117, comma 1, Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002.

GUIZZI VINCENZO, *Manuale di diritto e politica dell'Unione Europea*, Napoli, 2000.

GUZZETTA GIOVANNI, *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, intervento al Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Catania, 14-15 ottobre 2005 in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it.

MICHEL HUYSSSEUNE-THEO JANS, *Bruxelles, capitale de l'Europe des régions? Les bureaux régionaux, acteurs politiques européens*, in www.brusselsstudies.be, n. 16/25 febbraio 2008.

IOVINELLA GENNARO, *Le disposizioni della legge 11/2005 riguardanti gli enti locali e le loro associazioni rappresentative con riferimento alla fase ascendente del processo normativo comunitario*, in www.federalismi.it, 2005.

IPPOLITO FILIPPO, *Sussidiarietà e armonizzazione: il caso British American Tobacco*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n.3, 2004.

IURATO GIOVANNA, *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale* in *Le Regioni* n.4, 2006.

LAGORIO LELIO, *Problemi posti dalle relazioni fra le Regioni italiane e la Comunità Economica Europea*, in *Il Foro Amministrativo e delle Acque Pubbliche* n.5, 1974.

LA PERGOLA ANTONIO, *Costituzione ed integrazione europea: il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, Tomo II.

LA PERGOLA ANTONIO, *Il giudice costituzionale italiano di fronte al primato e all'effetto diretto del diritto comunitario: note su un incontro di studio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003.

LARAT FABRICE, *Le Regioni nel sistema di multilevel governance. Adattare e trasformare la governance e le sue sfide*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.1, 2004.

LARNE' MARIA PIA, *Le Regioni e gli organi di raccordo Stato-Regioni nel processo di integrazione europea. Una definizione dell'indirizzo politico*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it, 2007.

LEANZA UGO, *Le Regioni nei rapporti internazionali e con l'Unione Europea a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *La Comunità internazionale*, 2003.

LENAERTS KOEN - VAN NUFFEL PIET, *Constitutional law of the European Union*, Second Edition, London, 2005.

LOPILATO VINCENZO, *Le funzioni amministrative*, in GUIDO CORSO-VINCENZO LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano-Giuffrè Editore, 2006.

LUTHER JENS, *Il principio di sussidiarietà: un "principio speranza" per l'ordinamento?*, in *Il Foro Italiano*, n.4, 1996.

MAGRO ADELE, *Approvato il d. d. l. per l'adeguamento dell'ordinamento repubblicano alle modifiche del Titolo V della Costituzione (c. d. progetto "La Loggia")*, in www.assozionedeicostituzionalisti.it, 2001.

MAINARDIS CESARE, *Nuovo Titolo V, poteri sostitutivi statali, autonomie speciali*, in www.forumcostituzionale.it;

MANFRELOTTI RICCARDO, *Sistema delle fonti e indirizzo politico nelle dinamiche dell'integrazione europea*, Torino, 2004.

MANGIAMELI STELIO, *Il Governo tra Unione europea e autonomie territoriali*, in *Associazione Italiana dei costituzionalisti-Annuario 2001-Il Governo (Atti del XVI Convegno Annuale-Palermo, 8-9-10 novembre 2001)*, Padova, 2002.

- MANZELLA ANDREA, *L'identità costituzionale dell'Unione Europea*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999.
- MARAZZITA GIUSEPPE, *I poteri sostitutivi tra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005.
- MARCAZZAN STELLA, *La riforma del Titolo V della Costituzione: il nuovo ruolo delle Regioni nei rapporti con lo Stato e con l'Europa*, in www.amministrazioneincammino.it.
- MARTINES TEMISTOCLE, RUGGERI ANTONIO, SALAZAR STEFANO, *Lineamenti di diritto regionale*, 6° edizione, 2002.
- MARZANATI ANNA, *Diritto comunitario e rapporti Stato-Regioni: la Corte chiarisce le regole-chiave, ma lascia aperti alcuni interrogativi*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n.1, 1996.
- MARZIALE GIUSEPPE, *Materiali per l'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti comunitari*, in *Il Foro Italiano*, 1984, IV.
- MARZIALE GIUSEPPE, *Ancora sulla difficile attuazione delle direttive comunitarie*, in *Il Foro Italiano*, 1983, IV.
- MASCIA MARCO, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, Padova, 1996.
- MASSA PINTO ILENIA, *Il principio di sussidiarietà nel Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, n.3, 2003;
- MASSAI ALESSANDRO, *Nuove procedure per l'attuazione delle direttive comunitarie*, in *Quaderni costituzionali*, 1982.
- MASTROIANNI ROBERTO, *Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione Europea*, in *Il diritto dell'Unione Europea* n.2, 2006.
- MASTROIANNI ROBERTO, *Le trasformazioni delle leggi comunitarie alla luce dell'approvazione della Legge n.52/1996 (Legge comunitaria per il 1994)*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, Torino 1997.
- MAZZOLENI MARTINO, *Le Regioni nel decision making europeo secondo il progetto della Convenzione: continuità o cambiamento?* in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004.
- MESSINA PATRIZIA, *Quale governance europea? Note critiche sul Libro Bianco della Governance*, in *Foedus*, n.3, 2002.
- MEZZETTI LUCA, *Regioni e fase ascendente di partecipazione al processo normativo europeo: quali forme di rappresentanza europea e nazionale?*, in *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione: Unione Europea e Mercosur*, Milano, 2006.
- MINISTERO DEGLI AFFARI REGIONALI, *Il ruolo delle Regioni nell'Unione Europea*, Documento finale dell'incontro ministeriale del 16-17 ottobre 2003, Roma, in www.affariregionali.it.

- MONACO RICCARDO, *Politica regionale comunitaria e regioni*, in *Quaderni regionali*, 1989.
- MONACO RICCARDO, *L'esecuzione delle direttive comunitarie nell'ordinamento italiano*, in *Il Foro Italiano*, 1976, I.
- MORATA FRANCESCO, *Come migliorare la governance democratica con le Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.1, 2004.
- MORLOK MARTIN, *Il diritto costituzionale nel sistema europeo a più livelli*, Relazione presentata al Seminario sull'Europa, organizzato dall'Osservatorio costituzionale in www.luiss.it, 2000.
- NAGEL JÜRGEN KLAUS, *L'intervento delle Regioni nella politica europea. Un'analisi comparata*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004.
- NAPOLI CRISTINA, *La Corte dinanzi ai "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario": tra applicazione dell'art. 117, primo comma e rispetto dei poteri interpretativi della Corte di Giustizia*, in www.forumcostituzionale.it ;
- ODONE CECILIA, *Regioni e diritto comunitario: il quadro delle norme di procedura e l'attuazione regionale delle direttive CEE*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.3-4, 2007.
- ODONE CECILIA, *La legislazione regionale e la legge 11/2005*, in www.issirfa.it/2005.
- ODONE CECILIA, *Le Regioni italiane: le soluzioni di diritto interno per colmare il "vuoto" di tutela giurisdizionale nell'ordinamento comunitario*, in CONSIGLIO REGIONALE DELL'EMILIA-ROMAGNA-SERVIZIO LEGISLATIVO E QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE (a cura di), *Le Regioni Europee nella giurisprudenza comunitaria-L'art. 230 TCE e la riforma del Titolo V della Costituzione italiana*, 2005.
- ODONE CECILIA, *La partecipazione regionale alla formazione ed attuazione del diritto comunitario. Applicazione delle leggi Buttiglione e La Loggia fino ai più recenti atti regionali in materia comunitaria*, in OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE (a cura di), Roma, 2006, www.issirfa.it;
- OLIVETTI MARCO, *La Repubblica delle Autonomie*, Torino, 2002.
- ONIDA VALERIO, RANDAZZO BARBARA (a cura di), *Viva vox Constitutionis-Temi e tendenze nella giurisprudenza costituzionale dell'anno 2004*.
- ONIDA VALERIO, CARTABIA MARTA, *Le Regioni e la Comunità Europea*, in CHITI MARIO P.-GRECO GUIDO (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo europeo-parte generale*, Milano, 1997.
- ONIDA VALERIO, *Il ruolo delle Regioni nel sistema comunitario* in *Le Regioni*, n. 1, 1991.
- ONIDA VALERIO, <<Armonia tra diversi>> e problemi aperti. *La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, 2002.
- ONIDA VALERIO, *L'avvenire dell'Europa e il difficile compito della Convenzione*, in

Quaderni costituzionali, 2002.

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE, *Diritto comunitario e Regioni. Le norme di procedura statali e regionali, i rapporti Giunta Consiglio, gli "aiuti" e l'utilizzo dei fondi comunitari*, 2005.

PACE ALESSANDRO, *La sentenza Granital, ventitrè anni dopo*, relazione presentata nel corso del Seminario *Diritto comunitario e diritto interno*, tenutosi presso la Corte costituzionale il 20 aprile 2007 e reperibile su www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it

PADRONO ALESSANDRO, *Il Regionalismo e il <<Consiglio d'Europa>>*, in *Quaderni regionali*, 1985.

PADRONO ALESSANDRO, *La <<Carta Europea dell'autonomia locale>>: un pilastro nella costruzione dell'Europa unita*, in *Quaderni regionali*, 1989.

PADULA CARLO, *La legge costituzionale n.3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto fra "sistemi"*, in www.forumcostituzionale.it

PAJNO ALESSANDRO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo* n.5, 2003.

PAINO SIMONE, *L'integrazione comunitaria del parametro di costituzionalità*, 2001.

PAJNO SIMONE, *Il potere sostitutivo nei confronti degli enti territoriali*, in CORSO GUIDO, LOPILATO VINCENZO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo la riforma del Titolo V*, Milano, 2006.

PAJNO SIMONE, *Rassegna della Giurisprudenza costituzionale di interesse delle Regioni e degli Enti locali 2003-2004-2005-2006*.

PALADIN LIVIO, *Diritto regionale*, settima edizione, Padova, 2000;

PALMERI GIUSEPPE, *Un caso di soggettività processuale delle regioni nell'ambito comunitario*, in *Quaderni regionali*, 1988.

PALMERI GIUSEPPE, *Il sistema costituzionale delle competenze regionali al vaglio dei poteri della Comunità Economica Europea*, in *Quaderni regionali*, 1989.

PANARA CARLO, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario cinque dopo: quid novi?*, in *Quaderni costituzionali* n.4/2006.

PANEBIANCO ANGELO, *Regolamenti comunitari "non autosufficienti" da attuarsi con legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989.

PANEBIANCO STEFANIA, *Il lobbying europeo*, Milano, 2000.

PANKIEWICK WOJTEK, *Realtà regionali ed Unione Europea: il Comitato delle Regioni*, Milano, 2001.

PANICO CAFARI RUGGIERO, *Le relazioni internazionali e comunitarie delle Regioni nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, n.1, 2006.

PANUNZIO SERGIO, *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'UE*, Milano, 2002.

PANUNZIO SERGIO, *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, Milano, 2002.

PARODI GIANPAOLO, *Legislativo ed esecutivo regionale nei rapporti internazionali e con l'Unione Europea. La nuova disciplina statutaria della Regione Liguria*, in *Quaderni regionali* n.3, 2005.

PASTORI GIORGIO, *L'integrazione delle Regioni italiane nell'ordinamento europeo dopo Maastricht*, in *Le Regioni* n.5, 1992.

PATERNITI FRANCESCO, *Nuove prospettive nella partecipazione "interna" delle Regioni alla fase ascendente dei processi decisionali comunitari alla luce della legge n. 11/2005*, in www.giustamm.it, 2005.

PATERNITI FRANCESCO, *La riforma dell'art. 117, comma 1, Cost e le nuove prospettive nei rapporti tra ordinamento giuridico nazionale e l'Unione Europea*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004.

PESOLE LUCIANA, *La Corte costituzionale ricorre per la prima volta al rinvio pregiudiziale. Spunti di riflessione sull'ordinanza n.103 del 2008*, in www.federalismi.it, 23 luglio 2008;

PETRANGELI FEDERICO, *Sussidiarietà e Parlamenti nazionali: i rischi di confusione istituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n.1, 2003.

PINELLI CESARE, *Stato, Regioni e obblighi comunitari*, in *Diritto e Società*, 1980.

PINELLI CESARE, *Multilevel constitutionalism e principi fondativi degli ordinamenti sopranazionali*, in PAOLA BILANCIA (a cura di), *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione: Unione Europea e Mercosur*, Milano, 2006.

PINELLI CESARE, *I rapporti internazionali ed europei delle Regioni nella prospettiva di un costituzionalismo a più livelli*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Milano, 2005.

PINELLI CESARE, *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Il Foro Italiano*, 2001, V.

PINELLI CESARE, *I limiti alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Il Foro Italiano*, 2001.

PINNA PIETRO, *Il Diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, 2003.

PITRUZZELLA GIOVANNI, *Alcune osservazioni in tema di partecipazione delle Regioni al processo di formazione delle politiche comunitarie*, in *Le Regioni*, 1986.

PIZZETTI FEDERICO GUSTAVO, *Metodi intergovernativi, metodi <<comunitari>> e multilevel governance per il governo degli ordinamenti sopranazionali: profili problematici ed aspetti evolutivi*, in PAOLA BILANCIA (a cura di), *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della localizzazione: Unione europea e Mercosur*, Milano, 2006.

PIZZETTI FRANCO, *Le “nuove” Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, in *Le Regioni* n.5, 2001.

PIZZETTI FRANCO, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico “esplosivo”*, in *Le Regioni*, n.6, 2001.

PIZZETTI FRANCO, *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.consultaonline.it. e in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002.

PIZZETTI FRANCO, *L’evoluzione del sistema italiano fra “prove tecniche di governance” e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell’Unione Europea*, in *Le Regioni*, n.4, 2002.

PIZZETTI FRANCO, *Dalle riforme della Costituzione ad un sistema costituzionale condiviso. La difficile sfida italiana*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.3–4,2001.

PIZZETTI FRANCO, *Le autonomie locali e l’Europa*, in *Le Regioni* n.5, 2002.

PIZZETTI FRANCO, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, n.3-4,2000.

POCAR FAUSTO, *Diritto dell’Unione Europea e delle Comunità europee*, 6° edizione, Milano.

POCAR FAUSTO, *Diritto dell’Unione Europea*, settima edizione, 2003.

POTTERING HANS-GERT, *I rapporti delle Regioni con le Istituzioni della Comunità Europea*, in *Quaderni regionali* n.1, Gennaio- Marzo 1984.

PROFETI STEFANIA *Le Regioni italiane a Bruxelles. Il fenomeno degli uffici di rappresentanza*, in PAOLO RAFFONE (a cura di), *Le lobby d’Italia a Bruxelles* (pubblicazione del CENTRO ITALIANO PROSPETTIVA INTERNAZIONALE), Bruxelles, 2006, p.88 ss., reperibile in www.cipi-network.org

PUOTI MARIA ENRICA, *L’attuazione degli strumenti di partecipazione alla fase ascendente di formazione della normativa comunitaria previsti dalla legge 4 febbraio 2005, n.11; il CIACE, il Comitato tecnico permanente e i tavoli di coordinamento*, in *Diritto e società* n.3/2006, Padova.

RAFFONE PAOLO (a cura di), *La mappa delle lobby italiane a Bruxelles*, in *Le lobby d’Italia a Bruxelles* (pubblicazione del CENTRO ITALIANO PROSPETTIVA INTERNAZIONALE), Bruxelles, 2006, p. 55 ss., reperibile in www.cipi-network.org;

RASPADORI FABIO, *Rassegna commentata dei lavori della Convenzione sul futuro dell’Europa-marzo 2002/luglio 2003*, in *Osservatorio sull’Avvenire dell’Europa*, www.avvenireuropa.it

REGIONE AUTONOMA TRENTO ALTO-ADIGE, *Dimensione comunitaria europea e realtà regionale nella prospettiva dell’Unione Europea*, Trento, 1994.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA-ASSEMBLEA LEGISLATIVA-DIREZIONE

GENERALE SERVIZIO LEGISLATIVO E QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE, *Diritto comunitario e Regioni. Il secondo Test di Sussidiarietà nel progetto pilota del Comitato delle Regioni*, 2007.

RESCIGNO GIUSEPPE UGO, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni* n 4/2002.

ROLLA GIANCARLO, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n.3/2001*, in *Le Regioni*, 2002.

ROMBOLI ROBERTO, *Premessa a Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Il Foro italiano*, 2001, V.

ROSSI EMANUELE (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale-sezione fonti statali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.2/2008.

ROSSI GIANPAOLO, *Stato, Regioni e Unione Europea*, in *Le Regioni*, 1992.

ROSSI SERENA LUCIA, *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, [intervento del 23 marzo 2002](http://www.forumcostituzionale.it).

RUGGERI ANTONIO, *La Corte, la clausola di “maggior favore” e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali (a margine della sentenza n. 370 del 2006)*, in www.forumcostituzionale.it, [intervento del 1 dicembre 2006](http://www.forumcostituzionale.it).

RUGGERI ANTONIO, *Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma non senza un sostanziale guadagno per l'autonomia*, in www.federalismi.it, 2004.

RUGGERI ANTONIO, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un “modello” e delle sue possibili realizzazioni)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo* n.1/2006, Torino.

RUGGERI ANTONIO, *Continuo e discontinuo nella giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n.170 del 1984, in tema di rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno: dalla “teoria” della separazione alla “prassi” dell'integrazione intersistemica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991.

RUGGERI ANTONIO, *Riforma del Titolo V e giudizi di “comunitarietà” delle leggi*, [intervento al Seminario Diritto comunitario e diritto interno](http://www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it), Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007, reperibile in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it, 2007.

RUGGERI ANTONIO, *Comunità europee, Stato e Regioni dopo la sentenza n. 170/1984 della Corte costituzionale sull'efficacia dei regolamenti comunitari*, in *Le Regioni*, 1985.

RUGGERI ANTONIO, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare.....) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003*, in www.forumcostituzionale.it, [intervento del 29 ottobre 2003](http://www.forumcostituzionale.it);

SALMONI FIAMMETTA *La Corte costituzionale e la Corte di Giustizia delle Comunità europee*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it

- SALVATORE VINCENZO, *Regioni e Corte di Giustizia: cercasi un ruolo disperatamente. Appunti in tema di locus standi*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999;
- SARDELLA BARBARA, *La "dimensione comunitaria" dei nuovi Statuti regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.3-4/2007.
- SAVINO MARIO, *Regioni e Unione Europea: il mancato "aggiramento" dello Stato*, in *Le Regioni*, n.3-4/2007.
- SBOLCI LUIGI, *Le lacune dei regolamenti della Comunità Europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1973.
- SBOLCI LUIGI, *L'applicabilità immediata delle direttive comunitarie e l'ordinamento italiano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1977.
- SCACCIA GINO, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131/2003*, in *Le Regioni*, 2004.
- SCRIMALI ANDREA, *La partecipazione degli enti infraregionali all'elaborazione delle scelte nazionali in materia comunitaria. Note minime al d. d. l. Buttiglione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.1, 2004.
- SCUDIERO MICHELE, *Il ruolo delle Regioni nell'Europa di Maastricht*, in *Le Regioni* n.4, 1993.
- SERAFINI SALVATORE, *Le Regioni europee e il ricorso in annullamento ex art. 230, comma 2, TCE: la nozione di Stato membro nella giurisprudenza*, in CONSIGLIO REGIONALE DELL'EMILIA ROMAGNA – SERVIZIO LEGISLATIVO E QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE (a cura di), *Le Regioni europee nella Giurisprudenza comunitaria-L'art. 230 TCE e la riforma del Titolo V della Costituzione italiana*, 2005.
- SERAFINI SALVATORE-ATTILI BARBARA, *L'effettività del diritto di tutela giurisdizionale. Nell'attuale sistema del Trattato esiste un "vuoto" di tutela giurisdizionale per le Regioni europee?*, in CONSIGLIO REGIONALE DELL'EMILIA ROMAGNA-SERVIZIO LEGISLATIVO E QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE (a cura di), *Le Regioni Europee nella Giurisprudenza comunitaria-L'art. 230 TCE e la riforma del Titolo V della Costituzione italiana*, 2005, p.45 ss..
- SICO LUIGI, *Ancora sul rapporto tra diritto comunitario e ordinamento italiano*, in *Il Foro Italiano*, 1989, I
- SORRENTINO FEDERICO, *L'influenza del diritto comunitario sulla Costituzione italiana*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, Tomo II.
- SORRENTINO FEDERICO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, p.1355 ss. e in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it, 2002.
- SORRENTINO FEDERICO, *La Costituzione italiana di fronte al processo di integrazione europea*, in *Quaderni regionali*, 1992.
- SORRENTINO FEDERICO, *Ammissibilità del conflitto e *REF cammino comunitario della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, I.

SORRENTINO FEDERICO, *Conflitti tra Stato e Regioni a cospetto di norme comunitarie*, in *Quaderni regionali*, 1989.

SPADACINI LORENZO, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.3-4, 2007.

SPIGNO IRENE, *La Corte costituzionale e la vexata questio del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.2/2008.

STARACE VINCENZO, *L'attuazione in via legislativa della normativa comunitaria nelle materie di competenza regionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1977.

STEINDLER CHIARA, *Le Regioni nella rete del policy making comunitario*, in PREDIERI ALBERTO, MORISI MASSIMO (a cura di), *L'Europa delle Reti*, Torino, 2001.

STROZZI GIROLAMO, *Diritto dell'Unione Europea*, terza edizione, 2005.

STROZZI GIROLAMO, *Problemi di coordinamento tra diritto comunitario, diritto internazionale ed autonomie regionali: le soluzioni del D.P.R. 616*, in *Le Regioni* n.1, 1978.

STROZZI GIROLAMO, *Diritto comunitario e diritto interno*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2005.

STROZZI GIROLAMO, *Recenti sviluppi nella disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni in materia internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1988.

TAMBURRINI VALENTINA, *La Conferenza Stato–Regioni nel biennio 2005–2006*, in www.issirfa.it, 2006.

TERESI FRANCESCO, *Modi e forme di intervento della Regione sulle politiche comunitarie*, in *Le Regioni*, 1975.

TESAURO GIUSEPPE, *Partecipazione delle regioni alla formazione delle decisioni comunitarie*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1989, p.11 ss. e in *Quaderni regionali*, n.1, 1989.

TIBERI GIULIA, *Regioni e diritto comunitario: partecipazione alla fase “ascendente” dei processi decisionali comunitari e attuazione del diritto comunitario*, in ONIDA VALERIO, RANDAZZO BARBARA (a cura di), *Viva vox constitutionis-Temi e tendenze nella giurisprudenza costituzionale dell'anno 2004*, Milano, 2005.

TIZZANO ANTONIO, *La Costituzione europea e il sistema giurisdizionale europeo*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2003.

TIZZANO ANTONIO, *La partecipazione delle regioni al processo d'integrazione comunitaria: problemi antichi e nuove prospettive* in *Le Regioni* n.3, 1992.

TIZZANO ANTONIO, *Sull'attuazione della normativa comunitaria in Italia: la legge n. 183/1987*, in *Il Foro Italiano*, 1988, IV.

TIZZANO ANTONIO, *Analisi critica dello stato di attuazione della normativa comunitaria nell'ordinamento regionale*, in *Quaderni regionali*, 1989.

TIZZANO ANTONIO, *La Corte costituzionale e il diritto comunitario:vent'anni*

dopo..., in *Il Foro Italiano*, 1984, I.

TIZZANO ANTONIO, *Note introduttive alla "legge La Pergola"*, in *Il Foro Italiano*, 1989, IV.

TIZZANO ANTONIO, *Verso nuove procedure per l'esecuzione degli obblighi comunitari: il "progetto La Pergola"*, in *Il Foro Italiano*, 1988, IV.

TORCHIA LUISA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n.6/2001.

TORCHIA LUISA, *Regioni e Unione Europea: temi e problemi*, in *Le Regioni*, n.3-4, 2000.

TRIPODI SALVATORE, *L'attuazione regionale delle direttive comunitarie e le clausole di cedevolezza. Nota a Corte costituzionale, sentenza n.398/2006*, in www.federalismi.it, 2007;

TRIPODI SALVATORE, *La fase indiretta della partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari: alcune osservazioni sul ddl di riforma della legge "La Pergola"*, in www.federalismi.it, 2004;

UNIONE EUROPEA - COMITATO DELLE REGIONI - LUSSEMBURGO: UFFICIO DELLE PUBBLICAZIONI UFFICIALI DELLE COMUNITA' EUROPEE 2002-2003, *Il Comitato delle Regioni: 2002-2004-Ritratti e funzioni* in <http://www.cor.eu.it> .

UNIONE EUROPEA-COMITATO DELLE REGIONI-LUSSEMBURGO: UFFICIO DELLE PUBBLICAZIONI UFFICIALI DELLE COMUNITA' EUROPEE, *La dimensione regionale e locale nella creazione di nuove forme di governance in Europa*, in <http://www.cor.eu.it> .

VAGLIO MARZIO VALERIO, *La dimensione comunitaria delle Regioni in Dimensione comunitaria europea e realtà regionale nella prospettiva dell'Unione Europea*, pubblicazione della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, Trento, 1994.

VALENTI ANGELO MARIA, *Un grave problema per l'Europa e per l'Italia: l'indempimento delle direttive comunitarie*, in *Il Foro Italiano*, 1982, V.

VANDELLI LUCIANO-BOTTARI CARLO-DONATI DOMENICO.(a cura di), *Diritto amministrativo comunitario*, Rimini, Maggioli, 1994.

VANDELLI LUCIANO, *Regioni ed Europa: una introduzione*, in *Le Istituzioni del federalismo* n.1, 2004.

VANDELLI LUCIANO, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3B del Trattato sull'Unione Europea*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, Milano, 1994.

VECCHIO FAUSTO, *Declinazioni costituzionali del principio di sussidiarietà*, in www.forumdiquadernicostituzionali.it .

VECCHIO FAUSTO, *Il principio di sussidiarietà nel Trattato Costituzionale: procedimentalizzazione vs. giustiziabilità*, in www.forumdiquadernicostituzionali.it

VENTURI ALESSANDRO, *Standard qualitativi e strumenti compensativi nella recente*

legge lombarda sul governo del territorio: incostituzionalità per “incompatibilità” comunitaria, intervento del 4 ottobre 2006;

VERONESI GIAMPIERO, *Poteri sostituitivi: recenti orientamenti*, in *Le Regioni* n.1, 2001.

VIGNUDELLI ALJS, *Sulla forza del Trattato costituzionale europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 2005;

VIOLINI LORENZA, *Legge “La Loggia” e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari: la Corte (a buon diritto) assolve le scelte legislative, benché incompiute*, in www.forumcostituzionale.it, 2005 e in *Le Regioni* n.1-2/2005.

VIOLINI LORENZA, *Nuove dimensioni nei rapporti tra enti infrastatali europei: prime note su una giurisprudenza in evoluzione in materia di Euroregioni, rapporti transfrontalieri e uffici regionali di rappresentanza a Bruxelles*, in *Le Regioni*, 1998.

VIPIANA PATRIZIA, *Le leggi comunitarie regionali: un innovativo strumento per l’attuazione delle direttive comunitarie da parte delle Regioni* in *Quaderni regionali*, n. 1-2/2007.

WEILER JOSEPH H. H., *Il Sistema comunitario europeo. Struttura giuridica e processo politico*, Bologna, 1985.

WEILER JOSEPH H. H., *Il Sistema costituzionale europeo*, 2003.

WEILER JOSEPH H. H., *L’Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, in *Quaderni costituzionali*, n.1/2000.

WOLK JENS, *La partecipazione diretta degli enti substatali al processo decisionale comunitario*, in *Le Regioni* n.4, 2003.

ZAGREBELSKY GUSTAVO, *Atto Unico Europeo, gerarchia delle fonti interne e ordinamento regionale*, in *Quaderni regionali*, 1989.

ZANON NICOLÓ, *Premesse ad uno studio sui “principi supremi” di organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*”, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998.

ZILLER JACQUES, *Metodo comunitario e metodo intergovernativo a confronto, nell’intrecciamento fra diritto europeo e diritto nazionale*, in PAOLA BILANCIA (a cura di), *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell’arena della localizzazione: Unione europea e Mercosur*, Milano, 2006.

ZILLER JACQUES, *La nuova Costituzione europea*, Bologna, 2003.