

VIII
REGIONI, ORDINAMENTO COMUNITARIO
E RELAZIONI INTERNAZIONALI NEL NUOVO
TITOLO V DELLA COSTITUZIONE *

LUISA TORCHIA **

Il tema degli obblighi internazionali e degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario per quanto riguarda le Regioni presenta nuovi profili critici dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. La questione è oggetto di diversi disegni di legge e in particolare di un disegno di legge governativo di modifica della legge La Pergola al quale si sono affiancati due disegni di legge di iniziativa parlamentare. All'approvazione di questi disegni di legge fa rinvio anche la recente legge n. 131/2003, che pur finalizzata all'attuazione del Titolo V non contiene però novità di rilievo per quel che riguarda la partecipazione delle Regioni all'attuazione della normativa comunitaria.

Il limitato scopo di questa lezione è ricordare i problemi posti dal Titolo V e riflettere sulle possibili soluzioni contenute nelle proposte governative o parlamentari.

Per comprendere i problemi posti dalla riforma costituzionale conviene muovere dalla situazione antecedente.

Per quanto riguarda specificamente le relazioni internazionali, dopo una iniziale posizione della giurisprudenza costituzionale secondo la quale le relazioni internazionali erano una riserva esclusiva dello Stato in quanto unico soggetto con una proiezione fuori dai suoi confini territoriali e quindi unico soggetto dell'ordinamento internazionale, dalla fine degli anni Settanta in poi via via si ammettono

* Il testo contiene la trascrizione rivista della lezione tenuta al Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari 2003 e conserva la forma colloquiale della lezione.

** Professore di Diritto amministrativo presso l'Università di Urbino.

attività “esterne” delle Regioni, che vengono poi definite dalla Corte come attività di “mero rilievo internazionale”: In questa locuzione l’aggettivo significativo non è “internazionale”, ma piuttosto “mero”: “mero rilievo internazionale” significa che vi sono attività – attività di promozione, di contatto, di presenza – che le Regioni possono svolgere fuori dal loro territorio e dal territorio nazionale. Questo assetto trova un riconoscimento stabile con il Dpr del marzo 1994, ove si stabilisce appunto che, previo assenso del governo, le Regioni possono svolgere attività di “mero rilievo internazionale”.

Per quanto riguarda gli obblighi comunitari la situazione era invece in parte diversa. Anche qui l’assunto di partenza era la riserva statale, in quanto lo Stato è l’unico responsabile nei confronti della Comunità Europea e a questa responsabilità deve corrispondere anche il potere di recepire e di attuare. Alla fine degli anni Settanta la situazione cambia con la cosiddetta seconda regionalizzazione, perché l’articolo 6 del Dpr n. 616/77 prevede che una parte almeno dell’attuazione possa essere affidata alle Regioni, anche in conseguenza dell’ampliamento dell’ambito delle funzioni legislative e amministrative attribuite alle Regioni, perché sono sempre più numerose le decisioni comunitarie che incidono su materia di competenza regionale.

Per completare il quadro occorre ricordare che circa dieci anni dopo, alla fine degli anni Ottanta, la legge n. 86/89, c.d. legge La Pergola, stabilisce che le Regioni danno immediata attuazione alle decisioni comunitarie nelle materie di loro competenza, senza attendere neanche il recepimento con legge statale. La legge La Pergola viene poi modificata alla fine degli anni Novanta con la legge 128/98, che attribuisce un ruolo significativo alla Conferenza Stato/Regioni come sede di collaborazione, di concerto e intesa con lo Stato anche per quanto riguarda le questioni comunitarie, mentre contemporaneamente alle Regioni viene attribuita la possibilità di istituire uffici propri a Bruxelles, di modo che la loro presenza in sede comunitaria si rafforza e diventa anche fisicamente riconoscibile.

Si può dire dunque che nei trent’anni trascorsi dall’istituzione delle Regioni alla fine del secolo scorso il processo evolutivo è stato caratterizzato da una decisa attenuazione della riserva esclusiva allo Stato dell’attività di rilievo internazionale e dell’attività in sede comunitaria, con la corrispettiva attenuazione della dimensione internazionale o comunitaria come limite di competenza assoluto alle Regioni.

Su questo assetto interviene la riforma del Titolo V, con numerose – forse troppe numerose – disposizioni in materia, che provo ad elencare succintamente di seguito.

All’art. 117 comma 1 si disciplina “*la potestà legislativa esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione nonché di vincoli derivanti*

dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali". L'"ordinamento comunitario" e gli "obblighi internazionali" operano dunque come limite e vincolo di eguale peso per la potestà legislativa statale e per la potestà legislativa regionale.

All'art. 117 comma 2 si trovano, fra le materie di potestà legislativa esclusiva statale, i rapporti internazionali dello Stato, mentre all'art. 117 comma 3 si trovano, fra le materie di potestà legislativa concorrente, i rapporti internazionali delle Regioni. All'art. 117 comma 5 si trova una norma dedicata specificamente alla partecipazione delle Regioni alla fase ascendente e alla fase discendente: in base a questa norma le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza – quindi le materie di cui all'art. 117 commi 3 e 4 – partecipano alla decisione diretta alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza. Si prevede quindi che le Regioni e le Province Autonome partecipino alla fase ascendente e alla fase discendente nel quadro di una architettura che deve essere comunque disegnata dalla legge dello Stato e fermo restando il potere sostitutivo statale in caso di inadempienza.

Rilevano poi altre due norme. L'art. 117 ultimo comma, ove si prevede che nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, anche qui nei casi e con le forme disciplinate da legge dello Stato. Vi è infine l'art. 120 comma 2, sul potere sostitutivo in caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria.

Rispetto a questo quadro si possono porre, in prima approssimazione, alcune questioni generali. Prima questione, di carattere preliminare: la terminologia utilizzata in questa parte della Costituzione è veramente imprecisa, utilizza ora un termine ora l'altro senza che sia possibile discernere una ragione o una logica nei riferimenti alla normativa comunitaria, agli atti dell'Unione, al diritto comunitario o una differenza fra "inadempienza" e "mancato rispetto", per fare solo qualche esempio.

Un secondo profilo critico è dato dalla sovrapposizione fra ipotesi di poteri sostitutivi difficili da ricostruire, specie se si aderisce alla lettera delle norme. L'articolo 120 stabilisce, infatti, che il governo possa sostituirsi a organi delle Regioni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali e della normativa comunitaria; mentre l'articolo 117 comma 5 prevede che la legge dello Stato disciplini le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza. Sono due fattispecie diverse? La risposta è difficile, perché anche l'articolo 120 prevede, a sua volta, una legge dello Stato per la definizione

delle procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione. Probabilmente la soluzione più ragionevole è ritenere che si sia di fronte ad un potere sostitutivo unitario, che questo potere sostitutivo debba essere disciplinato da una legge dello Stato e all'interno di questa legge si devono prevedere e regolare, per così dire, le diverse possibili gradazioni dell'inadempienza, del mancato rispetto e delle modalità di esercizio secondo le procedure di leale collaborazione e sussidiarietà.

La terza questione riguarda il Titolo V nel suo complesso ed attiene alla rudimentalità degli strumenti di cooperazione e collaborazione fra livelli di governo. È banale osservare che in questa nuova Costituzione manca la Camera delle Regioni e quindi non spendo ulteriori parole sul punto, ma è ovvio che se non viene federalizzato il potere legislativo anche il federalismo "esecutivo" resta monco. Ma non ci si è spinti neanche sino ad un traguardo tutto sommato già implicito nel quadro precedente, e cioè la costituzionalizzazione del principio di leale collaborazione, elaborato e articolato in tanto anni di giurisprudenza costituzionale. Il principio viene solo incidentalmente citato in relazione all'esercizio del potere sostitutivo, ma senza prevedere sedi e meccanismi appositi.

Queste norme e questi problemi vanno visti, peraltro, nel quadro della Costituzione nel suo insieme e nel quadro dei rapporti fra l'ordinamento italiano e l'ordinamento comunitario. Fra gli elementi di carattere generale che più rilevano, emerge la tendenziale parità tra legge statale e legge regionale, che risulta, come segnalavo prima, dalla sottoposizione agli stessi vincoli e limiti della legge statale e della legge regionale nell'art. 117, comma 1: non vi sono vincoli ulteriori – ferma restando la diversa determinazione delle materie di competenza – per la legge regionale rispetto alla legge statale. Questa tendenziale parità tra legge statale e legge regionale è rafforzata dalla clausola residuale a favore della potestà legislativa delle Regioni di cui all'articolo 117 comma 4, secondo il quale spetta alle Regioni la potestà legislativa in tutte le materie non indicate nei commi precedenti. Naturalmente questa capacità legislativa regionale è condizionata dalle clausole trasversali dell'art. 117 comma 2, quali la tutela della concorrenza, la determinazione dei livelli essenziali, l'ordinamento civile. Ci sono clausole generali che riducono comunque l'ambito della legislazione regionale, ma è comunque da rilevare che legge statale e legge regionale, quanto a capacità espansiva, hanno oggi un peso simile nella nuova Costituzione, con effetti anche per quel che riguarda l'ordinamento comunitario, come si vedrà fra breve.

Sempre sul piano della ricostruzione in termini generali bisogna poi notare che con l'attuale articolo 117 comma 1 si supera l'artificioso, se pur ingegnoso, sistema di ancoraggio della partecipazione italiana alla Comunità Europea sull'articolo 11 della Costituzione, che implicava qualche forzatura rispetto alle

intenzioni dei costituenti del 1948. Con la nuova formulazione dell'articolo 117, comma 1, il processo di integrazione comunitaria entra espressamente e direttamente in Costituzione e si sancisce quindi la permanente apertura dell'ordinamento nazionale all'ordinamento comunitario. Bisogna osservare, tuttavia, che questa innovazione così importante entra in Costituzione, per dir così, "incidentalmente", nell'ambito della riforma federale e non nell'ambito di una revisione della Costituzione diretta a allineare l'ordinamento nazionale all'ordinamento comunitario come è avvenuto in altri ordinamenti, quali ad esempio la Spagna e la Germania.

La dottrina si è sinora divisa nel commentare questa "incidentale apertura" costituzionale, fra chi ritiene che in fondo il cambiamento sia di poco conto, perché comunque il processo di integrazione comunitario era stato reso "compatibile" con la Costituzione (e, almeno in parte, viceversa) e chi ritiene che invece si sia di fronte ad una vera e propria novità, perché una volta che una scelta di questo tipo si trova in Costituzione diventa una scelta assai più difficilmente retrattabile e modificabile, sottratta al legislatore ordinario. E' certo che la giurisprudenza costituzionale, sinora tenacemente abbarbicata ad una concezione dualista dei rapporti fra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario, dovrà operare qualche revisione, in particolare per quel che riguarda la teoria dei controlimiti. La teoria dei controlimiti può essere sostenuta sino in fondo sino a che si è in presenza di due diversi ordinamenti, ma diventa contraddittoria se si è di fronte ad un ordinamento unitario, anche se a più livelli.

Veniamo ora al processo di attuazione costituzionale.

La prima legge di attuazione del Titolo V è la legge n. 131/03 (c.d. legge La Loggia), che contiene, per i temi che qui interessano, tre diversi gruppi di disposizioni, relativi rispettivamente ai rapporti tra Regioni e diritto internazionale, ai rapporti tra Regioni e diritto comunitario e alle modalità di esercizio del potere sostitutivo.

Per quanto riguarda i rapporti tra Regioni e diritto internazionale si prevede, all'art. 6, che le Regioni, nelle materie di propria competenza naturalmente, provvedono direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati, dandone preventiva comunicazione al Ministero degli Affari esteri e al dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio. Gli organi dello Stato possono avanzare osservazioni entro trenta giorni dalla comunicazione. Il riferimento agli accordi internazionali ratificati comporta, come è ovvio, che sia stato attivato il procedimento di ratifica da parte del Parlamento nazionale, con la conseguenza che non si può configurare una sorta di

“trattati internazionali regionali”, ma solo il potere regionale di dare direttamente attuazione a trattati internazionali ratificati dal Parlamento nazionale.

Lo stesso articolo prevede, al comma 2, che le Regioni, sempre nella materie di propria competenza legislativa, possono concludere “*con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale*”, sempre previa comunicazione al Dipartimento per gli Affari regionali e al Ministero degli Affari esteri. Sembra di poter rilevare qui una sorta di riduzione della possibile ampiezza della norma costituzionale, in quanto sono ammesse solo intese finalizzate agli scopi previsti dalla legge e quindi la finalità e il contenuto dell’intesa non è pienamente disponibile da parte della Regione. La legge ribadisce anche la riserva di diritto internazionale a favore dello Stato quando prevede che le Regioni non possono esprimere valutazioni relativamente alla politica estera dello Stato, né possono assumere impegni dai quali derivino obblighi, oneri finanziari dello Stato o che ledano interessi dei soggetti che costituiscono la Repubblica ai sensi dell’art. 114. Ancora, le Regioni possono concludere, sempre nelle materie di propria competenza legislativa, accordi esecutivi e applicativi di accordi internazionali entrati in vigore con altri Stati, ma previa autorizzazione del Ministero degli Affari esteri e con attribuzione allo stesso Ministero di rappresentare, in qualsiasi momento, questioni di opportunità.

Il potere estero delle Regioni non è dunque molto più ampio, in base a queste norme, di quanto non fosse in base alle norme del dpr n. 616/1977, con due avvertenze. Lo stesso riconoscimento del potere di stipulare intese e accordi consente, in primo luogo, alle Regioni – come è già accaduto per le attività di mero rilievo internazionale – di provare ad ampliare l’estensione e l’intensità del potere attribuito, ad esempio interpretando estensivamente la formula “sviluppo economico, sociale e culturale”. Si afferma espressamente, in secondo luogo, la tendenza alla collaborazione e interazione fra i livelli di governo, se non altro mediante i procedimenti di informazione e di autorizzazione, che operano soprattutto a favore di un *droit de regard* del governo centrale.

Per quanto riguarda invece il diritto comunitario, la legge La Loggia prevede tre novità rilevanti.

Primo: per quanto riguarda la formazione degli atti comunitari le Regioni e le Province Autonome, nelle materie di loro competenza legislativa, partecipano nell’ambito delle delegazioni del Governo alle attività del Consiglio e della Commissione e dei relativi gruppi di lavoro e comitati, di modo che la delegazione rimane unitaria ma riflette la natura pluralista della Repubblica italiana, in particolare per quel che riguarda gli enti titolari di potestà legislativa. Per quan-

to riguarda specificamente le materie nelle quali le Regioni hanno potestà legislativa residuale, ai sensi dell'art.117 comma 4, *“il Capo delegazione, che può essere anche un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma, è designato dal Governo sulla base di criteri e procedure determinati con un accordo generale di cooperazione tra Governo, Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni”*. A diversi gradi di titolarità della potestà legislativa corrisponde, o almeno può corrispondere, quindi, anche un grado diverso di assunzione di responsabilità in sede comunitaria. Anche in questo caso è da rilevare come, pur nel silenzio della norma costituzionale, il legislatore ordinario faccia continuo ricorso a strumenti di collaborazione senza i quali un sistema così articolato non potrebbe funzionare. Si prevede, peraltro, anche una clausola di chiusura: in mancanza dell'accordo di cooperazione e qualora l'intesa non sia raggiunta nel termine di venti giorni il capo delegazione è designato dal Governo. Per completezza va poi segnalata la previsione per cui nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province Autonome il Governo può proporre ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee contro atti normativi comunitari ritenuti illegittimi anche su richiesta delle Regioni ed è invece tenuto a proporre ricorso se la richiesta è avanzata dalla Conferenza Stato/Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province Autonome.

Veniamo, infine, ai progetti di riforma della legge comunitaria, dei quali esaminerò succintamente profili comuni e differenze. Tutti i disegni di legge in discussione hanno ad oggetto la modifica della c.d. legge La Pergola e quindi la modifica delle procedure per la partecipazione dell'Italia al processo di formazione e attuazione della normativa comunitaria. Le modifiche principali riguardano tre profili, che vengono di seguito prima indicati e poi brevemente illustrati.

La partecipazione dell'Italia al processo comunitario non viene più definita, in primo luogo, in termini di partecipazione del “governo italiano” – come si leggeva nella legge La Pergola – ma si disciplina la partecipazione del Governo, del Parlamento e delle Regioni. Si interviene, in secondo luogo, sugli strumenti di recepimento, articolandoli oltre il veicolo, sino ad oggi prevalente quando non esclusivo, della legge comunitaria. Si procedimentalizza, infine, la partecipazione al processo di integrazione nella fase attuativa non solo delle Regioni ma anche degli enti locali e delle parti sociali attraverso il CNEL.

Sul primo punto sono rilevanti soprattutto le norme relative alla formazione della posizione italiana. La norma della legge La Pergola prevedeva che *“... con i procedimenti e le misure previsti dalla presente legge lo Stato garantisce l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità Europea...”*, con una chiara finalizzazione a garantire l'adempimento degli obblighi

derivanti dall'appartenenza alla Comunità Europea da parte dello Stato. La terminologia muta nel disegno legge governativo, ove si legge: "... *La presente legge disciplina il processo di formazione della posizione italiana, nella fase di predisposizione della normativa comunitaria e in seno alla Comunità Europea e garantisce l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea...* ". Scompare quindi il termine "Stato", riflettendo l'opzione che la nuova Costituzione ha chiaramente operato per lo Stato come elemento costitutivo e non esaustivo della Repubblica.

Sotto altro profilo, per ovviare alla tendenziale marginalità dei Parlamenti nazionali dal processo di decisione comunitario, nei progetti di riforma si apportano alcuni correttivi, introducendo l'istituto della riserva di esame parlamentare. Il Governo italiano può porre in sede comunitaria la riserva di esame parlamentare e in questo caso la proposta viene sottoposta alle Camere, le quali si devono esprimere entro 15 giorni. I diversi disegni di legge disciplinano diversamente la titolarità della riserva, prevedendosi sempre che la riserva sia attivabile dal governo e in alcuni disegni di legge che il Governo possa attivare la riserva anche su richiesta delle Regioni o su richiesta parlamentare.

I disegni di legge prevedono inoltre la costante trasmissione di informazioni alle Regioni, tramite la Conferenza Stato/Regioni e, per quel che riguarda le materie di competenza regionale, il raggiungimento di un'intesa, sempre nel termine breve di 15 giorni e la partecipazione di rappresentanti regionali designati dalla Conferenza ai tavoli di coordinamento nazionali. Il meccanismo dell'intesa è "presidiato", per così dire, con la previsione di una sorta di riserva di esame regionale, con sottoposizione della questione alla Conferenza Stato-Regioni.

Per quanto riguarda l'articolazione degli strumenti di recepimento, si prevede che accanto alla legge comunitaria possano attivarsi procedure speciali quando vi siano da prendere decisioni in corso d'anno, per le quali non si può attendere, come nel caso di una sentenza della Corte alla quale occorra dare immediata attuazione, oppure occorra far fronte ad un procedimento di effrazione.

Vi sono infine due aspetti critici da segnalare. Il primo è relativo ad una definizione della potestà regolamentare che incide in misura significativa sull'assetto delle fonti, in quanto si prevede che in tutte le materie di potestà legislativa esclusiva statale l'attuazione possa essere disciplinata con regolamento e quindi non con legge. La limitazione del meccanismo alla competenza legislativa statale esclusiva fa presumere, per un verso, che la riserva del diritto comunitario allo Stato non rilevi più in termini di materia, ma segua piuttosto l'allocatione della potestà legislativa disegnata nel nuovo Titolo V e, per altro verso, che si voglia modificare la natura dei regolamenti di delegificazione. I disegni di legge richiamano, infatti, l'articolo 17, comma 4, della legge n. 400/1988, ma il richiamo sembra ultroneo: poiché si prevede che lo Stato possa adottare regolamenti in

tutte le materie ove dispone di potestà legislativa esclusiva, cade la necessità, disciplinata appunto nell'art. 17, comma 4 sopra citato, dell'autorizzazione legislativa specifica. In altri termini, l'autorizzazione alla delegificazione non è riferita ad una materia, ma ad un tipo di potestà legislativa o, meglio, a tutte le materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva statale, con significative conseguenze, per fare solo qualche esempio, sull'individuazione delle norme regolatrici della materia o sull'obbligo di indicare le norme di legge abrogate.

La seconda questione rilevante è relativa alla disciplina del potere sostitutivo in caso di mancata attuazione delle direttive comunitarie. Si prevede, in proposito, una sorta di intervento suppletivo, preventivo e cedevole, che sembra funzionare così: lo Stato adotta una norma, in attuazione di una norma comunitaria, e così facendo incide su una materia di competenza regionale. Quella norma entra in vigore solo se la Regione non dà essa stessa attuazione alla norma comunitaria, adottando una propria legge. È facile prevedere che il comportamento delle Regioni non sarà né uniforme, né contestuale e quindi la norma statale non entrerà mai in vigore per le Regioni che decideranno di provvedere autonomamente e tempestivamente, mentre entrerà in vigore per quelle Regioni che alla scadenza prevista per l'entrata in vigore della normativa comunitaria non abbiano provveduto. Si conferma così, in continuità con il sistema oggi vigente, che lo Stato è il responsabile di ultima istanza per l'attuazione del diritto comunitario e può, di conseguenza, assumere questa responsabilità, per dir così, in via preventiva, salvi gli interventi regionali.

Tre brevissime considerazioni conclusive.

Nel quadro succintamente delineato emerge la chiara tendenza all'attuazione della assimilazione del diritto comunitario al diritto internazionale, con il suo corredo di specialità e assolutezza della riserva statale. Emerge altresì un sistema che, pur in assenza di specifiche ed espresse indicazioni costituzionali, è assai più ispirato al concorso e alla collaborazione fra i livelli di governo che non alla separazione di competenze o alla gerarchia di atti, anche se rimane per ora completamente scoperto il versante della collaborazione interregionale. Infine, questo complicato, articolato e ancora per molti versi incerto sistema segnala l'ineludibilità di un problema non solo italiano, evidenziato con forza dal processo di integrazione comunitario: l'unità dell'ordinamento non può essere garantita attraverso l'uniformità, ma deve trovare altre vie e altri strumenti.