

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI ROMA " LA SAPIENZA"

FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO COSTITUZIONALE E  
DIRITTO PUBBLICO GENERALE

TESI DI DOTTORATO

**IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E IL RIPARTO DI  
COMPETENZE TRA STATO E REGIONI**

Tutor: Prof. Cesare Pinelli

Candidata: Dott.ssa Alessandra Podio matricola n. 493808

2013

# **IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E IL RIPARTO DI COMPETENZE TRA STATO E REGIONI**

## **INDICE**

### **CAPITOLO 1: CENNI INTRODUTTIVI**

1. Le articolazioni territoriali interne degli Stati membri e l'Unione europea.....pag. 4
2. Le competenze dell'Unione europea.....pag.20

### **CAPITOLO 2: DIRITTO EUROPEO E COMPETENZE DELLE REGIONI**

1. Premessa.....pag. 30
2. L'incidenza del diritto dell'Unione europea sulle competenze regionali e i riflessi sul riparto delle competenze.....pag. 33
3. L'alterazione del riparto di competenze tra Stato e regioni da parte dell'ordinamento europeo.....pag. 37
4. La giurisprudenza della Corte costituzionale.....pag. 46
  - 4.1 L'orientamento della Corte costituzionale sull'alterazione del riparto di competenze tra Stato e regioni previsto dalla Costituzione.....pag. 47
  - 4.2 L'utilizzo da parte della Corte costituzionale del diritto europeo quale criterio ermeneutico delle norme costituzionali sulla distribuzione delle competenze.....pag. 73
5. L'apparente espansione della potestà legislativa statale.....pag. 79
6. Cenni di diritto comparato.....pag. 83
7. Effetti della crisi economica. Cenni.....pag. 89

### **CAPITOLO 3: ALTERAZIONE DEL RIPARTO DI COMPETENZE E RISPETTO DEI PRINCIPI SUPREMI DELL'ORDINAMENTO**

1. Premessa.....pag. 96
2. Il fondamento costituzionale delle norme dell'Unione europea e il dibattito sulla portata innovativa del nuovo art. 117, comma 1, Cost.....pag. 97
3. La collocazione delle norme dell'Unione europea nell'ordinamento interno e i rapporti con le norme costituzionali.....pag. 105
4. I controlimiti.....pag. 113

5. La complessa identificazione dei principi fondamentali quali controlimiti al primato del diritto europeo.....	pag. 116
6. L'art. 5 della Costituzione come controlimite al primato del diritto europeo.....	pag. 119
6.1 Il principio di "unità" e di "autonomia".....	pag. 120
6.2 Problematiche concernenti la potenziale violazione dei principi di unità e autonomia da parte del diritto dell'Unione europea.....	pag. 122
7. Evoluzioni nella dottrina dei controlimiti e nuove ipotesi di bilanciamento.....	pag. 145

**CAPITOLO 4: GLI STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE DELLE REGIONI AL PROCESSO DECISIONALE EUROPEO**

1. Premessa.....	pag. 155
2. Il principio di sussidiarietà nella nuova versione del Trattato di Lisbona.....	pag. 157
3. Il Comitato delle Regioni.....	pag. 167
4. Strumenti alternativi di influenza.....	pag. 177
5. La legittimazione delle regioni a ricorrere alla Corte di giustizia.....	pag. 184
6. La partecipazione al Consiglio dei Ministri dell'Unione europea.....	pag. 196
7. Gli strumenti di partecipazione previsti dal diritto interno.....	pag. 203
8. Il rispetto dell' "identità nazionale" e il nuovo art. 4 TUE.....	pag. 213

<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>pag. 221</b>
-------------------------	-----------------

<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>pag. 228</b>
--------------------------	-----------------

# CAPITOLO 1

## Cenni introduttivi

SOMMARIO: 1. Le articolazioni territoriali interne degli Stati membri e l'Unione europea –  
2. Le competenze dell'Unione europea

### **1. Le articolazioni territoriali interne degli Stati membri e l'Unione europea**

La progressiva emersione della dimensione regionale e locale nel processo di integrazione europea è il frutto di una lenta evoluzione e presa di coscienza a livello comunitario (oggi, dell'Unione) e nei singoli ordinamenti nazionali.

L'impronta internazionalistica che ha caratterizzato fin dall'inizio la Comunità europea, nata come associazione di Stati, l'ha resa per molto tempo indifferente alla struttura interna, accentrata, federale o regionale, degli Stati membri<sup>1</sup>.

In particolare, tramite la voce della Corte di giustizia la Comunità ha manifestato nel corso del processo di integrazione la sua indifferenza nei confronti di quale sia l'organo o ente interno ai singoli Stati che esercita i poteri o adempie agli obblighi derivanti dai Trattati o dalla normativa derivata, sul presupposto che ciò dipenda unicamente dal sistema costituzionale di questi<sup>2</sup>. In questo senso il giudice europeo ha affermato che la nozione di Stato membro "comprende le sole autorità di governo degli Stati membri delle Comunità europee e non può estendersi agli

---

<sup>1</sup> In questo senso T. GROPPi, *L'incidenza del diritto comunitario sui rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del titolo V*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa 2003, 19 ss.; L. TORCHIA, *Regioni e Unione europea: temi e problemi*, in *Le Regioni 2000*, 495 ss.; M. CARTABIA – J. H. H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna 2000, 199 ss.

<sup>2</sup> Così si è espressa la Corte di giustizia nella sentenza del 15-12-1971, C-51-54/1971, *International Fruit II*, in *Raccolta* 1971, 1107 ss. Nello stesso senso Corte di giustizia, 28-5-1985, C-272/1983, *Commissione c. Italia*, in *Racc.* 1985, 1057 ss. e 14-1-1988, C- 227-230/1985, *Commissione c. Belgio*, in *Racc.* 1988, 1 ss., che conferma le precedenti pronunce 25-5-1982, C-96/1981 e 97/1981, *Commissione c. Paesi Bassi*, in *Racc.* 1982, rispettivamente 1791 ss. e 1819 ss.



esecutivi di regioni o di comunità autonome, indipendentemente dalla portata delle competenze attribuite a questi ultimi”<sup>3</sup>.

Quello che interessa è quindi l’adempimento agli obblighi europei da parte degli Stati membri; indifferente è invece l’individuazione dell’organo o del soggetto sul quale gravano tali obblighi in base all’organizzazione interna dello Stato.

Come è stato efficacemente osservato<sup>4</sup>, ai fini di una maggiore precisione, deve però rilevarsi come debba essere distinto il principio di indifferenza nel senso dianzi delineato, da quello inteso propriamente come principio di “non interferenza”, il quale impedirebbe al legislatore europeo di attribuire esplicitamente una specifica funzione e competenza ad un determinato livello di governo dello Stato membro.

Come rilevato dalla dottrina poc’anzi indicata, la Corte di giustizia richiama il principio di indifferenza nel primo senso delineato, nella maggior parte dei casi, in sentenze concernenti procedure di infrazione; in tali circostanze, la Corte rileva come, ai fini della valutazione dell’inadempimento di uno Stato ad un obbligo derivante dall’appartenenza all’Unione europea, sia indifferente il fatto che quell’obbligo, a livello interno, avrebbe dovuto essere adempiuto da un altro ente territoriale rispetto allo Stato.

A questo proposito si è conseguentemente osservato come il principio di indifferenza in quest’ultimo senso inteso, rappresenti un limite imposto agli Stati membri, non al legislatore europeo. Tale principio, nella definizione elaborata dalla Corte di giustizia, non costituisce infatti strumento diretto a impedire che il medesimo legislatore interferisca nella distribuzione delle competenze tra strutture territoriali all’interno di uno

---

<sup>3</sup> Corte di giustizia, ord. 21-3-1997, C- 95/97, *Région wallonne c. Commissione*, in *Racc.*, I-1787 ss.

<sup>4</sup> P. ZUDDAS, *L’influenza del diritto dell’Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, Padova 2010, 136 ss.

Stato; di qui il sospetto che il principio di indifferenza inteso come “non interferenza” in realtà non esista.

Il disinteresse relativo al soggetto interno chiamato ad attuare la normativa europea è confermata anche dal silenzio dei Trattati originari sul punto<sup>5</sup>.

Soprattutto nei primi decenni di vita il sistema comunitario si è presentato in linea di massima estraneo al riparto di competenze interno agli ordinamenti statali e non è sembrato penetrare nell'ordinamento interno al punto di stabilire quale organo o quale soggetto dovesse provvedere all'adeguamento voluto dalle politiche comunitarie.

La nozione di soggettività di diritto internazionale ha certamente contribuito al diffondersi di questa forma di disinteresse, dal momento che si ritiene che le regioni siano prive di quei requisiti ritenuti indispensabili per configurare un soggetto di diritto internazionale: l'effettività, intesa come quella condizione che deriva all'ente dall'esercizio del potere sulla comunità territoriale, e l'indipendenza, riferita alla posizione di cui gode l'ente rispetto ad un altro Stato<sup>6</sup>.

Ha avuto fortuna la calzante espressione “*Laender Blindheit*”, coniata dalla dottrina tedesca per descrivere questa situazione, liberamente tradotta come “cecità federale” della Comunità verso le articolazioni territoriali infra-statali<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> In realtà i Trattati istitutivi non avevano del tutto ignorato gli enti territoriali interni agli Stati membri: si pensi, ad esempio, all'art. 92 TCEE (art. 87 TCE, ora art. 107 TFUE) in materia di deroghe alle regole di concorrenza per gli aiuti di Stato destinati alle regioni economicamente e socialmente più sfavorite, o agli artt. 129 e 130 TCEE (artt. 266 e 267 TCE, ora artt. 308 e 309 TFUE) in tema di Banca europea per gli investimenti, miranti a facilitare i finanziamenti di progetti volti a valorizzare le regioni meno sviluppate.

<sup>6</sup> B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli 2002.

<sup>7</sup> V.H.P. IPSEN, *Als Bundestaat in der Gemeinschaft, in Probleme de Europäischen Recht. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, Frankfurt, 1966, 248 ss. A tale locuzione ricorre la prevalente letteratura: cfr., fra gli altri, A. D'ATENA, *L'Italia verso il “federalismo”*: *taccuini di viaggio*, Milano 2001, 253 ss.; cfr. altresì G. FALCON, *La cittadinanza europea delle Regioni*, in *Le Regioni 2001*, 327 ss., il quale preferisce tradurre *Landesblindheit* con “cecità regionale”, poiché, da un punto di vista federale, “l'ordinamento europeo non è cieco affatto, al contrario valorizzando negli Stati i propri soggetti fondatori”.

Prima di procedere si ritiene necessario, tuttavia, riferirsi alla difficile comparazione dei livelli intermedi e substatali di governo negli Stati membri dell'Unione europea, derivante dalla differenza tra gli assetti costituzionali di questi ultimi. Sono infatti presenti istituzioni di tipo federale, come quelle della Germania, dell'Austria e del Belgio; autonomie regionali non meramente amministrative e costituzionalmente garantite quali quelle introdotte in Spagna, Italia e – parzialmente - in Portogallo; soluzioni atipiche, anche se non esclusivamente amministrative, come quelle adottate, dopo la *devolution*, nel Regno Unito per Galles e Scozia; infine, istituzioni di carattere esclusivamente amministrativo, seppur talvolta politicamente forti e perciò garantite nei loro rapporti con il governo centrale, quali quelle operanti in Francia, Olanda, Irlanda e paesi nordici. Dopo l'allargamento dell'Unione europea si sono aggiunti i governi locali di Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, mentre sono aumentati gli Stati che, come il Lussemburgo, hanno dimensioni territoriali che non superano quelle di una grande regione italiana: si pensi a Cipro, a Malta, alla Slovenia.

Inoltre le tecniche di decentramento sono variabili: in alcuni Stati le strutture territoriali interne hanno caratteristiche più o meno omogenee (ad esempio, in Germania e in Italia), mentre in altri hanno competenze molto diverse tra loro (ad esempio la Spagna).

L'espressione "regioni" può, quindi, sicuramente assumere un significato politico, ma non può essere interpretata come una nozione riferita ad una struttura avente caratteri comuni in tutti gli Stati membri; a questo proposito si è sostenuto<sup>8</sup> che "nella presente fase di sviluppo dell'Unione,

---

<sup>8</sup> S. BARTOLE, *Europa e Regioni*, in R. SCARCIGLIA (a cura di), *Unione europea e autonomie regionali. Prospettive per una Costituzione europea* (Atti del Convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, Trieste, Università degli studi, 18-19 ottobre 2002), Torino 2003, 4, in cui l'Autore critica quanto sostenuto da A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna 2002, 150; quest'ultimo ricordava come l'assetto assunto dalle autonomie locali in alcuni Paesi dell'UE avesse indotto a prospettare l'eventualità di una costruzione di essa come "Europa delle Regioni", "eventualmente anche al fine di favorire anche in questo modo, attraverso organizzazioni

l'espressione 'Europa delle Regioni' può, quindi, assumere certamente un significato politico, ma non la si può leggere come una sintesi ricognitiva di un tratto tipico comune a tutti gli ordinamenti costituzionali degli Stati membri."

Come indicato, infatti, non tutti gli ordinamenti costituzionali degli Stati membri garantiscono la presenza al loro interno di autonomie territoriali, e tra quelli che le garantiscono si registrano notevoli differenze quanto all'intensità e alle forme.

Se tutti gli Stati garantissero le strutture territoriali interne attraverso le stesse modalità, con molta probabilità tali strutture avrebbero avuto già da tempo diretta rilevanza per l'Unione europea.

Per questi motivi è importante esaminare altresì che cosa si intenda con il concetto di "regione", nozione che, a livello europeo, non ha una definizione univoca. In Europa si trovano entità territoriali denominate "Regioni" solo in Belgio, Portogallo, Italia e Grecia. Tuttavia, come già rilevato, anche in questi casi le rispettive posizioni costituzionali differiscono in modo sostanziale, distribuendosi lungo un arco che va dalla regioni belghe, ovvero organismi pubblici territoriali, dotati di autonomia politica, amministrativa e finanziaria (caratteri di cui sono dotati anche gli Stati - *Länder* - tedeschi), alle regioni greche che non rappresentano che un livello decentrato dell'amministrazione statale, senza alcuna autonomia politica.

Le "regioni", cui ci si riferisce a livello dell'Unione europea, sono dunque entità territoriali denominate in vari modi ("Comunità", "Province" o "Paesi", sono solo alcuni esempi), le quali, anche se si tratta, in tutti i casi, di autorità intermedie tra lo Stato e i diversi governi

---

regionali comprendenti territori di Stati diversi, il superamento, in certa misura almeno, delle frontiere statali attualmente esistenti".

locali, non rappresentano un livello di governo omogeneo dal punto di vista politico e amministrativo.

A livello europeo tali strutture indicano il contenuto del “livello NUTS II” (*Nomenclature of Territorial Statistical Units*), unità geografica di analisi utilizzata dalla Commissione per individuare categorie di amministrazioni locali a cui determinate politiche vengono indirizzate, nozione che ha il pregio di trovare una propria definizione nella normativa europea che disciplina gli interventi strutturali, ma presenta anche lo svantaggio di rispondere prevalentemente a criteri di omogeneità economica e produttiva.

La nozione di “regione” utilizzata a livello dell’Unione europea rappresenta quindi una nozione di regionalismo in senso “funzionale” e non “istituzionale”.

Le molteplici sollecitazioni emerse sia in sede dottrinale sia in sede istituzionale e politica<sup>9</sup>, che sono state sollevate già a partire dagli anni Settanta, ai fini di una maggiore considerazione da parte della Comunità delle articolazioni territoriali interne agli Stati membri, non hanno avuto seguito.

L’unico elemento dal quale è emersa una forma di considerazione delle realtà locali è consistito nell’adozione di azioni mirate a favorire lo sviluppo delle zone geografiche d’Europa particolarmente disagiate (le c.d. regioni economiche di cui all’art. 87 TCE, par. 2, lett. c), oggi art. 107 TFUE), caratterizzate da un tenore di vita anormalmente basso o da gravi fenomeni di disoccupazione, allo scopo di garantire la coesione economica e sociale all’interno dell’area comunitaria.

---

<sup>9</sup> Si vedano le risoluzioni che si sono susseguite negli anni a partire dal 1977, nonché la dichiarazione comune del Consiglio, della Commissione e del Parlamento del 19 giugno 1984 sull’esigenza di associare le regioni al processo decisionale comunitario e la “Carta comunitaria della regionalizzazione” del 17 novembre 1988.

Tali azioni, comunemente note come “politiche comunitarie”, sottintendevano una considerazione da parte dei Trattati del solo “regionalismo funzionale”; presupponevano cioè una concezione delle regioni quali mere aree geografiche e non come veri e propri soggetti dell’ordinamento comunitario, come già evidenziato in precedenza.

Le politiche di sviluppo regionale, destinate a favorire la crescita delle aree più povere, presupponevano interventi realizzati direttamente dalle istituzioni comunitarie o dagli Stati membri, mentre le articolazioni interne di questi ultimi erano considerate essenzialmente aree di riferimento con caratteri socioeconomici omogenei.

A questo proposito deve tuttavia osservarsi un interessante fenomeno da più parti evidenziato: la spinta molto forte allo sviluppo di forme di “regionalizzazione” che si è avuta in pressoché tutti gli Stati membri come conseguenza delle politiche di sviluppo messe in atto dall’Unione a partire dalla fine degli anni Ottanta.

Infatti, la necessità di mettere a punto interventi mirati su ambiti territoriali più limitati degli Stati membri e la connessa necessità di individuare in questi ambiti forme organizzative e amministrative, possibilmente a legittimazione democratica, da assumere come interlocutori della Commissione e delle sue strutture operative, ha condotto all’adozione di politiche e di modalità di definizione dei piani e di erogazione di fondi, che hanno, di fatto, incentivato la ricerca di dimensioni di governo e di amministrazioni a carattere regionale anche in Paesi tradizionalmente fortemente accentrati; l’Unione europea ha quindi saputo esercitare una sorta di pressione/condizionamento a favore del decentramento, soprattutto nei confronti dei Paesi di più recente adesione<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> A questo proposito si vedano le interessanti considerazioni sul decentramento come fattore di democratizzazione richiesto ai Paesi di recente adesione, D. SPIZZO, *Decentramento*

Si può ricordare a questo proposito che il decentramento ha rappresentato una condizione nella quale si è espressa la clausola politica nei riguardi dei nuovi Paesi membri<sup>11</sup>, sotto il profilo della “democrazia”<sup>12</sup> e che l’adesione è stata preceduta da interventi finanziari che hanno imposto l’identificazione di autorità amministrative legate al territorio<sup>13</sup>.

Nel corso degli anni Ottanta si affermarono altresì forme di diretto coinvolgimento delle autorità regionali.

Le ragioni che hanno favorito l’associazione delle regioni ai processi decisionali comunitari sono individuate, da una parte, nel processo di regionalizzazione che, negli anni Settanta, interessò taluni Stati membri (Italia e Belgio); dall’altra, nell’adesione alle Comunità di Paesi a struttura federale (Austria) e regionale (Spagna e Portogallo).

In particolare, in occasione della elaborazione dei programmi integrati mediterranei (di seguito definiti PIM), le norme europee<sup>14</sup> hanno previsto un coinvolgimento diretto delle regioni interessate nelle azioni comunitarie – la c.d. *partnership* – e, per quanto riguarda le regioni italiane, hanno attribuito ad esse competenze inedite<sup>15</sup>.

I PIM (istituiti con regolamento n. 2088/85/CEE) costituivano interventi specifici rivolti alle regioni mediterranee di Francia, Grecia e Italia diretti

---

*e...Democratizzazione?*, in M. LIBORIO (a cura di), *La sfida dell’allargamento. L’Unione europea e la democratizzazione dell’Europa centro-orientale*, Milano 2004, 175 ss.

<sup>11</sup> Si pensi alla Slovenia, la quale, nonostante le dimensioni estremamente ridotte, ha dovuto confrontarsi con la questione del decentramento.

<sup>12</sup> La tendenza dell’Unione a scavalcare gli equilibri e le mediazioni centro-periferia e ad esigere un coinvolgimento diretto delle autorità territoriali interne è stata ricondotta da G. BERTI, *Democrazia, pluralismo e sistema economico (le Costituzioni e l’Unione europea)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 1996, 1150, allo stesso farsi dell’Unione come ordinamento democratico: “In realtà, l’Unione europea si fa, appunto democraticamente, attraverso la valorizzazione delle minoranze nella costruzione della stessa maggioranza che si trova ad esprimere la volontà comunitaria. Minoranza è ogni singolo Stato. A maggior ragione minoranza è ogni singola collettività locale”.

<sup>13</sup> Cfr. regolamento n. 1266/99/CE del Consiglio del 21 giugno 1999, sul coordinamento dell’assistenza ai paesi candidati nel quadro della strategia di preadesione e che modifica il regolamento n. 3906/89/CEE; regolamento n. 1267/99/CE del Consiglio del 21 giugno 1999, che istituisce uno strumento per le politiche strutturali di preadesione; regolamento n. 1268/99/CE del Consiglio del 21 giugno 1999, relativo al sostegno comunitario per misure di preadesione a favore dell’agricoltura e dello sviluppo rurale da attuare nei paesi candidati dell’Europa centrale e orientale nel periodo precedente all’adesione.

<sup>14</sup> In particolare il regolamento 2088/85/CEE.

<sup>15</sup> Su questo tema, per un’analisi approfondita, si veda anche il par. 4.1 del cap. 2.

a compensare gli effetti negativi che l'adesione di Spagna e Portogallo aveva inizialmente causato alle loro economie.

Il coinvolgimento diretto delle regioni indicate nella gestione di tali programmi ha consentito alle stesse di divenire interlocutrici dirette delle istituzioni comunitarie; infatti, in virtù di tale partecipazione, l'ente regionale non solo ha il compito di elaborare i PIM, ma ne diviene anche il responsabile per l'esecuzione<sup>16</sup>.

Da più parti è stata rilevata l'importanza dell'istituzione di tale partenariato, che ha rappresentato "un primo e importante segnale attestante la volontà di operare un coinvolgimento delle regioni a livello comunitario assai più qualificato e significativo"<sup>17</sup>.

In questa nuova tendenza si inserisce anche il coinvolgimento delle regioni nella gestione dei Fondi strutturali<sup>18</sup>, istituiti per integrare le economie degli Stati membri attraverso la concessione di finanziamenti comunitari.

Nello stesso periodo si è assistito, sul piano istituzionale, all'adozione di numerose dichiarazioni volte a promuovere il ruolo delle regioni nell'ambito dell'integrazione comunitaria<sup>19</sup> e alla creazione del Consiglio consultivo degli enti regionali e locali, destinato ad affiancare la

---

<sup>16</sup> La regione, a seguito dell'approvazione del programma, congiuntamente allo Stato membro e alla Commissione, diviene parte del "contratto di programma", in cui sono specificati alcuni aspetti esecutivi del PIM.

<sup>17</sup> G. SIRIANNI, *La partecipazione delle Regioni alle scelte comunitarie. Il Comitato delle Regioni: organizzazione, funzioni, attività*, Milano 1997, 11; T. GROPPA, *op. cit.*, 19.

<sup>18</sup> Tali fondi consentono all'Unione di erogare contributi destinati a risolvere problemi strutturali di ordine economico e sociale e in via generale concernono i settori dell'agricoltura, i servizi sociali e lo sviluppo delle regioni; nel periodo 2000-2006 sono stati previsti il FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale), l'FSE (Fondo sociale europeo), il FEAOG (Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia) e il SFOP (Strumento finanziario di orientamento della pesca); nel periodo 2007-2013, invece, i fondi strutturali si sono ridotti a due (FESR e FSE), cui si aggiunge il Fondo di coesione.

<sup>19</sup> Cfr. la "Risoluzione sul ruolo delle Regioni nella costruzione di un'Europa democratica - Esito della Conferenza delle Regioni" approvata dal Parlamento europeo il 13 aprile 1984; la già menzionata "Risoluzione sulla politica regionale della Comunità e il ruolo delle regioni" - meglio nota come "Carta comunitaria della regionalizzazione" - adottata dal Parlamento europeo il 17 novembre 1988; la "Risoluzione sul principio di sussidiarietà" adottata dal Parlamento il 21 novembre 1990.



Commissione nell'elaborazione degli interventi di immediato interesse regionale.

La disciplina dei Fondi strutturali è stata oggetto di una riforma incisiva con l'Atto unico europeo del 1986, che ha rafforzato la partecipazione regionale.

Le regioni sono coinvolte nella gestione dei fondi quali *partners*<sup>20</sup> della Comunità e degli Stati, in posizione di pari livello rispetto ad essi, con proprie competenze e proprie responsabilità.

E' stato sostenuto che tali interventi avrebbero comportato per la Comunità l'impossibilità di prescindere dalla configurazione delle regioni come enti esponenziali della relativa collettività, ovvero come istituzioni politico-amministrative organizzate dagli Stati membri, e che tale situazione avrebbe prodotto l'abbandono del generico riferimento alle regioni quali entità meramente geografiche<sup>21</sup>.

Parte della dottrina ha ritenuto che in tal modo si fosse verificato il passaggio da un "regionalismo funzionale" a un "regionalismo istituzionale", in virtù del quale le regioni avrebbero acquisito una diretta rilevanza europea in qualità di veri e propri "soggetti dell'ordinamento

---

<sup>20</sup> La nozione di "partenariato" costituisce uno dei principi fondamentali nella programmazione e nell'attuazione dei fondi strutturali (si veda il regolamento 1083/2006/CE del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento n. 1260/1999/CE). In particolare, l'art. 11, dopo aver previsto che gli obiettivi dei Fondi sono perseguiti nel quadro di una stretta cooperazione tra la Commissione e ciascuno Stato membro, chiarisce che "Ciascuno Stato membro, se del caso e conformemente alle norme e alle prassi nazionali vigenti, organizza un partenariato con autorità ed organismi quali: a) le autorità regionali, locali, cittadine e le altre autorità pubbliche competenti; b) le parti economiche e sociali; c) ogni altro organismo appropriato in rappresentanza della società civile, i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione della parità tra uomini e donne". Si veda anche la comunicazione della Commissione, *Terza relazione intermedia sulla coesione: verso un nuovo partenariato per la crescita, l'occupazione e la coesione*, COM (2005) 192. In dottrina, sul modello del partenariato adottato nei rapporti euro mediterranei, E. CHITI, *Il partenariato Euro-Mediterraneo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 2005, 99 ss.

<sup>21</sup> V. ONIDA- M. CARTABIA, *Le Regioni e la Comunità europea*, in M.P. CHITI- G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano 2007, 991 ss..

comunitario”<sup>22</sup>; altra parte ha invece sostenuto che ancora non si possa parlare di una vera e propria soggettività comunitaria per le regioni<sup>23</sup>.

Nel corso degli anni '90, con il Trattato di Maastricht (1992), si assiste all'introduzione di alcune novità che rappresentano elementi importanti ai fini di un progressivo riconoscimento del ruolo delle autonomie territoriali nell'ordinamento europeo.

L'introduzione del principio di sussidiarietà, che è parsa ad alcuni<sup>24</sup> valere non solo nei rapporti tra Stati e Unione europea, ma anche tra Stati e enti autonomi territoriali; la modifica della composizione del Consiglio dei Ministri (art. 203 TCE, ora art. 16 TUE) nel senso di non esigere più la rappresentanza ufficiale del governo nazionale, consentendo quindi anche la presenza di rappresentanti regionali<sup>25</sup>; l'istituzione del Comitato delle regioni, organo di carattere consultivo della CE; sono tutti aspetti che mostrano una rinnovata attenzione per il fenomeno regionale, al punto che è stata individuata una vera e propria riarticolazione della Comunità su tre livelli<sup>26</sup>.

Gli elementi di novità indicati non concernono direttamente la fase interna di attuazione del diritto comunitario, ma hanno indubbiamente

---

<sup>22</sup> D. FLORENZANO, *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale*, Padova 2004, 112.

<sup>23</sup> A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino 2003, 292 ss.

<sup>24</sup> M. P. CHITI, *Casi e materiali di diritto pubblico comunitario*, Torino 1995, 305 ss.; A. D'ATENA, *Il difficile cammino europeo delle regioni italiane*, in *Le Regioni 2000*, 555 ss.

<sup>25</sup> La Germania, in particolare, si era battuta per inserire questa formula proprio su pressione dei Länder, i cui Governi sono formati da membri dotati di rango ministeriale. Se tale occasione fu sfruttata da paesi come Belgio, Austria e Regno Unito, si dubitò che ciò invece avesse cambiato qualcosa per altri Stati membri, come la Spagna e l'Italia. Riguardo al nostro Paese, l'unica eccezione sembrava rappresentata dal Presidente della Regione Sicilia, in quanto l'art. 21 dello Statuto ne prevede la legittimazione a partecipare, con rango ministeriale e voto deliberativo, alle sedute del Consiglio dei Ministri, laddove vi siano all'ordine del giorno materie riguardanti la Regione. Secondo alcuni, tuttavia, tale previsione, oltre a non essere ritenuta estendibile ai Presidenti delle altre Regioni, non è parsa poter consentire una partecipazione del presidente siciliano in seno all'organo comunitario per rappresentare la Repubblica italiana (A. D'ATENA, *L'Italia verso il federalismo. Taccuini di viaggio*, Milano 2001, 288). Su tale problematica si veda ampiamente il cap. 4, par. 6.

<sup>26</sup> M. P. CHITI, *op. ult. cit.*, 305 ss.; A. D'ATENA, *Il difficile cammino europeo delle regioni italiane*, in *Le Regioni 2000*, 555 ss. A questo proposito è importante rilevare la nuova formulazione del principio di sussidiarietà nel Trattato di Lisbona, che coinvolge espressamente anche le autorità regionali e locali, stabilendo che l'Unione interviene solo se gli obiettivi che essa persegue non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri “né a livello centrale né a livello regionale e locale” (art. 5, par. 3, TUE).

accresciuto la sensibilità delle regioni nei confronti dell'ordinamento europeo, inducendole ad una maggiore attenzione e ad un maggiore attivismo anche nell'adeguare i rispettivi ordinamenti al diritto dell'Unione.

La tendenza precedentemente indicata è stata confermata anche nel Trattato di Amsterdam (si pensi, tra le altre novità, all'approvazione del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità o all'estensione dei casi di consultazione obbligatoria del Comitato delle regioni) e nel Trattato di Nizza (si pensi alla previsione secondo la quale i membri del Comitato devono essere titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale, ovvero devono essere politicamente responsabili davanti ad un'assemblea elettiva).

Della partecipazione delle regioni ai processi decisionali europei si sono occupati, infine, il progetto di Trattato costituzionale e quindi il Trattato sottoscritto a Lisbona il 13 dicembre 2007.

Nel corso dei lavori della Convenzione europea è stato dato risalto al tema del ruolo delle regioni nell'ordinamento europeo. Seppure da punti di vista diversi, se ne occuparono il Parlamento europeo<sup>27</sup> e il Comitato delle regioni<sup>28</sup>, oltre ad alcuni studiosi della materia interrogati in qualità di esperti<sup>29</sup> e numerosi rappresentanti delle organizzazioni europee dei poteri locali e regionali, riuniti nel gruppo di contatto presieduto da Jean Luc Dehane, vicepresidente della Convenzione; il medesimo tema fu anche oggetto di discussione in una sessione plenaria<sup>30</sup>.

La possibilità di riconoscere un ruolo alle autonomie territoriali interne degli Stati membri fu affrontata concretamente con la proposta di inserire

---

<sup>27</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2003 sul ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea.

<sup>28</sup> Parere del Comitato delle regioni n. 237/2002 sul ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea.

<sup>29</sup> Si vedano gli interventi di Bösch, Kiljunen, Lamassoure, MacCormick, Speroni, Teufel e i contributi del PPE e PSE sul sito della Convenzione europea <http://european-convention.eu.int/>.

<sup>30</sup> Sessione plenaria del 6 e 7 febbraio 2003.

il principio dell'autogoverno locale nei primi articoli del Trattato costituzionale. Secondo l'opinione più diffusa, infatti, a fronte della crescente rilevanza della dimensione regionale e locale nella vita dell'Unione, il richiamo presente nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali non era sufficiente<sup>31</sup>.

Tuttavia, come noto, fra i membri della Convenzione si affermò la convinzione che una dettagliata descrizione delle regioni eventualmente in grado di partecipare in forma più incisiva ai processi decisionali europei non sarebbe stata compatibile con l'ordinamento giuridico dell'Unione e, in particolare, con il principio dell'autonomia istituzionale degli Stati membri. Sono stati inoltre considerati elementi ostativi le innumerevoli differenze presenti tra gli enti sub-statali esistenti a livello europeo, cui si è già fatto riferimento. Una modifica di tal genere avrebbe richiesto, infatti, un consenso unanime sulle caratteristiche del tipo "regione" da inserire nel Trattato, questione che, per i motivi già esposti, risultava caratterizzata da non poche difficoltà.

Il Trattato di Lisbona, che ha ripreso nella sostanza le soluzioni elaborate in sede di redazione del "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa", non ha quindi apportato modifiche di rilievo all'assetto delle relazioni fra le regioni e l'ordinamento europeo; a ben vedere, tuttavia, alcuni elementi in esso contenuti introducono profili particolarmente innovativi. In particolare, si evidenzia la previsione di cui all'art. 4 TUE, che, al par. 2, dispone che "L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri di fronte ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali", mentre l'art. 6, par. 3, del TUE, prima delle modificazioni intervenute con il Trattato di Lisbona,

---

<sup>31</sup> La Carta precisa nel preambolo che l'Unione contribuisce al mantenimento e allo sviluppo dei suoi valori comuni nel rispetto dell' "identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri, a livello nazionale, regionale e locale".

prevedeva più semplicemente il rispetto da parte dell'Unione dell'identità nazionale degli Stati membri; si pensi inoltre alla previsione della possibilità per il Comitato delle regioni di impugnare un atto normativo dell'Unione, per l'adozione del quale il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede la sua consultazione o per violazione del principio di sussidiarietà, o al riferimento espresso al livello regionale e locale di governo nelle disposizioni che enunciano i principi di autonomia istituzionale e di sussidiarietà<sup>32</sup>.

Merita un accenno il Libro bianco sulla *Governance europea* presentato dalla Commissione nel luglio del 2001. In esso l'istituzione europea ha invocato l'instaurazione di un dialogo più sistematico con i rappresentanti delle strutture regionali e locali, tramite associazioni nazionali ed europee, sin dalla prima fase di elaborazione delle politiche, e l'introduzione di una maggiore flessibilità nelle modalità esecutive della normativa comunitaria, in modo da tenere conto delle specificità regionali e locali; tra i principi della buona *governance* ha annoverato il maggiore coinvolgimento di queste ultime nelle politiche dell'Unione; ha espressamente considerato gli enti regionali e locali quali meccanismi fondamentali dell'ingranaggio comunitario in quanto espressione della democrazia di base e, in tale loro qualità, "elementi chiave per rifondare la legittimazione dell'Unione". La Commissione propone inoltre di sfruttare al meglio le competenze e l'esperienza pratica delle autorità regionali e locali, elevando in tal modo queste ultime a strutture di carattere fondamentale per l'Unione europea. Non a caso la stessa Commissione è stata da taluno considerata come l'istituzione che più

---

<sup>32</sup> Per un'analisi approfondita di tali questioni si veda il cap. 4.

delle altre è orientata a legittimare le regioni come interlocutori diversi rispetto al governo<sup>33</sup>.

Si auspica dunque che dalla prima elaborazione di una politica fino alla sua esecuzione, la scelta del livello al quale intervenire (dal livello comunitario a quello locale) e degli strumenti da utilizzare sia proporzionata agli obiettivi perseguiti.

Nonostante la sussistenza dei tentativi menzionati, tesi a valorizzare le entità regionali, nel complesso la Comunità europea - soprattutto tramite la voce della Corte di giustizia - ha tuttavia continuato a mostrare una fondamentale indifferenza rispetto al riparto delle competenze tra Stato e articolazioni territoriali interne, ritenendo che lo Stato, sempre libero di distribuire le competenze sul piano interno secondo le esigenze del proprio ordinamento, è comunque l'unico interlocutore delle istituzioni europee, e come tale è l'unico soggetto responsabile di eventuali inadempimenti agli obblighi comunitari.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, questa situazione produrrebbe quello che viene definito un "nodo gordiano"<sup>34</sup>: le norme comunitarie incidono su materie di competenza regionale, alle regioni spetta il compito successivo di attuarle, ma la responsabilità nei confronti della Comunità resta in capo allo Stato<sup>35</sup>.

In conclusione, può osservarsi come le regioni siano sì prese in considerazione dall'ordinamento europeo, e in misura sempre crescente, ma non quali strutture statiche e definite, bensì quali strutture che occasionalmente rilevano ai fini di un determinato obiettivo dell'Unione.

---

<sup>33</sup> In questo senso, O. PORCHIA, *Indifferenza dell'Unione nei confronti degli Stati membri e degli enti territoriali: momenti di crisi del principio*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo* (X convegno Trieste - Gorizia 23-24 giugno 2005), Napoli 2006, 271.

<sup>34</sup> A. CELOTTO, *Legge comunitaria*, in *Enc. giur. Treccani*, Agg. IV, Roma 1995, 8.

<sup>35</sup> Così A. IANNUZZI, *L'ammissibilità del potere sostitutivo in ambito legislativo: un problema ancora aperto*, in [www.dirittoaldiritto.it](http://www.dirittoaldiritto.it).

Riconoscere, quindi, una vera e propria soggettività europea alle regioni parrebbe certamente azzardato. Come già riferito, gli interventi che si sono susseguiti per un maggiore coinvolgimento delle strutture territoriali interne nei processi europei rappresenta piuttosto l'esigenza di individuare aree omogenee dal punto di vista socio-economico, che un vero e proprio riconoscimento del soggetto "regione" quale inteso dagli Stati membri.

L'Unione, infatti, come dispone l'art. 4 TUE, "rispetta" il "sistema delle autonomie locali e regionali" nella misura in cui questo è garantito negli ordinamenti costituzionali degli Stati membri.

Tuttavia, il tendenziale disinteresse della Comunità europea e, oggi, dell'Unione, per il riparto interno delle competenze non significa affatto che il sistema normativo europeo non intacchi le funzioni regionali e i rapporti tra Stato e regioni.

Tale circostanza indica piuttosto che il trasferimento di competenze a favore delle istituzioni europee diminuisce indifferentemente le competenze statali e regionali, ma a fronte di questa sorte comune Stato e regioni rivestono ruoli diversi, sia nella fase discendente, di attuazione delle norme europee, sia nella fase ascendente, di elaborazione delle azioni dell'Unione.

Per comprendere gli effetti che l'esercizio delle competenze previste dai Trattati europei produce sulle competenze delle regioni italiane si ritiene necessaria una breve disamina delle caratteristiche delle competenze dell'Unione europea, poiché è attraverso l'esercizio delle medesime che le competenze legislative interne subiscono una decisa influenza.

## 2. Le competenze dell'Unione europea

Ogni ordinamento giuridico che riconosce al proprio interno l'esistenza di articolazioni territoriali necessita di disciplinare il riparto di competenze tra le medesime.

Negli ordinamenti composti tale disciplina, determinando compiti e finalità, ha carattere costituzionale e definisce le principali caratteristiche del sistema normativo attraverso l'individuazione delle fonti.

Le norme sulla competenza danno corpo ad una parte essenziale dell'intera struttura giuridica e non si limitano solo ad assegnare ai diversi enti oggetti di disciplina e a distribuire tra di essi funzioni, ma istituiscono altresì ambiti di normazione propria degli stessi enti<sup>36</sup>.

Nell'ordinamento europeo i Trattati istitutivi non avevano previsto in modo espresso quale fosse la ripartizione di competenze tra Stati membri e Comunità. Dal sistema complessivamente considerato si evinceva tuttavia con chiarezza che quest'ultima avrebbe agito soltanto nei limiti delle competenze che le erano espressamente conferite dai Trattati, le cui diverse norme materiali specificavano la portata, le condizioni e le modalità di esercizio delle medesime.

La competenza della Comunità e delle sue istituzioni si presentava dunque limitata e trovava espressione nel "principio di attribuzione", esplicitato nell'art. 3 TCE, in base al quale l'azione della Comunità deve svolgersi "alle condizioni e secondo il ritmo previsto dal presente trattato".

Erano dunque le stesse norme materiali ad indicare se nel settore da esse disciplinato la Comunità fosse titolare di una competenza esclusiva, tale da precludere qualsiasi intervento autonomo degli Stati membri, o di una competenza concorrente, che si affiancava a quella degli Stati.

---

<sup>36</sup> In questo senso, S. MANGIAMELI, *La competenza europea, il suo esercizio e l'impatto sugli ordinamenti degli Stati membri*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. 2. L'esercizio delle competenze*, Milano 2006, 2.



Il principio di attribuzione era in origine diretto a limitare le competenze della Comunità in relazione al mercato interno e alle quattro libertà fondamentali e, di conseguenza, ad assicurare l'intangibilità delle competenze rimaste nella sfera degli Stati membri; tale funzione non è stata però realizzata.

La nozione di competenza di attribuzione non ha consentito, di per sé, di definire con nettezza l'ambito di intervento dell'ordinamento europeo.

Deve osservarsi, infatti, come il livello comunitario non si sia attenuto rigorosamente alla competenza per materia e non abbia contemplato, nei Trattati, una enumerazione precisa dei poteri ad esso spettanti.

La nozione di "competenza esclusiva" della Comunità, che si è affermata solo con il Trattato di Maastricht, era individuata, come chiariva l'art. 5 TCE, dalle "competenze che le sono conferite e dagli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato".

Il potere di normazione europeo presentava in tal modo i caratteri di una competenza di tipo funzionale, che avrebbe potuto prendere le mosse da un determinato campo materiale e, in vista degli obiettivi da perseguire, procedere coinvolgendo ambiti originariamente non collegati in via immediata con quello inizialmente considerato.

Tale aspetto, insieme all'interpretazione evolutiva delle norme dei Trattati da parte della Corte di giustizia, nonché al ricorso sempre più frequente all'art. 308 TCE (disposizione che, come noto, attribuiva al Consiglio il potere di adottare all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento, le disposizioni del caso quando un'azione comunitaria, pur non prevista dal Trattato, si rendesse necessaria per raggiungere uno degli scopi della Comunità, attuale art. 352 TFUE) hanno permesso allo schema delle competenze materiali di subire una profonda evoluzione.

Tra l'altro proprio attraverso l'uso dell'art. 308 TCE è stata legittimata l'azione comunitaria in settori quali la politica regionale e dell'ambiente, la politica industriale e del consumatore, la politica energetica e del turismo.

L'elemento rilevante consiste nel fatto che, nel tempo, la maggior parte di tali politiche ha ricevuto un suggello formale, e dunque una base giuridica specifica, attraverso l'inserimento nei Trattati a seguito delle modifiche apportate agli stessi dall'Atto unico europeo e dal Trattato di Maastricht sull'Unione europea.

La codificazione si è quindi verificata quasi sempre dopo che la competenza comunitaria aveva già prodotto i suoi effetti. La disciplina in concreto di un determinato oggetto da parte della Comunità, giustificata dalle finalità del Trattato e non da un'espressa e specifica competenza, ha prodotto l'effetto di rendere quel determinato oggetto di esclusiva competenza del diritto europeo, senza alcuna possibilità di disciplina da parte degli Stati membri.

Per capire l'esatta portata della crescita dei poteri della Comunità è bene ricordare che nel discorso al Parlamento europeo del 4 luglio 1988 l'allora Presidente della Commissione Delors asseriva che l'80% della materia del diritto dell'economia era ormai di derivazione europea, e, in genere, la metà della legislazione degli Stati membri traeva origine dal diritto comunitario.

Tale situazione aveva portato taluni a sostenere come non sarebbe stato del tutto improprio ritenere che cominciasse "oramai a realizzarsi, sia pure lentamente e con molta cautela, il disegno di un'imputazione globale di competenze – esclusive o concorrenti – alla Comunità"<sup>37</sup>.

L'evoluzione compiuta dal sistema comunitario per effetto del progressivo ampliamento della sua sfera di azione ha tuttavia richiesto la

---

<sup>37</sup> G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova 2005, 98-99.

definizione di un criterio di articolazione delle competenze; per tale motivo l'art. 5 TCE (introdotto con il Trattato di Maastricht), dopo aver precisato che "la Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato", ha fissato due ulteriori limiti.

Il primo limite, come noto, consiste nell'enunciazione del principio di sussidiarietà<sup>38</sup> e prevede che nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità (oggi, l'Unione) sia autorizzata a intervenire solo laddove gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri e possano dunque essere realizzati meglio, a motivo della dimensione e degli effetti dell'azione, a livello comunitario.

Il secondo limite consiste nell'enunciazione del principio di proporzionalità e prevede che l'azione della Comunità non debba estendersi al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal Trattato.

In base a tale assetto, quindi, mentre la necessità dell'azione europea è presunta laddove si tratti di competenze esclusive, nell'ambito delle competenze concorrenti la Comunità deve valutare l'opportunità dell'intervento caso per caso.

Come è stato notato<sup>39</sup>, in base ad un'osservazione della prassi europea successiva al Trattato di Maastricht, la stessa formulazione dei principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità sarebbe stata tale da operare spostamenti verso il livello comunitario e per campi materiali coincidenti con la competenza propria degli Stati membri; in tal modo l'art. 5 avrebbe finito con l'essere il fondamento per ogni possibile esercizio della competenza.

---

<sup>38</sup> Per un'analisi del principio di sussidiarietà, fondata soprattutto sull'evoluzione del medesimo in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si veda il cap. 4.

<sup>39</sup> S. MANGIAMELI, *op. ult. cit.*, 21.

Nonostante l'esistenza di tentativi diretti ad arginare l'espansione delle competenze della Comunità (si pensi al Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato di Amsterdam, con il quale gli Stati hanno tentato di assicurare la stretta osservanza e attuazione da parte di tutte le istituzioni dei medesimi principi, o al richiamo "a principi chiari che indichino la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri" contenuto nel Libro bianco sulla *Governance* della Commissione, che non ha avuto alcun seguito), la tendenza alla dilatazione delle competenze europee non si è arrestata.

Per tale motivo fin dal Consiglio europeo di Nizza e dalla successiva Dichiarazione di Laeken del dicembre 2001 l'individuazione e la ripartizione di competenze tra l'Unione e gli Stati membri si è affermata come una delle questioni principali che, prima la Convenzione e poi la Conferenza Intergovernativa, avrebbero dovuto risolvere.

A questo proposito merita rilevare quanto previsto nella Dichiarazione di Laeken, in cui si parte dalla premessa che "l'Unione si debba occupare maggiormente" dei problemi concreti dei cittadini europei e che "non debba intervenire nei minimi dettagli in questioni che per la loro natura sarebbe meglio lasciare ai rappresentanti eletti nei paesi membri e nelle regioni", per affermare che "spesso il cittadino nutre nei confronti dell'Unione europea attese alle quali questa non sempre corrisponde. E viceversa, il cittadino ha talvolta l'impressione che l'Unione sia troppa attiva in settori nei quali il suo intervento non sempre è indispensabile".

Al fine di eliminare tale anomalia nella Dichiarazione è emersa l'esigenza di esaminare "le modalità con cui rendere più trasparente la ripartizione delle competenze" nonché di verificare se "non sia necessario procedere ad un riordino" delle medesime.

Tali aspetti sono stati ampiamente discussi durante i lavori della Convenzione europea del 2003; i risultati raggiunti da quest'ultima sono stati mantenuti, senza rilevanti cambiamenti, fino all'approvazione del Trattato costituzionale e con il Trattato di Lisbona le scelte di fondo sono rimaste inalterate e, per taluni aspetti, rinforzate.

Nei Trattati è stata infatti prevista per la prima volta una vera e propria ripartizione di competenze fra l'Unione e gli Stati membri, con una distinzione tra competenze esclusive, concorrenti, complementari o di sostegno.

Il nuovo art. 5 TUE ribadisce che la delimitazione delle competenze dell'Unione si basa sul principio di attribuzione e che l'esercizio delle stesse si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. Il par. 2 chiarisce che, in virtù del primo principio, "l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti" ed inoltre prevede che qualsiasi competenza non attribuita dai Trattati all'Unione appartiene agli Stati membri (clausola che è anticipata nel par. 1 dell'art. 4 TUE).

Il titolo I (Categorie e settori di competenza dell'Unione) del TFUE, inserito nella Parte prima dedicata ai Principi, individua i settori di competenza dell'Unione e le modalità di esercizio della stessa.

L'art. 3 TFUE elenca le materie in cui l'Unione gode di competenza esclusiva, e quindi quei settori in cui essa soltanto può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti, mentre gli Stati membri possono farlo solo se autorizzati dall'Unione oppure per dare attuazione agli atti di questa.

L'art. 4 TFUE prevede invece la competenza concorrente dell'Unione e degli Stati quando i Trattati attribuiscono alla prima un settore che non rientra tra quelli di cui agli artt. 3 e 6 dello stesso TFUE e individua i

principali settori in cui opera tale tipologia di competenza; in tali casi gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria.

Sul punto merita un accenno il Protocollo n. 25 (Protocollo finale sull'esercizio delle competenze concorrenti), ove si prevede che quando l'Unione agisce in un determinato ambito, il campo di applicazione di questo esercizio di competenza copre unicamente gli elementi disciplinati dall'atto dell'Unione in questione, e non copre pertanto l'intero settore.

Deve però rilevarsi come tale tipologia di competenza rischi, in alcuni casi, di trasformarsi da concorrente a esclusiva; infatti, qualora l'Unione la eserciti si preclude agli Stati di predisporre o mantenere una propria legislazione sulla materia oggetto dell'intervento.

I parr. 3 e 4 dello stesso art. 4 isolano i settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio (par. 3), quelli della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario (par. 4), al fine di chiarire che nei primi l'Unione può svolgere azioni per la definizione e attuazione di programmi, e nei secondi può avviare e condurre una politica comune.

In altri settori individuati dall'art. 6 TUE l'Unione può svolgere solo azioni di sostegno, di coordinamento o di completamento.

L'assetto illustrato ha sicuramente il pregio di aver provveduto a enumerare e classificare le competenze dell'Unione e di aver individuato le modalità di intervento per ciascuna di esse.

In tal modo è stato fornito uno strumento agli Stati membri ai fini di un più stretto controllo sulla legittimità degli interventi dell'ordinamento europeo.

Deve rilevarsi come, nonostante l'elencazione delle competenze contenuta nei Trattati, non siano venuti meno quegli aspetti che impediscono la configurazione dell'Unione europea quale Stato federale.

Uno degli elementi caratterizzanti quest'ultimo, infatti, consiste non soltanto nella delimitazione delle competenze, ma nella garanzia del rispetto di quest'ultima attraverso l'attività di una Corte costituzionale cui sia stato conferito tale compito. A questo proposito si osserva come la Corte di giustizia non possa funzionare, nelle controversie che coinvolgono gli Stati membri e l'Unione, come una Corte costituzionale di una federazione, in quanto essa si trova costantemente in conflitto tra il dovere che deriva dai Trattati di mantenere una posizione neutrale e il diritto dell'Unione che le dà struttura, consistenza e legittimazione.

La Corte di giustizia non è quindi ancora caratterizzata da quegli elementi tipici della giurisdizione costituzionale che negli Stati membri assicurano alle rispettive Corti la legittimazione a dirimere in modo imparziale le controversie sulle competenze.

Come è stato efficacemente osservato "l'Europa non sta accingendosi a diventare un sistema federale ad immagine degli Stati Uniti, anzi è probabile che si sviluppi un suo progetto peculiare di sistema fondato sulla divisione del potere e ciò mediante un arduo processo contrassegnato da limitati passi in avanti cui si alternano deludenti marce indietro"<sup>40</sup>.

Deve comunque evidenziarsi come la nuova ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri abbia comportato, se non una scomparsa, quanto meno un arretramento del criterio teleologico, o per obiettivi, a cui la Comunità si è ispirata al fine di individuare in concreto le proprie competenze.

E' stato tuttavia rilevato<sup>41</sup> come l'attuale sistema di distribuzione di queste ultime non possa comunque limitare in modo rigoroso il potere crescente dell'Unione; tale sistema conterrebbe infatti sempre il pericolo

---

<sup>40</sup> E. STEIN, *Un nuovo diritto per l'Europa*, Milano 1991, 102.

<sup>41</sup> S. MANGIAMELLI, *op. ult. cit.*, 62, seppure con riferimento al testo del Trattato costituzionale europeo.

che le competenze degli Stati membri siano considerate, attraverso un'applicazione e un'interpretazione estensiva di quelle sovranazionali, competenze residuali di fatto non costituzionalmente tutelate.

Secondo il medesimo orientamento l'incapacità del sistema di riparto di competenze di arginare il potere dell'Unione sarebbe causata anche dalla rinuncia a classificare quelle che appartengono agli Stati membri con un catalogo proprio, così come era stato ipotizzato ai tempi della Dichiarazione di Laeken.

Deve inoltre rilevarsi come la mancanza di un elenco "chiuso" delle materie di competenza concorrente potrebbe essere utilizzato come strumento per ampliare elasticamente le competenze dell'Unione.

Da ultimo, non può non osservarsi come la maggior parte delle materie nelle quali l'Unione europea esercita le proprie competenze secondo le modalità indicate rientrano nella competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni italiane<sup>42</sup>.

Tale aspetto comporta, da una parte, che le regioni siano limitate nell'esercizio della potestà legislativa in quelle materie oggetto di disciplina da parte dell'ordinamento europeo, dall'altra che le regioni rischino di assistere ad un ridimensionamento delle proprie competenze

---

<sup>42</sup> Ancor prima della riforma costituzionale del 2001 osservava in proposito M. CARTABIA (*Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano 1995, 84) che "la coincidenza del campo di azione comunitaria e di quella regionale tende a provocare una compressione delle funzioni normative delle regioni; lo stesso accade in alcuni settori dell'azione amministrativa regionale". In termini analoghi si esprime A. ANZON, *L'attuazione degli obblighi comunitari: la legge comunitaria e il ruolo delle Regioni* (30 marzo 2001), intervento al "Seminario sui mutamenti costituzionali in Italia nel quadro dell'integrazione europea", [www.luiss.it/semcost/europa/anzon/index.html](http://www.luiss.it/semcost/europa/anzon/index.html)) che parla di "progressiva e massiccia 'comunitarizzazione' di settori sempre più ampi attribuiti nell'ordinamento interno alla competenza propria delle Regioni". Ma già la Corte costituzionale, ben vent'anni prima, aveva preso coscienza della crescente erosione delle competenze regionali derivante dalla normazione comunitaria; nella sentenza n. 81 del 1979 (Corte cost., sent. 26-7-1979, n. 81, in *Giurisprudenza costituzionale* 1979, 622 ss.) si legge infatti che "Come è stato in precedenza avvertito (sentenza n. 183 del 1973; sentenza n. 232 del 1975; sentenza n. 182 del 1986), l'adesione dell'Italia alla CEE e le limitazioni che nella sfera statale ne discendono anche per i poteri degli enti autonomi, sono sicuramente fondate sull'art. 11 della Costituzione. Non si può tuttavia ignorare che il fenomeno della normazione, e specificamente delle direttive comunitarie, incide con crescente rilievo – e più largamente e frequentemente degli obblighi nascenti dal diritto internazionale pattizio – sulle materie riservate alla competenza legislativa della Regione".



laddove una norma europea richieda che una determinata competenza debba essere esercitata a livello centrale invece che locale.

Si è infatti assistito in maniera crescente ad una incisione sulle competenze regionali e ad una vera e propria riarticolazione del riparto costituzionale di competenze tra Stato e regioni provocate e indotte dal diritto europeo, parallelamente all'ampliamento delle competenze dell'Unione.

Tali fenomeni sono stati oggetto di numerose riflessioni a livello dottrinale e di numerose sentenze della Corte costituzionale; essi, inoltre, hanno posto alcune problematiche relative alla compatibilità delle conseguenze da essi provocate con determinati principi supremi dell'ordinamento.

A fronte di tale progressiva incidenza l'ordinamento europeo ha predisposto alcuni strumenti al fine di garantire alle articolazioni territoriali interne degli Stati membri forme di partecipazione al processo decisionale europeo, che ciascuno di questi ultimi ha sfruttato in diverso modo.

Alle problematiche connesse ai suindicati fenomeni sono dedicate le pagine che seguono.

Deve inoltre incidentalmente rilevarsi (aspetto che sarà chiarito nel prosieguo) che la crisi economica esplosa nel 2008 ha ulteriormente accelerato il processo oggetto della presente indagine, in quanto le restrizioni imposte alle politiche economiche nazionali si ripercuotono necessariamente sulla sfera decisionale delle regioni nell'esercizio delle competenze ad esse spettanti.

## CAPITOLO 2

### Diritto europeo e competenze delle regioni

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. L'incidenza del diritto dell'Unione europea sulle competenze regionali e i riflessi sul riparto delle competenze – 3. L'alterazione del riparto di competenze tra Stato e regioni da parte dell'ordinamento europeo – 4. La giurisprudenza della Corte costituzionale – 4.1 L'orientamento della Corte costituzionale sull'alterazione del riparto di competenze tra Stato e regioni previsto dalla Costituzione - 4.2 L'utilizzo da parte della Corte costituzionale del diritto europeo quale criterio ermeneutico delle norme costituzionali sulla distribuzione delle competenze - 5. L'apparente espansione della potestà legislativa statale - 6. Cenni di diritto comparato – 7. Effetti della crisi economica. Cenni

#### 1. Premessa

Il fatto che l'ordinamento europeo sia in linea generale indifferente alla ripartizione delle competenze tra i diversi livelli territoriali interni agli Stati membri non conduce necessariamente, come già osservato, alla conclusione secondo la quale lo stesso diritto non incide in alcun modo sulle competenze interne.

Già a partire dalla seconda metà degli anni Settanta, divenne oggetto del dibattito la questione dell'impatto del diritto europeo sull'esercizio delle competenze regionali. La ragione di tale attenzione tardiva va ricercata nel fatto che solo agli inizi di quegli anni le istituzioni comunitarie cominciarono ad esercitare in maniera consistente i propri poteri normativi e molto spesso proprio in materie di competenza legislativa e amministrativa regionale<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> A questo proposito è stato sostenuto che "Si può anzi forse affermare che i compiti comunitari (...) riguardano prevalentemente proprio le materie dell'art. 117 della Costituzione"(G. GRECO, *Stato e Regioni nel quadro della partecipazione italiana al sistema comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 2000, 297). Per G. PITRUZZELLA, *Alcune osservazioni in tema di partecipazione delle Regioni al processo di formazione delle politiche comunitarie*, in *Le Regioni* 1986, 65 ss., le "sovrapposizioni di competenze" tra Comunità e regioni sono conseguite: a) a una giurisprudenza della Corte di giustizia che ha privilegiato "soluzioni estensive delle competenze comunitarie"; b) al ricorso all'art. 235 TCE (in seguito, art. 308 TCE e, attualmente, art. 352 TFUE); c) all'avvio delle politiche di sviluppo regionale.

Ad un iniziale atteggiamento di chiusura da parte dello Stato, che, quale unico soggetto responsabile di fronte alle istituzioni europee, riteneva conseguentemente di essere anche l'unico, a livello interno, tenuto all'attuazione delle norme dell'Unione, si è progressivamente sostituita una posizione più rispettosa dei criteri costituzionali di riparto delle competenze tra Stato e regioni anche nei settori investiti dall'espansione del diritto europeo.

Ci si occuperà di seguito degli effetti di tale diritto sulle competenze delle regioni nell'ordinamento italiano.

Come noto, l'art. 117 della Costituzione, risultante dalla Novella costituzionale del 2001, prevede che i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario costituiscono un limite tanto per la potestà legislativa statale quanto per quella regionale, ma anche prima della riforma costituzionale tale incidenza era pacificamente affermata.

Le regioni, nell'esercizio della potestà legislativa, sono quindi tenute a rispettare le norme europee, secondo quanto previsto dal dettato costituzionale.

Tale situazione produce il noto effetto per il quale la regione non potrà legiferare liberamente nelle materie in cui l'art. 117 Cost. le riconosce la potestà legislativa, ma dovrà tenere conto dell'esistenza di norme dell'Unione europea che, in modo più o meno dettagliato, disciplinano quelle stesse materie, che, come già evidenziato, non costituiscono certo un numero esiguo.

Potrebbe poi, e questo è il punto che interessa ai fini della presente indagine, verificarsi il caso in cui sia la norma dell'ordinamento europeo a richiedere direttamente e formalmente l'intervento di determinati soggetti anziché di altri, ad imporre cioè forme e mezzi della sua attuazione, magari incidendo su quelli che sarebbero stati i mezzi o le forme normali (attività che il diritto europeo può fare poiché gode del

primato sul diritto interno e prevale non solo sulle disposizioni ordinarie, ma anche su quelle costituzionali, con il solo limite dei principi fondamentali dell'ordinamento e dei diritti inalienabili della persona umana).

In altri termini, il diritto dell'Unione europea potrebbe esigere che una specifica competenza sia esercitata a livello interno da un soggetto invece che da un altro (nel nostro caso, dallo Stato invece che dalle regioni o viceversa), poiché talvolta tale alterazione delle competenze risulta funzionale al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione<sup>44</sup>.

Sul punto si è evidenziato<sup>45</sup> come dovrebbe essere l'ordine costituzionale europeo a “conformarsi all'ordine costituzionale nazionale, assecondandone le movenze e la complessiva caratterizzazione”. Nei fatti, tuttavia, tale aspirazione è rimasta del tutto insoddisfatta, mentre si è verificato il fenomeno inverso, consistente nel condizionamento esercitato dal diritto europeo sugli equilibri di diritto interno, alimentato dal riconoscimento della particolare forza delle norme dell'Unione, abilitate a derogare l'ordine costituzionale delle competenze.

Si esamineranno di seguito le problematiche legate a questo particolare fenomeno, con un'attenzione specifica agli orientamenti della Corte costituzionale sul tema.

---

<sup>44</sup> In tal caso si verifica quello che P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, Padova 2010, 50, definisce “intervento diretto” sul riparto di competenze previsto dalla Costituzione e “intervento indiretto” sulla competenza dell'ente coinvolto; deve altresì rilevarsi come M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano 1995, 83, nota 162, definisca “influenze dirette” gli interventi in cui “è l'azione comunitaria che di per sé produce un cambiamento nel rapporto Stato-regioni”, considerando invece come influenza indiretta solo quella in cui “l'azione comunitaria si presenta – all'apparenza – come estranea alla problematica interna delle divisioni di competenze tra Stato e comunità territoriali intermedie, ma, di fatto, induce lo Stato a produrre alterazioni sull'asse dei rapporti Stato-regioni”.

<sup>45</sup> A. RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un “modello” e delle sue possibili realizzazioni)*, in *Diritto pubblico comparato e europeo* 2006, 40.

## **2. L'incidenza del diritto dell'Unione europea sulle competenze regionali e i riflessi sul riparto delle competenze**

La partecipazione dell'Italia all'Unione europea, come già accennato, produce notevoli ripercussioni sulle competenze delle regioni (nonostante il discorso faccia riferimento alle regioni italiane, deve rilevarsi come lo stesso possa valere in via generale anche per le strutture interne degli altri Stati membri che presentano un marcato decentramento).

Infatti, alcune importanti materie che sono devolute alla competenza dell'Unione erano al contempo, prima della riforma del 2001, espressamente attribuite alla competenza legislativa delle regioni, e oggi, dopo la riforma, rientrano tra quelle di competenza residuale delle medesime (ad esempio l'agricoltura) o sono previste espressamente nell'ambito della competenza concorrente; questa coincidenza di campi d'intervento determina una vasta gamma di influenze che l'Unione può esplicitare nei confronti delle regioni italiane<sup>46</sup>.

Il fatto che le competenze regionali, così come quelle statali, pure fissate in disposizioni costituzionali, non siano al riparo dagli effetti del diritto europeo, è conseguenza immediata del principio del primato di quest'ultimo sul diritto interno, il quale implica che le norme europee siano dotate di una capacità derogatoria sulle norme interne di rango costituzionale<sup>47</sup>.

In particolare, una forma di intervento sulla competenza legislativa regionale si verifica allorché l'Unione europea, in esecuzione di quanto previsto dai Trattati, adotta atti normativi che riguardano materie disciplinate, a livello interno, dalle regioni; a tali atti si affiancano quelli adottati tramite l'utilizzo della clausola dei poteri impliciti (e quindi aventi ad oggetto competenze originariamente non previste dai Trattati) e

---

<sup>46</sup> Si pensi alle materie dell'agricoltura, della pesca, dell'istruzione professionale, dell'assistenza, della cultura, della sanità pubblica ecc.

<sup>47</sup> Si veda, su questo aspetto, cap. 3, par. 3.

le direttive di ravvicinamento delle legislazioni (art. 352 TFUE e artt. 113 e 114 TFUE).

A questo proposito, come già accennato, non può non rilevarsi come la sottrazione di una competenza propria di un ente territoriale sia in grado di alterare indirettamente la ripartizione costituzionale delle competenze, anche solo per il fatto di indebolire il livello di governo coinvolto dalla sottrazione della competenza di fronte agli altri<sup>48</sup>.

Anche la Corte costituzionale, chiamata dalle regioni a difendere i confini delle autonomie territoriali di fronte alla capacità invasiva delle norme europee, da tempo ritiene che queste ultime vengano “ad incidere sull’esercizio di competenze regionali quand’anche le stesse risultino fissate in norme di rango costituzionale (ma sempre a condizione di non intaccare i principi supremi dell’ordinamento)” e che “le competenze regionali sono suscettibili di operare nella misura in cui i loro contenuti non vengono a contrastare con le discipline e i limiti introdotti dalla normazione comunitaria”, al punto che una competenza regionale può persino divenire inoperante se la norma comunitaria cancella “l’originario presupposto su cui la competenza stessa risultava fondata”<sup>49</sup>.

Le limitazioni di sovranità di cui all’art. 11 Cost., accettate per consentire il trasferimento di alcune competenze in capo alle istituzioni europee, comportano quindi condizionamenti alle competenze dello Stato e delle regioni; e tali condizionamenti riguardano tanto più queste ultime, quanto più vengono a sovrapporsi gli ambiti materiali di competenza europea con quelli di competenza regionale.

---

<sup>48</sup> Si è ritenuto che “Nel caso in cui la normativa recata dalla direttiva comunitaria dovesse (...) involgere materie rientranti nella competenza esclusiva dello Stato o residuale delle Regioni, detta competenza risulterebbe degradata al rango di una competenza di tipo ‘concorrente’”; così E. DI SALVATORE, *Roma Capitale e l’Europa*, in *L’ordinamento di Roma Capitale*, a cura della Presidenza della Provincia di Roma e con il coordinamento scientifico di S. Mangiameli, Napoli 2003, 122.

<sup>49</sup> Corte cost., sent. 8-6-1994 n. 224, in *Giur. cost.* 1994, 1871 ss.

Così, il problema dell'influenza delle norme europee sulle competenze regionali si è nel tempo reso più evidente a causa dell'espansione delle competenze delle prime verificatasi nel corso degli anni e del parallelo ampliamento delle competenze delle regioni.

In tal modo sono aumentate le ipotesi di interferenza delle norme europee con le attività regionali, perché sono cresciuti i settori in cui si sovrappongono i due livelli di azione.

Come già riferito, si è parlato a questo proposito dell'esistenza di un processo di progressiva e massiccia "comunitarizzazione" di settori sempre più ampi attribuiti nell'ordinamento interno alla competenza propria delle regioni<sup>50</sup>.

Per comprendere le modalità attraverso le quali il diritto europeo incide sulle competenze regionali, deve essere effettuata una distinzione tra le tipologie di norme europee vincolanti.

Se, come si è già accennato, il diritto dell'Unione europea disciplina aspetti di una materia di competenza regionale attraverso un regolamento (e quindi un atto immediatamente applicabile), nelle regioni si dovrà applicare quest'ultimo e, conseguentemente, non si potranno applicare (o disapplicare?)<sup>51</sup> eventuali norme interne con esso incompatibili e la

---

<sup>50</sup> Così riferisce A. ANZÒN, *L'attuazione degli obblighi comunitari: la legge comunitaria e il ruolo delle Regioni* (30 marzo 2001), intervento al "Seminario sui mutamenti costituzionali in Italia nel quadro dell'integrazione europea", [www.luiss.it/semcost/europa/anzon/index.html](http://www.luiss.it/semcost/europa/anzon/index.html).

<sup>51</sup> E' noto come la stessa giurisprudenza costituzionale abbia utilizzato ora il termine "non applicazione" (cfr., ad esempio, la sentenza n. 168 del 1991, in *Giur. cost.* 1991, 1409 ss., e la sentenza n. 94 del 1995, in *Giur. cost.* 1995, 788 ss.), in coerenza con il principio della separazione degli ordinamenti, ora invece quello di "disapplicazione" (cfr., ad esempio, la sentenza n. 384 del 1994, in *Giur. cost.* 1994, 3449 ss.), manifestando così un orientamento più vicino alla visione monista dei rapporti tra l'ordinamento interno e quello europeo. Si vedano, in proposito, le osservazioni svolte da A. CELOTTO, *Dalla "non applicazione" alla "disapplicazione" del diritto interno incompatibile con il diritto comunitario*, in *Giurisprudenza italiana* 1995, 341 ss. Per una delucidazione sulle differenze che intercorrono tra disapplicazione e non applicazione si veda C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova 1994, 299; E. FERRARI, *Cittadinanza italiana e cittadinanza europea tra disapplicazione a causa di invalidità e principio di specialità*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1991, 1088; G. COCCO, *Riserva di ordinamento e specialità del diritto comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 1992, 800. E' significativo il fatto che in una recente sentenza la Corte abbia fatto ricorso indifferentemente ad entrambe le nozioni (Corte cost., sent. 28-1-2010 n. 28, in *Giur. cost.* 2010, 358 ss.).

materia non potrà essere disciplinata in maniera difforme e contraria rispetto ad esso.

Se, invece, la disciplina è contenuta in una direttiva, la regione avrà maggiore “libertà di movimento”; essa dovrà infatti raggiungere gli obiettivi indicati entro il termine previsto nella direttiva, ma potrà scegliere le forme e le modalità idonee a tale scopo.

A questo proposito deve rilevarsi che se è vero che la direttiva, indicando in linea generale gli obiettivi che devono essere perseguiti, lascia all’ente che dovrà attuarla libertà di forme e modi, ciò nonostante l’attività di questo è comunque sempre vincolata al perseguimento degli obiettivi indicati nella norma europea.

Inoltre, nella prassi, la caratteristica peculiare di imporre un obbligo di risultato è talvolta venuta meno, nel senso che molti sono i casi di direttive che in fatto non lasciano spazio quanto ai modi e ai tempi per realizzare il risultato da esse prescritto. Come noto, si parla a tale riguardo, con espressione definita “impropria”<sup>52</sup>, di direttive dettagliate o particolareggiate.

Come le si voglia chiamare, il risultato non cambia: direttive di tal genere comportano che gli ambiti lasciati alle scelte del legislatore interno spesso risultano davvero angusti.

Queste osservazioni, insieme a quelle compiute precedentemente e relative al fatto che molte delle materie di competenza regionale (sia concorrente che residuale) sono di competenza dell’Unione<sup>53</sup>, possono far comprendere l’impatto del diritto europeo sulle scelte di politica regionale.

---

<sup>52</sup> G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova 2005, 143.

<sup>53</sup> Si vedano, in particolare, gli artt. 3, 4, e 6 TFUE.



### **3. L'alterazione del riparto di competenze tra Stato e regioni da parte dell'ordinamento europeo**

Come è stato già accennato, un rilevante effetto prodotto dalle norme europee nell'ordinamento interno consiste nella rimodulazione della distribuzione delle competenze tra soggetti dotati di competenze legislative.

Rispetto ai casi in cui le norme europee incidono direttamente sulla competenza della regione, disciplinando in maniera specifica una materia che a livello interno è attribuita alla medesima, diversi, e per alcuni aspetti forse ancor più incisivi, sono i casi in cui le norme dell'Unione determinano, in nome delle esigenze dell'ordinamento europeo, deroghe alle regole interne di rango costituzionale sul riparto di competenze tra Stato e regioni, sia attribuendo direttamente a queste ultime competenze per esse non previste dall'ordinamento interno, sia accentrando in capo allo Stato funzioni riservate dalla Costituzione alle regioni.

Nelle ipotesi prima esaminate, il diritto dell'Unione "casualmente" esercita un condizionamento sulle attività regionali, dipendendo tale condizionamento dalla scelta compiuta dall'ordinamento nazionale di attribuire una data funzione, investita dalla normativa europea, alle regioni anziché allo Stato; nella seconda ipotesi menzionata, invece, è il diritto dell'Unione che si intromette direttamente negli ordinamenti interni e individua a quale livello, statale o regionale, debba essere svolta una funzione o un'attività rilevante per le norme europee.

L'alterazione del riparto di competenze tra Stato e regioni deriva immediatamente, come già accennato, dal primato del diritto europeo sul diritto interno, anche di rango costituzionale, riconosciuto, come ben noto, con il solo limite del necessario rispetto dei principi supremi

dell'ordinamento a partire dalla sentenza n. 183 del 1973<sup>54</sup> della Corte costituzionale: le limitazioni di sovranità accettate per consentire il trasferimento di alcune funzioni alle istituzioni europee, ricondotte all'art. 11 Cost., possono infatti produrre condizionamenti alle competenze dello Stato e delle regioni<sup>55</sup>.

Come già evidenziato in precedenza, con il Trattato costituzionale e poi con il Trattato di Lisbona (con cui sono state confermate le scelte adottate con il primo), attraverso l'elencazione delle competenze dell'Unione si è attenuato il carattere finalistico sul quale si era fondata l'estensione effettiva delle competenze dell'Unione, caratterizzata, appunto, dall'individuazione di specifici obiettivi da raggiungere anziché da una definizione dei settori di intervento.

Come già rilevato, nonostante l'inserimento degli elenchi di materie di competenza dell'Unione, quest'ultima non può comunque essere configurata come uno Stato federale, sia per le ragioni esposte in precedenza e sia poiché non risulta essere, come lo sono invece gli Stati federali, un ordinamento a fini generali.

Tuttavia, tale modifica ha comportato un parziale avvicinamento dei Trattati alle Costituzioni degli Stati membri federali e regionali, nelle quali le competenze di questi ultimi e delle autonomie interne sono definite in base agli elenchi di materie.

Si osserva<sup>56</sup> tuttavia come la nozione di materia quale oggetto del riparto costituzionale di competenze negli Stati federali e regionali "risulti non

---

<sup>54</sup> Corte cost., sent. 27-12-1973 n. 183, in *Giur. cost.* 1973, 2401 ss. con nota di P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, ivi, 2406 ss. Sulla pronuncia si vedano anche, tra gli altri, A. VALENTI, *Diritto comunitario e diritto interno dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista di diritto europeo* 1974, 107 ss.; P. MENGOZZI, *Un orientamento radicalmente nuovo in tema di rapporti tra diritto italiano e diritto comunitario?*, in *Rivista di diritto internazionale* 1974, 708 ss.

<sup>55</sup> In questo senso M. CARTABIA – V. ONIDA, *Le Regioni e la Comunità europea*, in M.P. CHITI – G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano 2007, 991 ss..

<sup>56</sup> C. PINELLI, *Regolamentazione comunitaria e competenze statali*, in G. COCCO (a cura di), *L'economia e la legge*, (Atti del Convegno di Milano del 4 dicembre 2006), Milano, 2007, 131 ss.

da oggi nozione usurata, e talora sostituita dalle nozioni di ‘compiti’ e ‘funzioni’”.

Si è quindi verificata nei suindicati Stati una relativizzazione del concetto di materia, ampiamente avallata dalla giurisprudenza delle Corti. Le ragioni che hanno portato a tale risultato sono diverse, ma legate da un elemento comune: l'utilizzo del criterio teleologico come canone interpretativo delle norme che disciplinano il riparto di competenze.

In tal modo quando un obiettivo costituzionale risulti raggiungibile solo tramite l'esercizio di poteri normativi da parte delle autorità centrali, sarà ammissibile uno spostamento del potere normativo e saranno le Corti costituzionali a stabilire la prevalenza di tali obiettivi sui riparti di attribuzioni costituzionalmente garantite.

Così, se da una parte i Trattati europei hanno previsto elenchi di materie ai fini di una più precisa definizione delle competenze dell'Unione, gli Stati federali e regionali attraversano, come già riferito, non da oggi, una fase di relativizzazione del concetto di materia.

L'aspetto interessante consiste nel fatto che, tra le cause che hanno condotto a tale fenomeno, un ruolo indiscusso di primo piano spetta proprio al diritto dell'Unione europea, che rappresenta un elemento di perturbazione dell'assetto interno delle competenze.

A questo punto si ritiene opportuno esaminare come tale fenomeno si sia sviluppato nell'ordinamento italiano.

Come noto, la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha rovesciato lo schema intorno a cui era stato concepito il modello originario del regionalismo italiano<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Per i commenti alla riforma e per un'analisi delle lacune e dei dubbi emergenti da questa vedi, tra gli altri, G. SCACCIA, *Il riparto delle funzioni legislative tra Stato e Regioni*, in G. CORSO – V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano 2006; P. CAVALERI, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in R. TARCHI (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale: un primo bilancio*, Torino 2006; G. SERGES, *Legge regionale*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano 2006, 3434 ss.; N. ZANON, *Legge statale*, in S. CASSESE (a cura

Lo schema di competenze così risultante sarebbe potuto apparire caratterizzato da una forte rigidità, impressione che, per le ragioni esposte nel prosieguo, è risultata essere del tutto illusoria ed errata.

Tale rigidità, infatti, è stata fortemente messa in dubbio dai commentatori della riforma ed è emersa con particolare chiarezza nella sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003<sup>58</sup>.

Con questa pronuncia la Corte ha affermato la possibilità che lo Stato attragga verso di sé, in forza dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, previsti dall'art. 118 Cost., funzioni legislative ad esso non astrattamente spettanti, quando l'esigenza unitaria impone che alcune funzioni amministrative siano necessariamente svolte a livello nazionale. In questi casi, infatti, l'esercizio della funzione amministrativa trascinerrebbe con sé anche la corrispondente funzione legislativa che verrebbe, pertanto, ad allocarsi necessariamente in capo allo Stato.

Si tratta chiaramente di una deroga rispetto all'ordine delle competenze costituzionalmente prefissato – tanto più rilevante, quanto più si pensi che essa discende da una disposizione, l'art. 118 Cost., concernente esclusivamente la funzione amministrativa – che secondo la Corte può ritenersi legittima a condizione che “la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata”.

Un altro elemento che ha manifestato la debolezza della rigidità del riparto costituzionale delle competenze è consistito nel riconoscimento dell'esistenza di ambiti della potestà statale che possono ampliarsi in

---

di), *op. ult. cit.*, 3451 ss. Si veda in proposito il disegno di legge di revisione costituzionale presentato dal Governo il 15 ottobre 2012, avente ad oggetto la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione (XVI legislatura, A.S. n. 3520).

<sup>58</sup> Corte cost., sent. 9-10-2003 n. 303, in *Giur. cost.* 2003, 2675 ss.

maniera assai consistente in ragione della particolare natura di alcune materie elencate nell'art. 117, comma 2, Cost.

Si tratta, in altri termini, della riconosciuta esistenza di materie che, affidate alla legislazione esclusiva dello Stato, si prestano per la loro capacità espansiva a tagliare trasversalmente (per questo definite "trasversali" o anche "competenze senza oggetto"<sup>59</sup> o "materie-scopo"<sup>60</sup>) sia il campo della potestà concorrente, sia, soprattutto, quello della potestà residuale, rappresentando pertanto un indubbio limite al dispiegamento della corrispondente potestà regionale.

E' però anche possibile che la trasversalità della materia sia intesa in senso opposto a quello menzionato, non già come capacità espansiva delle competenze statali, bensì come possibile emersione, nel settore, di competenze regionali<sup>61</sup>.

Le indicazioni dottrinali che individuavano il carattere trasversale di talune delle clausole di attribuzione di potestà legislativa esclusiva statale<sup>62</sup> hanno trovato puntuale conferma nella giurisprudenza<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologie delle competenze*, in *Quaderni costituzionali* 2003, 22.

<sup>60</sup> F. S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. cost.* 2002, 2952.

<sup>61</sup> A questo proposito si veda *infra* la sent. n. 407 del 2002 della Corte costituzionale.

<sup>62</sup> Per esempio, A. D'ATENA, in *La Consulta parla... e la riforma del titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.* 2002, 2030 ss., ha ritenuto rientranti nel novero di queste materie la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, la tutela della concorrenza, la tutela dell'ambiente, la tutela della salute e, forse, come sostiene l'A., la materia relativa alle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. G. FALCON, *Regolamenti statali e leggi regionali. Riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale 376/2002*, in *Istituzioni del federalismo* 2003, 23, vi fa rientrare le prime tre materie sopra menzionate; nello stesso senso G. SCACCIA, *op. ult. cit.*, 24, che aggiunge il settore della determinazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; concorda con Scaccia F. MODUGNO, *La posizione e il ruolo della legge statale nell'ordinamento italiano*, in F. MODUGNO - P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, IV, *Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Napoli 2008, 14 ss.

<sup>63</sup> Si vedano, tra le altre, Corte cost., sent. 26-6-2002 n. 282, in *Giur. cost.* 2002, 2012 ss., per quanto riguarda la materia di cui alla lett. m) (determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale); Corte cost., sent. 26-7-2002 n. 407, in *Giur. cost.* 2002, 2940 ss., in cui la Corte afferma, in relazione alla materia di cui alla lett. s) (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali), che "l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una 'materia' in senso tecnico, qualificabile come 'tutela dell'ambiente', dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla

Si è rilevata, quindi, una forte duttilità ed elasticità dell'apparente rigido riparto di competenze tra Stato e regioni previsto dalla riforma costituzionale. In questo ambito svolge un ruolo di primo piano anche il diritto dell'Unione europea.

Come già evidenziato, infatti, le norme di questo ordinamento dettano, in maniera più o meno dettagliata a seconda anche del tipo di fonte utilizzata, la disciplina di alcune materie e lo Stato e le regioni, per disciplinare a livello interno quelle stesse materie, non potranno non prendere in considerazione quanto statuito dalle norme europee.

Il diritto dell'Unione potrebbe, tuttavia, non solo disciplinare direttamente la materia senza lasciare spazio al potere legislativo interno, o lasciando la possibilità allo Stato e alle regioni di definire modalità e forme di attuazione della norma europea (come accade per le direttive), ma altresì, come già riferito, dettare esso stesso le modalità per la ripartizione a livello interno delle competenze necessarie per l'attuazione della normativa dell'Unione, attraverso una rimodulazione delle prime.

Tale rimodulazione può essere prevista espressamente dalla norma europea, ma può anche soltanto essere desumibile dal tenore del testo normativo.

A questo proposito deve rilevarsi che talvolta questo effetto si è verificato non perché il legislatore europeo lo avesse concretamente ed espressamente previsto, ma perché è stata la Corte costituzionale ad

---

giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come 'valore' costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia 'trasversale', in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale." In questa sentenza si è affermata quella seconda accezione di trasversalità di cui sopra, poiché la Corte ha stabilito che la Regione avrebbe potuto adottare una disciplina più rigorosa di quella statale, anche se l'anno dopo, con la sent. n. 307 del 2003, ha ritenuto che nel caso in oggetto le Regioni non avrebbero potuto derogare a valori-soglia stabiliti a livello nazionale, poiché era stato trovato, a detta della Corte, un bilanciamento tra diritto alla salute e esigenze di produzione e trasporto di energia. Inoltre, Corte cost., sent. 13-1-2004 n. 14, in *Giur. cost.* 2004, 237 ss., per quanto riguarda la materia di cui alla lett. e) (tutela della concorrenza), con nota di A. PACE, *Gli aiuti di Stato sono forme di "tutela" della concorrenza?*, 259 ss.

avallare particolari interpretazioni del diritto dell'Unione in senso favorevole ed espansivo nei confronti della potestà legislativa dello Stato. Inoltre, come si vedrà più specificamente in seguito, anche quando la questione non coinvolgeva direttamente le norme europee, il giudice costituzionale ha spesso utilizzato queste ultime (e l'interpretazione di esse da parte della Corte di giustizia) quali strumenti di interpretazione del diritto interno e, in particolare, delle norme costituzionali di riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni.

E' stata rilevata<sup>64</sup> la sussistenza di un "disallineamento" all'interno del diritto nazionale; da un lato, infatti, viene attribuito alle regioni il potere di disciplinare, con differenti gradi di autonomia a seconda che si tratti di materie di competenza concorrente o residuale, determinati ambiti materiali; dall'altro lato, però, quando le loro competenze interferiscono con quelle europee, le regioni subiscono, poi, una ulteriore limitazione da parte dello Stato.

Sul punto si evidenzia tuttavia come sin dalla loro istituzione le regioni a Statuto ordinario si sono dovute confrontare con la sottrazione di ambiti normativi da parte dell'Unione.

Si è altresì precisato<sup>65</sup> che, oltre alla incidenza indiretta nei confronti del riparto costituzionale delle competenze legislative tra Stato e regioni che deriva, come già accennato, dalla sottrazione di una competenza propria di un ente territoriale da parte dell'Unione europea, una seconda forma di intervento indiretto può ravvisarsi laddove l'intervento normativo europeo, operato di norma attraverso atti di diritto derivato che non si esprimono sul riparto di competenze, induce lo Stato, in sede di

---

<sup>64</sup> G. VESPERINI, *Il diritto europeo e la ripartizione nazionale delle competenze tra lo Stato e le regioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 2008, 1427 ss.

<sup>65</sup> P. ZUDDAS, *op. ult. cit.*, 52.

attuazione o di esecuzione, ad operare deroghe al riparto costituzionale di queste ultime<sup>66</sup>.

Un esempio concreto e attuale può essere utile a chiarire il funzionamento in linea generale del meccanismo di rimodulazione delle competenze ad opera del diritto dell'Unione europea.

Un settore in cui tale diritto svolge un ruolo di primo piano è quello della comunicazione, ove le direttive intervengono massicciamente sulla definizione e la disciplina di intere categorie di servizi.

Nell'ambito delle telecomunicazioni la direttiva 2002/21/CE, in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica<sup>67</sup>, è sembrata "scavalcare" il sistema delle competenze stabilito dall'art. 117 Cost. (si ricorda che la materia "ordinamento della comunicazione" rientra tra le materie di potestà legislativa concorrente<sup>68</sup>); essa, infatti, ha definito i profili organizzativi e le funzioni delle autorità nazionali di regolazione, prevedendo per esse una serie di competenze relative alla regolamentazione dei servizi e delle reti di comunicazione elettronica.

Tale normativa non si è distinta soltanto per l'ingente intervento sull'autonomia degli Stati membri nelle scelte relative all'assetto delle autorità di regolazione, ma altresì per aver mantenuto al centro competenze che, in base alle nuove disposizioni dell'art. 117, comma 3, Cost., avrebbero dovuto spostarsi teoricamente a favore del legislatore regionale.

Inoltre, restando nel settore dell'ordinamento della comunicazione, si osserva<sup>69</sup> come, a fronte dei dubbi a livello interno circa l'inclusione del

---

<sup>66</sup> Non può non rilevarsi come, in tal caso, lo Stato sarà portato ad interpretare la norma europea in senso ad esso favorevole, in modo che la norma possa costituire uno strumento per ampliare le proprie competenze a livello interno; su tale aspetto si vedano le sentenze della Corte costituzionale nei paragrafi che seguono.

<sup>67</sup> Su questo argomento si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 336 del 2005, *infra*.

<sup>68</sup> Sulla materia "ordinamento della comunicazione" si veda A. PACE, *L'ordinamento della comunicazione*, in *Diritto pubblico* 2004, 939 ss.

<sup>69</sup> A. PACE, *op. ult. cit.*, 952.



settore delle poste in questa materia, militi a favore dell'esclusione la considerazione che la disciplina dei servizi postali è fortemente condizionata dalla normativa europea (direttiva 97/67/CE del Consiglio e del Parlamento europeo – su cui è intervenuta massicciamente la direttiva 2008/6/CE -, attuata con d.lgs. n. 261 del 1999) in forza della quale, da un lato, al Ministero delle comunicazioni sono state attribuite le funzioni di autorità di regolamentazione nel settore postale, e, dall'altro, è stato imposto ai singoli Stati di garantire che il servizio sia di qualità uniforme nel mercato unico.

Si osserva incidentalmente come non possa comunque escludersi che nel settore delle poste non residui alle Regioni uno spazio per legiferare, sia pure entro gli stretti limiti già delineati dal diritto dell'Unione europea.

Risulta evidente, alla luce dell'esempio sopra riportato, come, attraverso i condizionamenti rilevati con riferimento al territorio e alle competenze, l'ordinamento dell'Unione incida in modo non indifferente sulla organizzazione territoriale degli Stati in funzione delle esigenze di integrazione europea<sup>70</sup>. Come già accennato e come si rileverà in seguito, tali effetti sono tuttavia accentuati talvolta dalla tendenza del singolo Stato a cogliere queste occasioni per riappropriarsi di competenze ormai appannaggio delle regioni.

Deve osservarsi che non solo le norme dell'Unione europea provvedono talvolta a rimodulare le competenze dello Stato e delle regioni così come definite dalla Carta costituzionale, ma le medesime norme sono sempre più spesso utilizzate per interpretare le disposizioni interne di distribuzione delle suindicate competenze. In altri termini, talvolta, ai fini dell'individuazione dell'esatta estensione di una delle materie di cui

---

<sup>70</sup> In questo senso, O. PORCHIA, *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Bologna 2008, 31.

all'art. 117 Cost., l'interprete usufruisce delle nozioni elaborate a livello europeo<sup>71</sup>.

Il diritto europeo è in tal modo utilizzato dagli interpreti (e, in particolare dalla Corte costituzionale) quale criterio ermeneutico<sup>72</sup> delle disposizioni interne che distribuiscono le competenze dello Stato e delle regioni.

Tale fenomeno si è verificato anche in altri Stati membri dell'Unione europea: così è stato riconosciuto, per esempio, dal Tribunale costituzionale spagnolo nella sentenza n. 13 del 1999, *Evaluación de impacto ambiental*<sup>73</sup>, nonché dal Belgio, in cui il diritto europeo è riconosciuto come strumento d'interpretazione dell'interno sistema di distribuzione delle funzioni, soprattutto in materia economica<sup>74</sup>.

Le pagine che seguono saranno dedicate all'analisi dei punti accennati; si osserverà inoltre come i fenomeni esaminati, a fronte della crisi economica in atto, rischiano di accentuarsi in nome, appunto, della stabilità economica e monetaria dell'area Euro.

#### **4. La giurisprudenza della Corte costituzionale**

A questo punto si ritiene opportuno analizzare le numerose sentenze con le quali la Corte costituzionale si è pronunciata sulle questioni esaminate. In particolare, verrà effettuata una distinzione tra le sentenze che si sono pronunciate sull'idoneità del diritto dell'Unione europea ad alterare il riparto di competenze previsto dalla Costituzione e quelle che, invece,

---

<sup>71</sup> Ad esempio, per la definizione della materia "tutela della concorrenza" ai fini di una corretta individuazione dell'esatta estensione di tale materia "trasversale" di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 14 del 2004, *infra*; si veda anche, sulla materia dell'agricoltura, la sentenza della Corte costituzionale n. 453 del 1991, *infra*.

<sup>72</sup> Tale termine è utilizzato anche da P. PÉREZ TREMPES – L. VIOLINI, *La Costituzione Europea e l'organizzazione territoriale degli Stati membri*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 2004, 1431 ss.

<sup>73</sup> Si vedano inoltre SSTC 128/1999 – *Estructuras agrarias* – STC45/2001 – *Sector lácteo 1* – e STC 38/2002 – *Cabo de Gata- Nijar*, [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es).

<sup>74</sup> V. D. HANF, *El proceso de integración europea en Bélgica. Premisa y marco de la federación de un antiguo Estrado unitario*, in *Revista española de Derecho Europeo* 2003, 274 ss.

hanno utilizzato le norme europee quale canone interpretativo delle stesse norme sul riparto.

Nell'analisi che segue non si esamineranno tutte le sentenze della Corte che hanno avuto ad oggetto le questioni indicate, ma esclusivamente quelle che, alla luce delle ricerche condotte, sono parse le più rilevanti e significative.

#### **4.1 Segue L'orientamento della Corte costituzionale sull'alterazione del riparto delle competenze tra Stato e regioni previsto dalla Costituzione**

Il giudice delle leggi si è pronunciato per la prima volta sull'idoneità del diritto dell'Unione europea ad alterare le competenze dello Stato e delle regioni con la sentenza n. 399 del 1987<sup>75</sup>, relativa ai cc.dd. PIM.

Come già riferito, i Programmi Integrati Mediterranei, attraverso il regolamento del Consiglio delle Comunità europee n. 2088 del 1985, attribuivano alle regioni competenze inedite, che la Carta costituzionale non prevedeva.

Attraverso l'attribuzione di queste competenze le regioni venivano coinvolte direttamente nelle azioni comunitarie.

La Corte costituzionale, nella sentenza in oggetto, non ha opposto resistenza a tale forma di invadenza del diritto comunitario nell'attribuzione delle competenze interne.

Nella sentenza, infatti, si riconosce che "gli organi della Comunità non sono tenuti ad osservare puntualmente la disciplina nazionale e, in particolare, la ripartizione delle competenze pur prevista da norme di livello costituzionale, ma possono emanare, nell'ambito dell'ordinamento comunitario, disposizioni di differente contenuto: le quali, però, come questa Corte ha già avvertito, debbono rispettare i principi fondamentali

---

<sup>75</sup> Corte cost., sent. 19-11-1987 n. 399, in *Giur. cost.* 1987, 2807 ss.

del nostro sistema costituzionale, nonché i diritti inalienabili della persona umana. Quando tale condizione, come nella specie, sia osservata, le norme comunitarie si sostituiscono a quelle della legislazione interna e, se hanno derogato a disposizioni di rango costituzionale, debbono ritenersi equiparate a queste ultime, in virtù del disposto dell'art. 11 Cost., il quale consente la limitazione della sovranità nazionale al fine di promuovere e favorire organizzazioni internazionali tra cui, come è *ius receptum*, le Comunità europee” e quindi le norme costituzionali concernenti le potestà regionali (artt. 117 e 118, comma 1, Cost.) “valgono ai fini interni ed è perciò consentito alla disposizione comunitaria, sulla base del già citato art. 11 Cost., distribuire in modo diverso le competenze per singoli casi da essa considerati”.

In questo modo la Corte ha riconosciuto espressamente alle norme europee la possibilità di derogare le norme costituzionali interne di ripartizione delle competenze tra Stato e regioni, anche se deve precisarsi che, nel caso in oggetto, tale deroga non consisteva propriamente in una redistribuzione di competenze interne, ma nel conferimento alle regioni di funzioni comprese nella sfera di competenza della Comunità.

Questa sentenza ha provocato ingenti critiche da parte della dottrina, che si sono concentrate sia sull'affermazione della possibilità in astratto per le norme europee (specie se, come in questo caso, derivate) di incidere su quelle costituzionali relative alle competenze interne, sia sull'affermazione secondo la quale le norme comunitarie sarebbero, nei casi presi in considerazione dalla sentenza, equiparate alle norme costituzionali interne e quindi idonee a fungere da parametro nei giudizi dinanzi alla Corte.

Si è sostenuto<sup>76</sup>, infatti, che attraverso riconoscimenti di questo tipo si giungerebbe a forme di “nazionalizzazione” del diritto comunitario, o comunque di integrazione tra sistemi giuridici, quello interno e quello comunitario, fino ad allora ritenuti autonomi e distinti, ancorché coordinati; nazionalizzazione, o integrazione, che priverebbe la fonte comunitaria di quel carattere di estraneità al sistema delle fonti interne, che è il vero perno su cui ruota la tesi – affermata sin dalla sentenza n. 170 del 1984<sup>77</sup> e ribadita, tra le altre, in particolare dalle sentenze n. 168 del 1991<sup>78</sup> e n. 117 del 1994<sup>79</sup> – della necessaria non applicazione (o disapplicazione?<sup>80</sup>) delle norme interne incompatibili con il diritto comunitario dotato di effetti diretti.

Si è inoltre obiettato che di norma la distribuzione delle competenze interne dovrebbe essere irrilevante per la Comunità, per la quale unico soggetto che conta è lo Stato nel suo complesso<sup>81</sup>.

Per tutti questi motivi la dottrina ha fortemente sminuito l'importanza della sentenza, considerandola un elemento di contraddizione insanabile rispetto alla costruzione affermata nella famosa sentenza *Granital* del 1984 e un incidente di percorso destinato a restare privo di seguito nella giurisprudenza costituzionale<sup>82</sup>.

---

<sup>76</sup> F. SORRENTINO, *Ammissibilità del conflitto e cammino comunitario della Corte. Un passo avanti o due indietro?*, in *Giur. cost.* 1987, 2817 ss. Si vedano anche le critiche, in parte analoghe, di E. BALBONI – A. PAPA, *Regolamenti comunitari e ripartizione costituzionale delle competenze: verso nuove frontiere?*, in *Le Regioni* 1988, 366 ss.

<sup>77</sup> Corte cost., sent. 8-6-1984 n. 170, in *Giur. cost.* 1984, 1098 ss.

<sup>78</sup> Corte cost., sent. 18-4-1991 n. 168, in *Giur. cost.* 1991, 1409 ss.

<sup>79</sup> Corte cost., sent. 31-3-1994 n. 117, in *Giur. cost.* 1994, 994 ss.

<sup>80</sup> Si veda, *supra*, nota 51.

<sup>81</sup> F. SORRENTINO, *op. ult. cit.*, 2817 ss.; M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano 1995, 213 ss.; F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano 1995, 213 ss.

<sup>82</sup> F. SORRENTINO, *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, Torino 1996, 41; di “incidente di percorso” parla anche L. COSTATO, *Applicazione di norme comunitarie e conflitti di competenza tra Stato e Regioni*, in *Rivista di diritto agrario* 1988, 95, in cui si identifica ipoteticamente la causa di tale incidente nella fretta del giudice delle leggi di eliminare il proprio arretrato di lavoro.

Episodio significativo è consistito nel fatto che, nella annuale conferenza stampa, l'allora Presidente della Corte Saja non avesse citato la sentenza n. 399 tra quelle più rilevanti e innovative dell'anno.

Deve precisarsi che in realtà già prima della sentenza del 1987 analizzata, la Corte, in una sentenza del 1976<sup>83</sup>, aveva precisato che la sfera di competenza regionale "oltre ai limiti costituzionali nei confronti dello Stato incontra limiti nelle norme e direttive comunitarie, per cui nell'ambito dell'ordinamento europeo anche le competenze primarie o esclusive dell'autonomia regionale sono soggette a modificazioni che si riflettono necessariamente nelle conseguenti disposizioni di adattamento dell'ordinamento interno".

A tal proposito in quegli anni si era giunti con lucidità a riconoscere che agli atti adottati dagli organi comunitari deve attribuirsi "una particolare efficacia, tale anche da giungere a validamente derogare a norme costituzionali" pur dovendo tuttavia rispettare il limite "dei principi fondamentali, sia organizzativi che materiali, o scritti o impliciti, della Costituzione; sicché la sottrazione dell'esercizio di alcune competenze costituzionalmente spettanti al Parlamento, al governo, alla giurisdizione, alle regioni, deve essere tale da non indurre alterazioni dei lineamenti del nostro Stato come Stato di diritto democratico e sociale"<sup>84</sup>.

Fino alla sentenza n. 399 del 1987, però, il giudice costituzionale si era limitato a prevedere modificazioni delle competenze interne in chiave meramente eventuale.

Per quanto riguarda l'affermazione contenuta nella sentenza del 1987 circa la possibilità di considerare le norme comunitarie come parametro, tale sentenza è rimasta effettivamente a lungo isolata, come dimostra tutta la giurisprudenza successiva che ha continuato a negare che tale

---

<sup>83</sup> Corte cost., sent. 22-7-1976 n. 182, in *Giur. cost.* 1976, 1138 ss.

<sup>84</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, IX edizione, Padova 1976, 1499-1501.

normativa potesse costituire parametro di legittimità, anche interposto, della normativa interna contrastante, e ciò, almeno, fino alla svolta attuata con le sentenze n. 384 del 1994<sup>85</sup> e n. 94 del 1995<sup>86</sup>, le quali hanno ammesso che la norma comunitaria direttamente applicabile, mentre normalmente provoca la non applicazione di quella interna incompatibile, produce invece l'illegittimità costituzionale di quest'ultima (sia essa legge statale o regionale) se il relativo conflitto viene fatto valere in sede di impugnativa in via principale, funzionando così da parametro interposto.

Queste ultime due sentenze non hanno però ripreso l'altra affermazione contenuta nella sentenza n. 399 del 1987, e cioè quella relativa alla capacità derogatoria della fonte comunitaria nei confronti delle norme costituzionali e questo perché, evidentemente, nei casi di specie le norme comunitarie non si ponevano in contrasto con le norme costituzionali relative alla ripartizione di competenze.

Nella giurisprudenza successiva si è evidenziata una forte oscillazione tra sentenze che garantivano l'autonomia delle regioni e altre che la garantivano in misura minore; tale giurisprudenza si è poi assestata su una posizione più favorevole allo Stato<sup>87</sup>, che ha avvalorato l'ipotesi della enucleazione di un ulteriore limite alla competenza regionale, consistente nelle esigenze di ottemperanza agli obblighi comunitari<sup>88</sup>.

Si è a tal proposito rilevato come il giudice delle leggi non abbia, nella pronunce successive a quella sui PIM, perso occasione per precisare

---

<sup>85</sup> Corte cost., sent. 10-11-1994 n. 384, in *Giur. cost.* 1994, 3449 ss.

<sup>86</sup> Corte cost., sent. 30-3-1995 n. 94, in *Giur. cost.* 1995, 788 ss.

<sup>87</sup> Si vedano Corte cost., sent. 12-10-1990 n. 448, in *Giur. cost.* 1990, 2682 ss.; Corte cost., sent. 16-7-1991 n. 349, in *Giur. it.* 1992, 1232 ss.; Corte cost., sent. 1-7-1992 n. 306, in *Giur. it.* 1993, 506 ss.

<sup>88</sup> In ciò confermando la tesi di chi aveva affermato che l'esecuzione di un obbligo internazionale può passare da limite esterno nella definizione delle competenze regionali e statali, a criterio interno di identificazione delle stesse. Così A. D'ATENA, *Le regioni italiane e la Comunità economica europea*, Milano 1981, 49 ss.

l'idoneità del diritto comunitario ad incidere sulla distribuzione delle competenze tra Stato e regioni<sup>89</sup>.

La stessa dottrina ha sostenuto che la conferma implicita di tale possibilità potesse essere desunta da tutta la giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto la legittimità della sussistenza di un potere sostitutivo dello Stato sulle competenze regionali nell'attuazione del diritto comunitario, anche quando però non fosse lo stesso diritto comunitario ad esigere una determinata ripartizione di competenze (tra le altre, sentenze n. 304 del 1987<sup>90</sup> e n. 632 del 1988<sup>91</sup>).

La prima di queste due sentenze, in realtà, prevedeva alcune forme di garanzia nei confronti delle competenze regionali. In essa, infatti, si affermava che il riconoscimento alle regioni della competenza ad adottare le misure necessarie a dare applicazione ai regolamenti comunitari "implica che, in via di principio, l'intervento dello Stato debba considerarsi precluso"; tuttavia, si sosteneva anche come non fosse da escludere la necessità "che in talune ipotesi l'attuazione di questi atti esiga non una mera attività esecutiva, ma l'intervento di atti normativi nazionali, anche di rango primario", specialmente, si aggiunge, quando a richiederlo sia lo stesso atto comunitario.

In sostanza, si riteneva che quando fosse lo stesso regolamento comunitario a esigerlo, lo Stato potesse intervenire anche congiuntamente alla regione nell'attuazione degli obblighi comunitari. Con la sentenza n. 304 del 1987 la Corte prevedeva però espressamente i presupposti in presenza dei quali lo Stato sarebbe potuto intervenire scavalcando la competenza regionale<sup>92</sup>.

---

<sup>89</sup> A. CELOTTO, *Le norme comunitarie possono incidere sul riparto di competenze tra Stato e Regioni?*, in *Giur. it.* 1993, 2237 ss.

<sup>90</sup> Corte cost., sent. 30-9-1987 n. 304, in *Giur. cost.* 1987, 2510 ss.

<sup>91</sup> Corte cost., sent. 10-6-1988 n. 632, in *Foro italiano* 1988, 1018 ss.

<sup>92</sup> In particolare, si ammetteva una competenza statale in via residuale, per la salvaguardia di precisi interessi di carattere generale, riassumibili essenzialmente nella necessità di: a) assicurare il



Il medesimo orientamento era confermato nella sentenza n. 433 del 1987<sup>93</sup> in materia di agricoltura, anche se la pluralità di deroghe consentite alla regola della competenza generale delle regioni faceva dubitare che quest'ultima sarebbe rimasta "nel limbo dei principi"<sup>94</sup>.

Tale sentenza, infatti, ampliava notevolmente il novero delle deroghe alla competenza regionale di attuazione del diritto comunitario, riconoscendo l'esistenza di una competenza materiale dello Stato ad integrare con proprie norme la disciplina contenuta in un regolamento comunitario quando fossero coinvolti "interessi ricadenti nella sfera di competenza statale", quando cioè si rendesse necessario "assicurare il soddisfacimento di ben individuate finalità unitarie che impongono una uniformità di attuazione delle disposizioni comunitarie".

Da questa considerazione si è tratto motivo per affermare l'esistenza, nel caso oggetto della questione sottoposta alla Corte, di una competenza legislativa statale alla quale si sarebbe potuta raccordare una parallela competenza amministrativa, se ve ne fossero stati presupposti e condizioni.

Rilevanti sono in questo caso le affermazioni della Corte poiché, come già riferito, nel caso di specie si trattava di norme comunitarie in tema di agricoltura, materia tradizionalmente di competenza delle regioni.

Ad analoghi principi la Corte si è ispirata per respingere l'impugnazione contro una legge dello Stato volta ad assicurare attuazione ad una direttiva comunitaria, in forza della responsabilità dello Stato in materia e sul presupposto della necessità di una uniformità degli interventi rimessa alla valutazione dello Stato medesimo (sentenza n. 632 del 1988, citata).

---

soddisfacimento di precise esigenze unitarie; b) garantire l'adempimento degli obblighi nell'ipotesi di comportamenti omissivi da parte delle regioni; c) intervenire tempestivamente in caso di urgenza.

<sup>93</sup> Corte cost., sent. 3-12-1987 n. 433, in *Giur. cost.* 1987, 2945 ss.

<sup>94</sup> R. TOSI, *Attuazione dei regolamenti comunitari: le deroghe prevarranno sulla regola?*, in *Le Regioni* 1988, 392.

Con questa pronuncia si è registrata la tendenza del giudice costituzionale a riconoscere che le norme statali di attuazione del diritto comunitario costituiscono, quale che sia la loro natura, limite vincolante per l'autonomia regionale, senza circoscriverne in alcun modo l'efficacia, né indicando le ipotesi che giustifichino l'intervento del legislatore statale, se non la generica esigenza del rispetto degli obblighi comunitari. Si può agevolmente rilevare che fino alla sentenza n. 433 del 1987 il giudice delle leggi è stato molto più categorico nel mantenere ferma la regola di una competenza generale delle regioni nell'attuazione del diritto comunitario, mentre a partire dalla sentenza n. 632 del 1988 la tendenza è stata quella più volte evidenziata che ha portato a comprimere indefinitamente gli spazi di competenza regionale.

L'elemento di gravità, cui si è già accennato, consisteva nel fatto che spesso non erano le norme comunitarie ad esigere che una certa competenza fosse esercitata da un soggetto invece che da un altro, ma era l'interpretazione fornita dallo Stato e avallata dalla Corte che produceva tale effetto.

Deve notarsi come la dottrina, nell'analisi della giurisprudenza successiva alla sentenza n. 399 del 1987, si sia divisa sulla valutazione dell'affermazione secondo la quale la Corte avrebbe confermato l'idoneità delle norme comunitarie ad incidere sulla distribuzione di competenze tra Stato e regioni, pur fissate in Costituzione: mentre, infatti, alcuni hanno ritenuto corretta tale affermazione<sup>95</sup>, altri<sup>96</sup>, invece, non l'hanno ritenuta tale e hanno rilevato come le sentenze successive

---

<sup>95</sup> A. CELOTTO, *L'efficacia delle fonti comunitarie nell'ordinamento interno*, Torino 2003, 215; F. MODUGNO, *La posizione e il ruolo della legge statale nell'ordinamento italiano*, in F. MODUGNO – P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, IV, Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Napoli 2008, 33 ss.; T. GROPPI, *L'incidenza del diritto comunitario sui rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del titolo V*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa 2003, 24-25.

<sup>96</sup> M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano 1995, 82; A. ANZON, *Le Regioni in balia del diritto comunitario?*, in *Giur. cost.* 1996, 1066.

(almeno fino alla n. 126 del 1996, che sarà analizzata più avanti) avessero prevalentemente ad oggetto compressioni di competenze regionali non imputabili a deroghe alla distribuzione interna delle competenze imposte direttamente da norme comunitarie<sup>97</sup>.

Questo secondo orientamento non ha valutato l'affermazione come corretta prendendo spunto soprattutto da quanto previsto in forma di *obiter dictum* nella sentenza n. 115 del 1993<sup>98</sup> della Corte costituzionale.

In questa pronuncia la Corte, nel dichiarare inammissibile, in un giudizio in via principale, la censura relativa al presunto contrasto di una legge statale con regolamenti comunitari, ha aggiunto che "la norma comunitaria (...) comunque non è idonea ad incidere sull'articolazione delle competenze nei rapporti tra Stato e Regioni".

A questo proposito si è sostenuto<sup>99</sup> che, poiché questa affermazione non sembrava decisiva per la risoluzione del caso sottoposto all'esame della Corte, si potesse ritenere che quest'ultima l'avesse intenzionalmente introdotta proprio per circoscrivere gli effetti della sentenza n. 399 del 1987 all'episodio riguardante i Programmi Integrati Mediterranei.

All'indomani della sentenza n. 115 del 1993 ci si è chiesti se le affermazioni in essa contenute in forma di *obiter dictum* non fossero altro che una svista oppure si fosse trattato di uno di quei casi in cui la Corte comincia a "lanciare" con degli *obiter dicta* i segnali di una rimediazione del proprio orientamento<sup>100</sup>.

---

<sup>97</sup> Si veda l'analisi delle sentenze della Corte costituzionale n. 458 del 1995, n. 382 del 1993, e n. 389 del 1995 prospettata in questo senso da A. ANZON, *op. ult. cit.*, 1066-1067.

<sup>98</sup> Corte cost., sent. 26-3-1993 n. 115, in *Giur. cost.* 1993, 983.

<sup>99</sup> M. CARTABIA, *op. ult. cit.*, 83.

<sup>100</sup> A. CELOTTO, *Le norme comunitarie possono incidere sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni?*, in *Giur. it.* 1993, 2237 ss. È stato rilevato (P. ZUDDAS, *op. ult. cit.*, 206) come l'affermazione contenuta nella sentenza n. 115 indicata, relativa alla non idoneità delle norme europee ad incidere sull'articolazione delle competenze tra Stato e regioni, dovesse essere intesa nel senso che le norme comunitarie non possono trasferire interi settori di competenze dallo Stato alle regioni e viceversa, mentre esse possono in vario modo incidere sull'esercizio delle competenze regionali, quand'anche le stesse risultino fissate in norme di rango costituzionale. L'autore ritiene quindi che tra le due pronunce esaminate (n. 399 del 1987 e n. 115 del 1993) non vi sia alcuna contraddittorietà, ma che esse, invece, debbano essere lette in rapporto di piena continuità e si pone quindi in opposizione

L'adozione di due decreti legislativi di attuazione di tre direttive comunitarie relative alla materia veterinaria e zootecnica è stata all'origine di un ricorso della Regione Lombardia, per presunta invasione delle competenze costituzionalmente previste e puntualmente disciplinate dal D.P.R. n. 616 del 1977, che ha condotto all'adozione di una pronuncia interessante ai fini della presente indagine.

Questo ricorso ha consentito alla Corte di confermare il suo orientamento favorevole all'espansione delle competenze statali a discapito di quelle regionali.

Nella sentenza che ne è seguita<sup>101</sup> l'imputazione allo Stato delle competenze regolate dai decreti in questione è stata ritenuta giustificata dagli stessi atti comunitari, che, espressamente, avevano indicato nelle "autorità centrali" degli Stati membri i soggetti competenti sia per assicurare la mutua assistenza e la collaborazione in tema di osservanza della legislazione veterinaria e zootecnica di matrice comunitaria, sia per effettuare i necessari controlli su animali o prodotti di origine animale negli scambi intracomunitari.

L'indicazione esplicita da parte delle direttive del livello di governo che deve essere investito della competenza attuativa avrebbe indicato quindi che, nella materia *de qua*, era richiesta un'attività unitaria da svolgersi a livello nazionale, con conseguente e inevitabile compressione delle competenze regionali, pur costituzionalmente garantite<sup>102</sup>.

Non più tardi di un anno dopo l'adozione della sentenza n. 115 del 1993, la Corte, in un altro *obiter dictum* contenuto nella sentenza n. 117 del

---

rispetto a chi ritiene (tra gli altri, M. CARTABIA, *op. ult. cit.*, 83 ss.) che l'affermazione contenuta nella seconda pronuncia rappresenterebbe la conferma del carattere eccezionale della sentenza n. 399 del 1987 ed anzi, come già rilevato, sarebbe stato inserito dalla Corte proprio per limitare la portata e l'efficacia di quest'ultima.

<sup>101</sup> Corte cost., sent. 28-10-1993 n. 382, in *Giur. cost.* 1993, 3119 ss.

<sup>102</sup> In questo senso, A. MARZANATI, *Osservazioni in tema di tutela delle "esigenze unitarie" nella attuazione della normativa CEE in materie regionali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 1993, 1247.

1994<sup>103</sup>, è tornata a pronunciarsi sull'idoneità delle norme comunitarie ad alterare il riparto delle competenze tra Stato e regioni.

In senso contrario rispetto a quanto sostenuto nella sentenza n. 115 citata, la Corte ha affermato che il diritto comunitario è idoneo ad incidere sulla distribuzione di competenze tra Stato centrale e autonomie territoriali<sup>104</sup>.

Questo orientamento è stato confermato da un'altra sentenza di pochi mesi successiva alla precedente, la n. 224 del 1994<sup>105</sup>, in cui il giudice delle leggi ha appunto riconosciuto l'idoneità delle norme comunitarie ad "incidere sull'esercizio delle competenze regionali quand'anche le stesse risultino fissate in norme di rango costituzionale", riconoscendo quindi la forza derogatoria delle prime nei confronti delle seconde.

La questione sottoposta all'attenzione della Corte è stata la seguente.

Tra gli anni '70 e gli anni '80 sono state approvate dalle istituzioni comunitarie due direttive in materia bancaria<sup>106</sup> che sono state considerate causa di annullamento delle competenze di alcune regioni a Statuto speciale in materia creditizia<sup>107</sup>.

Il problema relativo alla compressione delle competenze regionali in materia di autorizzazione creditizia che derivavano da tali direttive è stato portato all'attenzione della Corte costituzionale in un giudizio di legittimità sollevato in via principale da alcune Regioni a Statuto

---

<sup>103</sup> Corte cost., sent. 31-3-1994 n. 117, in *Giur. cost.* 1994, 994 ss.

<sup>104</sup> In questa sentenza la Corte costituzionale ha affermato che sarebbe "giurisprudenza costante di questa Corte che le norme derivanti da atti normativi della Comunità europea non possono costituire parametro nei giudizi di competenza di questa Corte, perché, pur potendo derogare a norme interne di rango costituzionale (purché non contenenti principi fondamentali o diritti inalienabili della persona umana), esse appartengono ad un ordinamento distinto, anche se coordinato, rispetto a quello interno, e pertanto non possono essere qualificate come atti aventi valore costituzionale alla stregua dell'ordinamento nazionale". Ha ritenuto singolare e stupefacente tale affermazione, A. RUGGERI, *Le leggi regionali contrarie a norme comunitarie auto applicative al bivio fra "non applicazione" e "incostituzionalità"*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 1995, 473, nota 5.

<sup>105</sup> Corte cost., sent. 8-6-1994 n. 224, in *Giur. cost.* 1994, 1871 ss.

<sup>106</sup> Si tratta della prima direttiva in materia bancaria 12 dicembre 1977, 77/780/CEE, e della seconda direttiva 15 dicembre 1989, 89/646/CEE.

<sup>107</sup> F. MAZZINI, *Il declino dei poteri delle regioni a statuto speciale in materia creditizia nella prospettiva del completamento del mercato interno europeo*, in *Le Regioni* 1991, 963 ss.

speciale<sup>108</sup> nei confronti delle norme interne di attuazione delle direttive comunitarie in materia bancaria (d.lgs. n. 385 del 1993).

Con una sentenza molto articolata la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità sottoposte al suo esame; ha tuttavia riconosciuto che la normativa impugnata determinava senza alcun dubbio un sacrificio delle competenze regionali, ma la normativa statale censurata non risultava incostituzionale proprio perché essa era a sua volta vincolata dalla normativa comunitaria alla quale dava attuazione.

Di fronte alla soppressione delle competenze delle Province autonome di Trento e Bolzano in materia di autorizzazione all'apertura di sportelli di credito la Corte ha affermato che "La 'libertà di stabilimento' deve (...) ritenersi incompatibile con la previsione di autorizzazioni aggiuntive rispetto a quella rilasciata dallo Stato membro all'ente creditizio per l'inizio della sua attività (...). Né la particolare forza propria delle norme poste nello Statuto speciale può essere tale da giustificare la sopravvivenza di norme provinciali (...) una volta che le stesse vengano a contrastare con discipline adottate in sede comunitaria nonché con il riassetto organico dell'intera materia operato, in attuazione della direttiva comunitaria, nell'ambito del diritto interno".

In tal modo, continua la Corte, se la normativa comunitaria elimina il presupposto della competenza regionale o provinciale – si trattava, nel caso in esame, come già accennato, dell'eliminazione dell'autorizzazione delle autorità locali all'apertura di sportelli – la competenza regionale o provinciale può essere anche soppressa.

Nello stesso senso, alle doglianze della Regione Sardegna che contestava la legittimità costituzionale di alcune disposizioni che prevedevano

---

<sup>108</sup> Si trattava delle Province autonome di Trento e Bolzano, della Regione Trentino-Alto Adige e della Regione Sardegna, le quali consideravano alcune norme del d.lgs. n. 385 del 1993 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia bancaria e creditizia) lesive delle competenze nel settore del credito assegnate alle stesse Regioni e Province dai rispettivi Statuti speciali e dalle relative norme di attuazione.

l'obbligo di trasformare o sopprimere le casse comunali di credito agrario e i monti di credito su pegno di seconda categoria, la Corte ha risposto che "la Regione non può opporre validamente il richiamo alle proprie competenze in materia di ordinamento creditizio, dal momento che tali competenze (...) sono suscettibili di operare nella misura in cui i loro contenuti non vengano a contrastare con le discipline e i limiti introdotti dalla normazione comunitaria e dalle conseguenti discipline attuative".

Il giudice delle leggi riconosce così l'idoneità delle norme europee ad incidere sulle competenze regionali, anche quando le stesse siano fissate in norme di carattere costituzionale. Tale incidenza può provocare non solo una riduzione dell'esercizio delle competenze regionali, ma anche, come nel caso menzionato, una soppressione delle stesse.

Atti normativi europei quali le direttive prese in considerazione nell'esempio, non sono volontariamente diretti a colpire le competenze regionali, ma il pregiudizio che queste ultime subiscono è una conseguenza dell'obiettivo primario di norme di tal genere, che è quello dell'armonizzazione delle normative statali, necessaria, in relazione all'ordinamento creditizio, per pervenire al reciproco riconoscimento delle autorizzazioni in materia, attraverso l'eliminazione di importanti ostacoli al libero mercato europeo in questo settore.

Detto questo, può affermarsi che la riduzione dei poteri regionali che si è avuta nel settore del credito potrebbe verificarsi in tutti i settori nello stesso modo coinvolti nel mercato unico e nell'armonizzazione delle legislazioni<sup>109</sup>.

---

<sup>109</sup> A questo proposito, per un accenno comparatistico, si rileva quanto accaduto in Germania nell'attuazione della direttiva 89/552/CEE sulle televisioni transfrontaliere. Al progetto di direttiva sulle televisioni fu attribuita una carica talmente lesiva per le competenze dei *Länder* in materia di cultura (materia su cui questi ultimi esercitano una competenza legislativa esclusiva) che gli stessi *Länder* espressero prima parere contrario alla sua approvazione, poi, a fronte della ferma intenzione del governo federale ad approvare la direttiva, il *Land Bayern* si rivolse al BVG e contestò la posizione del governo federale per violazione del riparto di competenze sancito nella Costituzione. Il BVG non accolse la richiesta, ma questo caso è comunque indice del fatto che i governi locali hanno percepito il diritto europeo come fattore destabilizzante per la tutela della propria autonomia.

Si è sostenuto<sup>110</sup>, relativamente a questa sentenza, come alcune formule verbali potessero far pensare ad un riconoscimento da parte della Corte della capacità derogatoria della normativa comunitaria nei confronti delle norme costituzionali di ripartizione delle competenze; tuttavia, si è notato<sup>111</sup>, la vera ragione che giustifica il venir meno delle competenze provinciali e regionali in materia creditizia era determinata non tanto, di per sé, dall'intervento della normativa comunitaria, quanto dal venir meno del loro originario presupposto (la precedente disciplina nazionale del credito) ad opera di una riforma organica del settore operata dalla legge nazionale, restando il motivo posto alla base di tale riforma irrilevante.

Mentre quindi alcuni hanno considerato quest'ultima sentenza come un'ulteriore conferma del riconoscimento da parte della Corte costituzionale dell'idoneità delle norme europee ad alterare in casi concreti il riparto costituzionale delle competenze tra Stato e regioni<sup>112</sup>, altri hanno invece ritenuto che la stessa sentenza, seppur alcune formule verbali potessero far ipotizzare un tale riconoscimento, non avesse confermato questo assunto.

Nel 1996 la Corte è tornata sulla questione con una sentenza<sup>113</sup> che rappresenta una razionalizzazione delle sue precedenti posizioni, non sempre tra esse coerenti, come è mostrato anche dalle molteplici interpretazioni a queste date.

---

<sup>110</sup> A. ANZON, *Le Regioni in balia del diritto comunitario?*, in *Giur. cost.* 1996, 1067; F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano 1995, 214, nota 32.

<sup>111</sup> A. ANZON, *op. ult. cit.*, 1067; F. DONATI, *op. ult. cit.*, 214, nota 32.

<sup>112</sup> A. CELOTTO, *L'efficacia delle fonti comunitarie nell'ordinamento interno*, Torino 2003, 215; F. MODUGNO, *La posizione e il ruolo della legge statale nell'ordinamento italiano*, in F. MODUGNO – P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, IV, Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Napoli 2008, 33 ss.; T. GROPPI, *L'incidenza del diritto comunitario sui rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del titolo V*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa 2003, 24-25.

<sup>113</sup> Corte cost., sent. 24-4-1996 n. 126, in *Giur. cost.* 1996, 1044 ss.



Tale pronuncia risulta essere di particolare rilevanza, in quanto dalla stessa è emersa la chiara volontà della Corte costituzionale di approfittare della questione ad essa posta per fare il punto di un percorso, tutt'altro che lineare e agevole, che ha richiesto progressive correzioni di rotta<sup>114</sup>.

Il caso in questione concerneva un'ipotesi di attuazione in via legislativa di un regolamento comunitario in materia di agricoltura biologica.

Si trattava di un regolamento non autosufficiente e come tale non immediatamente applicabile, che necessitava dell'interposizione del legislatore interno per la determinazione delle norme necessarie alla sua concreta attuazione. A ciò aveva provveduto il decreto legislativo impugnato (adottato sulla base della delega disposta dalla legge comunitaria per il 1993), che dettava una serie di disposizioni sui controlli da effettuare in materia, con l'indicazione dell'autorità nazionale competente nel Ministro per le risorse agricole e alimentari.

Questo decreto era stato impugnato dalle Province autonome di Trento e Bolzano per violazione della loro competenza primaria, in primo luogo per aver provveduto ad integrare il regolamento comunitario, mentre la relativa potestà sarebbe spettata alle stesse Province; in secondo luogo per aver adottato singole disposizioni che – indicando nel Ministro per le risorse agricole e alimentari l'autorità preposta ai controlli in materia – comprimavano le loro competenze esclusive in tema di agricoltura senza che ciò fosse richiesto dalla normativa comunitaria.

La Corte ha constatato che, effettivamente, la normativa statale impugnata incideva in una materia riservata alla competenza esclusiva delle Province, attraverso la limitazione di questa o addirittura la sottrazione alla disponibilità delle stesse; ha negato tuttavia che ciò solo

---

<sup>114</sup> In questo senso A. MARZANATI, *Diritto comunitario e rapporti Stato-Regioni: la Corte chiarisce le regole-chiave, ma lascia aperti alcuni interrogativi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1996, 1250 ss. Di "tormentato processo di affinamento di principi e istituti" parla la stessa Corte (punto 5 del considerato in diritto).

bastasse a far ritenere illegittima tale normativa, occorrendo invece ancora, a suo avviso, valutare le conseguenze prodotte sui rapporti di competenza tra Stato e Province autonome dalla presenza di una normativa comunitaria che necessiti di integrazione ad opera delle autorità legislative nazionali.

La Corte ha così stabilito che “le norme comunitarie possono legittimamente prevedere, per esigenze organizzative proprie dell’Unione europea, forme attuative di se medesime, e quindi normative statali derogatrici di tale quadro della normale distribuzione costituzionale delle competenze interne, salvo il rispetto dei principi costituzionali fondamentali e inderogabili”.

Al contempo, essa si è soffermata con particolare rigore sui casi in cui il diritto europeo può, legittimamente, modificare l’assetto interno delle competenze: “Inutile dire, peraltro, che questa situazione non è quella normale e deve pertanto derivare con evidenza dalla normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all’Unione europea stessa. Così, per esempio, è avvenuto nei casi decisi da questa Corte con le sentenze n. 382 del 1993 e n. 389 del 1995 (rispettivamente in materia di controlli veterinari alle frontiere e di predisposizione e attuazione dei programmi operativi in materia di pesca). Nel primo caso, l’accentramento delle funzioni presso l’amministrazione statale è stato giustificato dalla circostanza che la direttiva comunitaria faceva riferimento ‘a un’attività unitaria a livello nazionale degli Stati membri’ e nel secondo la medesima soluzione organizzativa, pur con la precisazione della necessaria intesa tra Stato e Regione si è imposta – secondo quanto risulta dalla norma comunitaria – sia per la richiesta ‘unicità’ dell’attività programmatrice e di intervento dello Stato, sia per la previsione della relativa ‘decisione unica’ da parte

della Commissione europea, avente come destinatari gli Stati come tali e concernente l'approvazione di proposte nazionali"<sup>115</sup>.

Al contrario, proprio nella sentenza in commento, non è stato ritenuto sufficiente a giustificare un'alterazione dell'assetto costituzionale delle competenze (in particolare, l'assegnazione al Ministro dell'agricoltura delle funzioni di controllo in materia di agricoltura biologica) il riferimento, contenuto nel regolamento comunitario cui il decreto legislativo statale censurato dava attuazione, a "un'autorità incaricata del riconoscimento e della sorveglianza" degli organismi riconosciuti, per i paesi in cui, come in Italia, tale controllo fosse affidato a organismi privati.

La Corte non ha rilevato, infatti, nelle esigenze di cui la normativa europea era espressione, ragioni tali da giustificare la scelta accentratrice nazionale che, proprio in quanto scelta nazionale e non richiesta a livello comunitario, è apparsa costituzionalmente illegittima.

Si è rilevato<sup>116</sup> come la sentenza in commento, allo stesso modo della precedente n. 399 del 1987, abbia insistito dunque sulla capacità delle fonti comunitarie derivate di derogare alle norme costituzionali che disegnano il quadro delle competenze regionali: la meno recente riservandola ai regolamenti comunitari immediatamente applicabili, quella più recente estendendola anche a quelli non autosufficienti. Inoltre tale decisione ha condiviso con la prima l'utilizzazione delle norme comunitarie come parametro interposto nel giudizio di costituzionalità delle leggi nazionali, interposto però non rispetto all'art. 11 Cost., non invocato né menzionato, ma rispetto proprio alle singole norme costituzionali che delimitano le competenze provinciali che il regolamento comunitario sarebbe abilitato a derogare.

---

<sup>115</sup> Si veda la particolare interpretazione delle due sentenze citate dalla Corte effettuata da A. ANZON, *op. ult. cit.*, 1067.

<sup>116</sup> A. ANZON, *op. ult. cit.*, 1066.

In continuità con quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 126 del 1996 si evidenzia un'altra pronuncia, adottata l'anno successivo, la n. 93 del 1997<sup>117</sup>.

In questa sentenza la tesi sostenuta nella prima, che cioè gli atti normativi comunitari possono direttamente ridistribuire le competenze interne nei rapporti tra Stato e regioni derogando a norme costituzionali, è stata sviluppata fino alla inedita e sorprendente conclusione che anche un mero atto amministrativo della Commissione della Comunità può giungere a tanto.

Nel caso di specie l'atto amministrativo era un atto ministeriale interno, "mutato" poi in atto amministrativo comunitario dalla Commissione (nello specifico, oggetto del conflitto promosso dalla Regione Marche era una circolare del Ministro del lavoro che – nel quadro della normativa regolamentare CE in tema di fondi strutturali – dava attuazione ad un piano operativo "multiregionale" ministeriale di "interventi per la formazione e l'occupazione", approvato dalla Commissione nell'ambito di un quadro comunitario di sostegno anch'esso già prestabilito dalla stessa Commissione sulla base della relativa iniziativa del medesimo Ministro).

Questa pronuncia è stata oggetto di particolari critiche<sup>118</sup>: in particolare, si è sostenuto che essa contribuisse a legittimare un'alterazione di competenze costituzionali introdotta da un atto ministeriale interno – privo, sul punto, di fondamento legale specifico in leggi interne o in regolamenti comunitari – "trasformato" poi in un atto comunitario amministrativo anch'esso privo di tale base.

Si è altresì sostenuto che, in una vicenda siffatta, la regione non avrebbe altra difesa che quella preventiva avverso l'originario atto statale, prima

---

<sup>117</sup> Corte cost., sent. 11-4-1997 n. 93, in *Giur. cost.*, 1997, 923 ss., con commento di A. ANZON, *Anche gli atti amministrativi comunitari possono ridistribuire le competenze tra Stato e Regioni?*, 936 ss.

<sup>118</sup> A. ANZON, *op. ult. cit.*, 936 ss.

della sua “trasformazione”, difesa la cui praticabilità sarebbe però totalmente rimessa alla previa informazione da parte dell’autorità statale, tenuta a fornirla – come espressamente sottolinea la Corte – in forza del dovere di leale collaborazione.

In linea generale, e prescindendo dal singolo caso di specie, si possono immaginare le gravi conseguenze che potrebbero verificarsi nel caso in cui il Ministro trasmettesse il proprio atto direttamente alla Comunità senza renderlo noto alle regioni.

La Corte si è espressa sul tema anche nella sentenza n. 425 del 1999<sup>119</sup>: in questo caso essa ha affermato l’esclusione di ogni automatismo tra l’attrazione nell’orbita comunitaria di un certo settore materiale e “l’alterazione dell’ordine normale delle competenze statali, regionali o provinciali”<sup>120</sup>.

Il giudice delle leggi ha circoscritto – nel caso di specie – la legittimità degli interventi dello Stato all’obiettivo di “supplire all’eventuale inerzia” (delle Province autonome e delle Regioni) “con proprie norme, colmando la lacuna”, e ha riconosciuto che ciò, appunto, non “precluderebbe alle Regioni e alle Province autonome il potere di far uso in qualunque momento delle proprie competenze, rendendo di conseguenza inapplicabile la normativa statale” (il caso riguardava un regolamento governativo di attuazione di una direttiva comunitaria in materia di habitat naturali, materia che le regioni consideravano di loro spettanza).

Questa sentenza ha sollevato molte problematiche, su cui non è possibile soffermarsi, soprattutto relative alla possibilità per lo Stato di esercitare il

---

<sup>119</sup> Corte cost., sent. 10-11-1999 n. 425, in *Giur. cost.* 1999, 3726 ss., con commento di G. GUZZETTA, *Regolamenti statali a carattere suppletivo e competenze regionali: dalla “decostituzionalizzazione” alla “delegificazione” dell’autonomia territoriale in nome del diritto comunitario*, 3746 ss.

<sup>120</sup> In questa sentenza la Corte ha ammesso che esigenze comunitarie “manifeste” possono, in via eccezionale, modificare anche principi costituzionali relativi ai rapporti tra Stato e regioni e il sistema della ripartizione delle competenze.

potere sostitutivo mediante una fonte regolamentare<sup>121</sup> nei confronti di una regione che non avesse provveduto all'attuazione di una norma comunitaria.

Nella sentenza n. 286 del 2005<sup>122</sup> la Corte costituzionale è tornata ad affermare che la ripartizione di competenze tra Stato e regioni, pur prevista da norme di carattere costituzionale, può recedere di fronte alle norme dell'Unione europea che richiedono una determinata ripartizione delle stesse competenze.

Il caso in questione consisteva in un giudizio di legittimità costituzionale di alcune disposizioni di una legge della Regione Valle d'Aosta sulle quote latte, promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri per violazione dello Statuto speciale della stessa Regione e delle relative norme di attuazione.

Le norme impugnate, secondo il ricorrente, stabilivano una "compensazione regionale" e una "riserva regionale" non compatibili con alcuni regolamenti comunitari che disciplinavano la materia delle quote latte.

La Corte ha ritenuto fondate le questioni di legittimità sollevate e ha dichiarato incostituzionali le norme impugnate.

Nonostante la disciplina delle quote latte rientri nella materia dell'agricoltura (nella quale le regioni esercitano una potestà legislativa esclusiva) la Corte, nella pronuncia in oggetto, ha giustificato uno spostamento di competenze dalle regioni allo Stato sulla base della doverosa osservanza della normativa comunitaria, che prevedeva la necessità di istituire una riserva nazionale a discapito delle riserve regionali.

---

<sup>121</sup> Su questa problematica si veda, tra gli altri, A. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Istit. del fed.* 2003, 835 ss.

<sup>122</sup> Corte cost., sent. 19-7-2005 n. 286, in *Giur. cost.* 2005, 2835 ss.

Un'altra importante pronuncia che si intende analizzare è la n. 336 del 2005<sup>123</sup>.

Nel caso in questione si discuteva della legittimità costituzionale di alcune norme del Codice delle comunicazioni elettroniche, adottato con d.lgs. n. 259 del 2003. Secondo quanto stabilito dalla Corte, questo codice avrebbe recepito quattro direttive comunitarie relative all'accesso, all'autorizzazione, al quadro normativo e al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica.

Nonostante, come ha affermato la Corte, la *ratio* della normativa fosse legata all'obiettivo del "superamento delle situazioni di monopolio nel settore, mediante la progressiva diminuzione dell'intervento gestorio delle autorità pubbliche e la incentivazione di un vasto processo di liberalizzazione delle reti e dei servizi nei settori convergenti delle telecomunicazioni, dei media e delle tecnologie dell'informazione", i molteplici oggetti toccati e la complessità della disciplina non permettevano di rimettere, sul piano interno, l'intera competenza nelle mani dello Stato ovvero di ricondurre tutte le previsioni entro la materia "tutela della concorrenza".

La stessa Corte, infatti, ha ritenuto che le norme impugnate dalle Regioni Toscana e Marche attenessero "ad una pluralità di materie rispetto alle quali variamente si atteggia la competenza legislativa dello Stato e delle Regioni, e cioè, da un lato, le materie dell' 'ordinamento civile', del 'coordinamento informativo statico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale', della 'tutela della concorrenza' e della 'tutela dell'ambiente', dall'altro le materie della 'tutela della salute', dell' 'ordinamento della comunicazione' e del 'governo del territorio'".

---

<sup>123</sup> Corte cost., sent. 27-7-2005 n. 336, in *Giur. cost.* 2005, 3165 ss.

Tutte le questioni proposte sono state dichiarate inammissibili o infondate sulla base di due ordini di considerazioni.

Innanzitutto, la Corte ha rilevato la specifica configurazione delle materie “tutela della concorrenza” e “tutela dell’ambiente”, sottolineando il carattere trasversale di queste. In base a tale tipo di competenza lo Stato sarebbe autorizzato o, addirittura, tenuto<sup>124</sup> ad invadere potenzialmente ogni ambito materiale del livello regionale<sup>125</sup>. L’esistenza di tale carattere comporta che la distinzione tra principi fondamentali e normativa di dettaglio (nell’ambito delle materie di competenza concorrente) diventi una questione inutile, poiché l’attivazione della materia-scopo trascina con sé tanto l’ambito giuridico dei principi, quanto quello della normativa di dettaglio. L’intreccio tra ambiti di competenza statale e regionale (concorrente e residuale) andrebbe considerato, infatti, alla luce della particolare competenza (esclusiva) che la Costituzione riconosce al legislatore statale.

La Corte ha quindi riconosciuto la legittimità della disciplina dettagliata e autoapplicativa del Codice, basandosi sulla considerazione della insussistenza di una struttura predeterminata della categoria dei “principi fondamentali” nell’ambito delle materie di competenza concorrente.

Nella pronuncia si è sottolineato che l’ampiezza e l’area di operatività di questi principi “non possono essere individuate in modo aprioristico e valido per ogni possibile tipologia di disciplina normativa”, ma devono “necessariamente essere calate nelle specifiche realtà normative cui afferiscono (...)”.

---

<sup>124</sup> In questo senso, A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giur. cost.* 2003, 1164.

<sup>125</sup> Osserva a tal proposito A. D’ATENA, *Il principio unitario nei sistemi dei rapporti tra Stato e Regioni*, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Torino 2003, 159, che “è dubbio che la mancata elencazione degli oggetti suscettibili di essere toccati dalle competenze di tipo finalistico renda queste ultime idonee ad incidere su tutte, indistintamente le materie (a quanto, invece, si legge in una sentenza della Corte costituzionale)”.



A questo proposito, ed è questo che maggiormente interessa, la Corte evidenzia inoltre che “nella fase di attuazione del diritto comunitario la definizione del riparto interno di competenze tra Stato e Regioni in materie di legislazione concorrente e, dunque, la stessa individuazione dei principi fondamentali, non può prescindere dall’analisi dello specifico contenuto e delle stesse finalità ed esigenze perseguite a livello comunitario”. In altri termini, gli obiettivi posti dalle direttive comunitarie “pur non incidendo sulle modalità di ripartizione delle competenze, possono di fatto richiedere una peculiare articolazione del rapporto norme di principio-norme di dettaglio”.

La disciplina delle comunicazioni elettroniche prevista dalla normativa europea non si mostra indifferente alle regole del riparto interno delle competenze, ma, al contrario, intende esattamente derogarvi, individuando direttamente nello Stato il soggetto legittimato a darvi attuazione<sup>126</sup>.

Così, ove il diritto europeo attribuisca in via esclusiva allo Stato un ambito di disciplina che oggettivamente inteso risulta assegnato alle regioni (sia pure a titolo di competenza concorrente), deve ritenersi che i criteri di riparto, definiti dalla Carta costituzionale, divengano recessivi e irrilevanti.

L’affermazione secondo la quale il riparto di competenze tra Stato e regioni previsto dalla Costituzione possa essere derogato da norme dell’Unione europea che prescrivano puntualmente l’alterazione delle

---

<sup>126</sup> A. PACE, *L’ordinamento della comunicazione*, in *Dir. pubbl.* 2004, 954, rileva che “Poiché la competenza a porre in essere la regolamentazione delle reti di comunicazione elettronica è stata intestata ad autorità nazionali (art. 3), ne consegue che è il solo legislatore statale a poter disciplinare, anche nel dettaglio, le competenze dell’autorità nazionale di regolazione (...). Di qui l’esclusione (...) della potestà legislativa delle Regioni in materia di telecomunicazioni, nonostante l’intestazione ad esse della competenza legislativa concorrente nell’ ‘ordinamento della comunicazione’ ”. Alla stessa conclusione perviene G. DE MINICO, *Brevi note sul segmento delle comunicazioni*, in L. CHIEFFI – G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino 2004, 242.

stesse è stata confermata dalla sentenza n. 398 del 2006<sup>127</sup> della Corte costituzionale.

In questa pronuncia il giudice delle leggi, come già nella sentenza n. 126 del 1996, precisa la non derogabilità del riparto costituzionale delle competenze legislative per esigenze di carattere unitario che non siano espressamente sancite dalla normativa comunitaria.

Con la decisione in commento la Corte costituzionale ha confermato la legittimità costituzionale della prima legge comunitaria annuale adottata a livello regionale, la legge della Regione Friuli Venezia Giulia del 6 maggio 2005, n. 11, recante “Disposizioni per l’adempimento degli obblighi della Regione Friuli Venezia Giulia derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee. Attuazione delle direttive 2001/42/CE, 2003/4/CE e 2003/78/CE (Legge comunitaria 2004)”.

Dopo aver riconosciuto la legittimità dell’immediata attuazione regionale di direttive dell’Unione europea in materia di potestà legislativa concorrente, anche in mancanza di una previa legge statale di principio, la Corte conclude dichiarando “inconferente e contraddittorio con il quinto comma dell’art. 117 della Costituzione” la pretesa statale di modificare l’ordine delle competenze costituzionalmente stabilito sulla base di generiche esigenze unitarie derivanti dalla normativa comunitaria. Conseguentemente la Corte sostiene che le esigenze unitarie poste a base di un eventuale accentramento nello Stato della competenza ad attuare una direttiva comunitaria – in deroga al quadro costituzionale interno di ripartizione della funzione legislativa – devono discendere con evidenza dalla stessa normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all’Unione europea, condizione che nel caso sottoposto all’attenzione della Corte non è stata ritenuta sussistente.

---

<sup>127</sup> Corte cost., sent. 1-12-2006 n. 398, in *Giur. cost.* 2006, 4208 ss.

Sulla base delle sentenze che sono state esaminate può desumersi che l'orientamento affermatosi con la sentenza n. 126 del 1996 è stato confermato dalle pronunce successive.

Come si è visto, tale sentenza ha rappresentato una sintesi e una razionalizzazione delle varie posizioni che la Corte ha assunto sulla questione della derogabilità della ripartizione di competenze tra Stato e regioni prevista dalla Costituzione da parte del diritto dell'Unione europea.

Il giudice delle leggi ritiene che sia ammessa una deroga a tale ripartizione qualora sia la stessa norma europea a prevederla per esigenze di carattere unitario che ragionevolmente facciamo capo all'Unione.

Una deroga di tal genere deve però risultare espressamente dalla norma che deve essere attuata, e quindi l'alterazione del riparto di competenze deve essere limitata al singolo caso preso in considerazione dalle norme europee<sup>128</sup>.

Da quanto detto si desume che tale alterazione delle competenze deve essere espressamente "voluta" dal diritto dell'Unione per esigenze di carattere organizzativo e lo Stato non può interpretare tale normativa al di là di quanto l'ordinamento europeo espressamente richiede, riallocando in capo a se stesso competenze di pertinenza delle regioni.

Deve comunque essere evidenziato il rischio che l'ordinamento europeo intervenga in modo scoordinato sulle competenze regionali.

Infatti, le norme europee possono essere formulate in termini ambigui e imprecisi, data la loro stessa plurima destinazione, e di conseguenza

---

<sup>128</sup> Su tale limite si veda più ampiamente il par. 6.2 del successivo capitolo.

risulta in tal modo ampio lo spazio che rimane alla Corte per individuare il nuovo assetto che ne risulta<sup>129</sup>.

Deve rilevarsi come non sia affatto scontato che l'intervento della normativa europea in relazione a determinati settori esiga sempre, in sede di attuazione, interventi uniformi su tutto il territorio nazionale.

Infatti, non tutto il diritto europeo è diretto all'armonizzazione o al ravvicinamento delle legislazioni nel territorio dell'Unione; in particolare, nelle materie della politica agricola, della pesca e della politica regionale, gli interventi normativi europei richiedono azioni mirate, che si radicano nelle differenze morfologiche e socioeconomiche delle diverse aree dell'Unione.

Inoltre, anche laddove il diritto dell'Unione tenda ad armonizzare i diritti nazionali, ciò non significa che esso intenda necessariamente uniformarli, e per questa ragione talvolta lascia ampio spazio a soluzioni differenti nelle diverse regioni, purché sia garantito il rispetto dei principi da esso fissati.

Armonizzare, infatti, non significa rendere uniforme su tutto il territorio interessato la disciplina di una certa materia, ma significa avvicinare le legislazioni in modo funzionale al raggiungimento, in particolare, degli obiettivi del mercato comune.

Non è un caso infatti che spesso l'obiettivo dell'armonizzazione sia perseguito attraverso l'adozione di direttive e non di regolamenti, in modo da lasciare maggiore libertà e autonomia al soggetto che dovrà, a livello interno, attuare la normativa europea.

Con riferimento al tema che ci interessa, questo può voler dire che l'armonizzazione delle legislazioni non necessariamente produce una compressione delle competenze locali, ma può prevedere che ciascun

---

<sup>129</sup> In tal senso, A. MARZANATI, *Osservazioni in tema di tutela delle «esigenze unitarie» nella attuazione della normativa CEE in materie regionali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 1993, 1248; sul punto, S. BARTOLE, *Sarà la Comunità a fare le riforme istituzionali?*, in *Giur. cost.* 1991, 3752.

ente regionale attui la normativa nel rispetto del principio di autonomia, pur perseguendo gli obiettivi previsti dalla norma europea.

Come efficacemente è stato osservato, “una compiuta soddisfazione delle esigenze di adempimento agli obblighi comunitari non è detto non possa e debba essere ottenuta attraverso una equilibrata spartizione dei compiti tra i vari livelli costituzionali, senza portare ad una eccessiva riduzione degli spazi operativi rimessi alle autonomie locali”<sup>130</sup>.

#### **4.2 *Segue.* L'utilizzo da parte della Corte costituzionale del diritto europeo quale criterio ermeneutico delle norme costituzionali sulla distribuzione delle competenze**

Come già accennato, si esamineranno di seguito le pronunce della Corte costituzionale che hanno affrontato un aspetto diverso rispetto a quello esaminato nel precedente paragrafo, e cioè quello relativo all'utilizzo delle norme europee quale strumento interpretativo delle disposizioni che a livello interno distribuiscono le competenze legislative tra Stato e regioni.

Si evidenzia a tal proposito, innanzitutto, una sentenza del 1991<sup>131</sup> con cui la Corte ha statuito su un conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Emilia Romagna nei confronti di un decreto ministeriale attuativo di un regolamento comunitario in materia di politica agricola comune (PAC). La Corte, prima di affrontare le doglianze sollevate dal ricorrente, ha ritenuto opportuno “richiamare a grandi linee i fondamenti e le finalità della politica agricola comune (PAC), nonché gli sviluppi successivi della sua applicazione, con speciale riguardo agli obiettivi che essa oggi tende a perseguire”. Tale richiamo è stato ritenuto utile “per meglio comprendere e valutare nel caso sottoposto al presente giudizio il

---

<sup>130</sup> A. RUGGERI, *Le leggi regionali contrarie a norme comunitarie auto applicative al bivio fra “non applicazione” e “incostituzionalità”*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 1995, 477, nota 11.

<sup>131</sup> Corte cost., sent. 13-12-1991, n. 453, in *Giur. cost.* 1991, 3735 ss.

tema, quanto mai complesso e delicato, del rapporto Stato-regioni nell'attuazione della normativa comunitaria in materia di agricoltura e foreste".

In questa pronuncia il diritto europeo è con evidenza indicato quale criterio ermeneutico ai fini dell'individuazione del potere di intervento dello Stato e delle regioni nel settore dell'agricoltura.

E' stato osservato<sup>132</sup>, proprio in relazione alla sentenza menzionata, che la Corte si è diffusa ampiamente sulle innovazioni della politica agraria comunitaria in quanto ha voluto offrire il quadro dei cambiamenti che essa ha apportato in un settore che, stando al dettato della sola Costituzione, avrebbe dovuto ritenersi devoluto alla competenza delle regioni (pur nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con leggi dello Stato); la Corte infatti ha sostenuto che, attraverso il progressivo sovrapporsi delle misure comunitarie in agricoltura, si sarebbe prodotta una vera e propria riforma costituzionale, per cui la materia sarebbe diventata "un settore economico caratterizzato dalla direzione e dall'incidenza dei pubblici poteri, che si identificano nelle istituzioni comunitarie quanto meno a livello di indirizzi vincolanti".

Una pronuncia più recente sul tema e che riguarda, invece, la nozione di "concorrenza", è la n. 14 del 2004<sup>133</sup>.

Con essa la Corte ha cercato di chiarire la portata dell'art. 117, comma 2, Cost., lett. e) (tutela della concorrenza); si trattava di precisare se in questa materia potesse essere inclusa la disciplina degli aiuti di Stato.

La Corte, dopo aver riconosciuto il carattere "trasversale" della materia "tutela della concorrenza", ha affermato che "si deve tuttavia precisare che una dilatazione massima di tale competenza, che non presenta i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione

---

<sup>132</sup> S. BARTOLE, *op. ult. cit.*, 3748.

<sup>133</sup> Corte cost., sent. 13-1-2004 n. 14, in *Giur. cost.* 2004, 237 ss.

esercitabile sui più diversi oggetti, rischierebbe di vanificare lo schema di riparto dell'art. 117 Cost., che vede attribuite alla potestà legislativa residuale e concorrente delle Regioni materie la cui disciplina incide innegabilmente sullo sviluppo economico. Si tratta allora di stabilire fino a qual punto la riserva allo Stato della predetta competenza trasversale sia in sintonia con l'ampliamento delle attribuzioni regionali disposto dalla revisione del titolo V"<sup>134</sup>.

La Corte ha risolto in senso positivo la questione principale, quella relativa agli aiuti di Stato, facendo appunto riferimento al diritto europeo; si è sostenuto che "la nozione di concorrenza non può non riflettere quella operante in ambito comunitario, che comprende interventi regolativi, la disciplina *antitrust* e misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza. Quando l'art. 117, comma 2, lett. e), affida alla potestà legislativa esclusiva statale la tutela della concorrenza, non intende certo limitarne la portata ad una sola delle sue declinazioni di significato"<sup>135</sup> <sup>136</sup>. La conclusione della Corte è stata oggetto di critiche<sup>137</sup>.

---

<sup>134</sup> Proseguendo, la Corte ha sostenuto che "L'intervento statale si giustifica, dunque, per la sua rilevanza macroeconomica: solo in tale quadro è mantenuta allo Stato la facoltà di adottare sia specifiche misure di rilevante entità, sia regimi di aiuto ammessi dall'ordinamento comunitario (fra i quali gli aiuti *de minimis*), purché siano in ogni caso idonei, quanto ad accessibilità a tutti gli operatori ed impatto complessivo, ad incidere sull'equilibrio economico generale. Appartengono, invece, alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale (...)."

<sup>135</sup> La Corte prosegue sostenendo che "Al contrario, proprio l'aver accorpato, nel medesimo titolo di competenza, la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e contabile dello Stato, la perequazione delle risorse finanziarie e, appunto, la tutela della concorrenza, rende palese che quest'ultima costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali." Nello stesso senso deve registrarsi la sentenza n. 401 del 2007 (Corte cost, sent. 23-11-2007 n. 401, in *Giur. it.* 2008, 1893 ss.), nella quale si è ribadito che "la nozione di concorrenza, riflettendo quella operante in ambito comunitario, include in sé sia interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, sia interventi miranti a ridurre gli squilibri attraverso la creazione delle condizioni per l'instaurazione di assetti concorrenziali".

<sup>136</sup> Deve però essere rilevato che nella sentenza n. 63 del 2008 (Corte cost., sent. 14-3-2008, in *Giur. cost.* 2008, 861 ss.), la Corte è tornata sul punto sostenendo che "il riferimento alla tutela della concorrenza, quale materia di competenza statale esclusiva, contrariamente a quanto sostenuto dalla

In particolare, si è osservato<sup>138</sup> che, nel ricondurre la disciplina degli aiuti di Stato alla materia della tutela della concorrenza, la Corte ha operato una evidente forzatura; essa avrebbe infatti posto a fondamento della sua affermazione la nozione di concorrenza esistente nell'ordinamento europeo, non solo leggendola in modo palesemente strumentale, ma anche dimenticando che uno dei principi cardine di quel sistema è l'indifferenza nei confronti della specifica individuazione dei soggetti che negli ordinamenti interni sono titolari di competenze che a livello europeo sono riconosciute o attribuite agli Stati.

Si è altresì sollevata la preoccupazione collegata al fatto che la Corte costituzionale avesse inteso ritenere che laddove l'ordinamento europeo assegni o riconosca specifici compiti o potestà allo Stato, lì si debba intendere per ciò stesso sussistente la competenza statale anche per quanto riguarda l'ordinamento interno.

Secondo questo orientamento ciò produrrebbe due effetti devastanti: da una parte, l'ordinamento europeo diverrebbe il grimaldello per svuotare in modo potenzialmente illimitato il riparto delle competenze tra Stato e regioni previsto dalla Costituzione; dall'altro renderebbe molto concreto per le regioni italiane quel pericolo che dopo Maastricht tanto era temuto dai *Länder* tedeschi, che cioè il diritto comunitario potesse avere come effetto indotto negli ordinamenti interni quello di consentire un potenziale illimitato svuotamento delle competenze ad essi assegnate dalla Legge fondamentale. Rischio questo che, secondo tale orientamento, le regioni italiane si troverebbero a correre non tanto perché la Costituzione non le tuteli da questo pericolo, ma perché è

---

difesa erariale, non può giustificare l'intervento del legislatore statale in relazione ad aiuti di Stato, i quali, quando consentiti, lo sono normalmente in deroga alla tutela della concorrenza".

<sup>137</sup> Vedi, tra gli altri, R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni 2004*, 1004 ss.; F. PIZZETTI, *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma?*, in *Le Regioni 2004*, 1014 ss.

<sup>138</sup> F. PIZZETTI, *op. ult. cit.*, 1014 ss.



proprio il custode della Costituzione che utilizza a questi fini l'ordinamento europeo.

Deve inoltre essere menzionata l'ormai nota ordinanza n. 103 del 2008, con la quale la Corte costituzionale, facendo uso per la prima volta nella sua storia del rinvio pregiudiziale di cui all'art. 267 TFUE, ha sottoposto alla Corte di giustizia la questione dell'interpretazione e della legittimità alla luce del diritto europeo di una serie di norme della Regione Sardegna in materia tributaria<sup>139</sup>.

Un'altra rilevante pronuncia in cui emerge in modo netto l'utilizzo del diritto dell'Unione europea quale criterio interpretativo delle norme sul riparto di competenze è la n. 368 del 2008<sup>140</sup>.

In particolare, la questione di legittimità era stata sollevata con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti di una legge della Regione Friuli-Venezia Giulia che, all'art. 1, consentiva ai produttori vitivinicoli della stessa Regione il mantenimento della denominazione "Tocai Friulano", in deroga alle prescrizioni contenute in una serie di atti della Comunità europea. Nel ricorso era lamentata la violazione dell'art. 11 e 117, comma 1, Cost., nonché dell'art. 117, comma 2, lett. r) (opere dell'ingegno), e comma 5, e dell'art. 4, comma 1, n. 2, dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia. Inoltre, pur senza invocare espressamente l'art. 117, comma 2, lett. e), il ricorrente aveva argomentato una indebita invasione regionale in una disciplina ricadente nella "tutela della concorrenza". La Regione, invece, sosteneva che

---

<sup>139</sup> Corte cost., ord. 15-4-2008, n. 103, in *Giur. cost.* 2008, 1292 ss. Su tale ordinanza, tra i tanti, si veda M. CONDINANZI, *I giudici italiani «avverso le cui decisioni non possa porsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno» e il rinvio pregiudiziale*, in *Diritto dell'Unione europea* 2010, 295 ss.; F. FONTANELLI – G. MARTINICO, *Alla ricerca della coerenza: le tecniche del «dialogo nascosto» fra i giudici nell'ordinamento costituzionale multi-livello*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 2008, 351 ss.; I. SPIGNO, *La Corte Costituzionale e la vexata questio del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), fasc. 2/2008; L. 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](http://www.federalismi.it) n. 15/2008; S. BARTOLE, *Pregiudiziale comunitaria ed «integrazione» di ordinamenti*, in *Le Regioni* 2008, 898 ss. Sul rinvio si è pronunciata la Corte di giustizia con sentenza 17-11-2009, C-169/08, in *Racc.* 2009, I-10821.

<sup>140</sup> Corte cost., sent. 14-11-2008 n. 368, in *Giur. cost.* 2008, 4380 ss.

l'autorizzazione all'utilizzo di una denominazione geografica rientrasse nella materia "agricoltura", ricadente nella sua competenza legislativa primaria.

Applicando uno schema di giudizio frequentemente utilizzato, la Corte ha riconosciuto che la disciplina impugnata fosse riconducibile ad una molteplicità di materie e tale concorrenza è stata risolta con l'applicazione del criterio della prevalenza, in base al quale rileva, per la identificazione della materia, "il nucleo essenziale della disciplina"<sup>141</sup>. Tale nucleo appartiene, secondo la Corte, non alla materia "agricoltura", ma alle materie "tutela della concorrenza" e "ordinamento civile", entrambe non attribuite alla resistente nel quadro dello Statuto speciale.

L'esito dell'applicazione del criterio della prevalenza trova conferma nell'ambito dell'ordinamento europeo; la Corte, infatti, richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia secondo la quale "le denominazioni di origine rientrano nel campo dei diritti di proprietà industriale e commerciale"<sup>142</sup> e la regolamentazione dei segni distintivi con i quali è commercializzato un vino incide su una molteplicità di interessi eccedenti la materia dell'agricoltura, essendo stata adottata con lo scopo di "conciliare la necessità di fornire al consumatore finale un'informazione esatta e precisa sui prodotti interessati con quella di proteggere i produttori sul loro territorio contro le distorsioni della concorrenza"<sup>143</sup>.

In tal modo è giustificata a livello europeo come a livello interno la eccedenza della disciplina impugnata dalla materia "agricoltura" e la sua collocazione nella "tutela della concorrenza"; le nozioni elaborate

---

<sup>141</sup> Sul criterio della prevalenza, R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni* 2006, 889 ss.; E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni* 2008, 61 ss.

<sup>142</sup> Corte di giustizia, sent. 16-5-2000, C-388/95, *Regno del Belgio c. Regno di Spagna*, in *Racc.* 2000, I-3123.

<sup>143</sup> Corte di giustizia, sent. 12-5-2005, C-347/03, *Regione autonoma Friuli Venezia Giulia ed altri c. Ministero Politiche Agricole e Forestali*, in *Racc.* 2005, I-3785.

nell'ordinamento europeo nel suo complesso sono così utilizzate quale strumento di identificazione concreta dell'estensione delle competenze dello Stato e delle regioni.

La Corte costituzionale prosegue così l'interpretazione della materia "tutela della concorrenza" in funzione e alla luce della normativa europea nel singolo caso oggetto del suo sindacato, tendenza già emersa nella sentenza n. 14 del 2004 di cui si è parlato<sup>144</sup>.

Se, quindi, come si è precedentemente riferito, nella pronuncia in esame le norme europee non sono state direttamente utilizzate quale "limite esterno" delle disposizioni regionali, tali norme e la giurisprudenza della Corte di giustizia che le ha interpretate hanno inciso "dall'interno" sul riparto costituzionale delle competenze, costituendo il parametro per la identificazione degli interessi in gioco e per la conseguente definizione entro il quadro costituzionale dell'art. 117 delle materie rilevanti nel caso in oggetto.

## **5. L'apparente espansione della potestà legislativa statale**

E' stato rilevato<sup>145</sup>, in seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 126 del 1996, il grave pregiudizio che le regioni subirebbero nell'esercizio della potestà legislativa da parte del diritto europeo, poiché

---

<sup>144</sup> L'interferenza tra definizione "interna" di concorrenza e nozione elaborata nel diritto dell'Unione europea è stata confermata nelle sentenze della Corte costituzionale 27-7-2004 n. 272, in *Giur. cost.* 2004, 2748 ss.; 15-11-2004 n. 345, in *Giur. cost.* 2004, 3839 ss., sulla quale si veda A. CONCARO – I. PELLIZZONE, *Tutela della concorrenza e definizione delle materie trasversali: note a margine della sent. n. 345 del 2004 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni* 2005, 344 ss.; 4-5-2005 n. 175, in *Giur. cost.* 2005, 1591 ss., sulla quale si veda C. LOMBARDI, *Tutela del Made in Italy e riparto di competenza tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.* 2005, 1601 ss.; 1-2-2006 n. 29 e 3-3-2006 n. 80, in *Giur. cost.* 2006, 216 ss. e 873 ss. sulle quali si veda C. BUZZACCHI, *Servizi pubblici locali e tutela della concorrenza nel sindacato della Corte costituzionale*, in *Le Regioni* 2006, 797 ss.; 14-12-2007 n. 430 e 431, in *Giur. cost.*, 2007, 4732 ss. e 4751 ss. Da ultimo si veda la recentissima sentenza 20-7-2012 n. 200 (G.U.R.I., 1 serie speciale – Corte costituzionale, n. 30 del 25-7-2012), nella quale si afferma che la concorrenza "ha un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l'insieme delle misure antitrust, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza 'nel mercato' e 'per il mercato', secondo gli sviluppi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e internazionale e più volte ribaditi dalla giurisprudenza di questa Corte (...)"

<sup>145</sup> A. ANZON, *Le Regioni in balia del diritto comunitario?*, in *Giur. cost.* 1996, 1068.

la Comunità (oggi, l'Unione) disporrebbe direttamente e in via derogatoria delle competenze delle regioni stesse.

A questo proposito non può non osservarsi come uno dei primi effetti del diritto dell'Unione europea sull'organizzazione degli Stati membri sia stato quello di provocare una spinta alla "centralizzazione" nei paesi con strutture decentrate.

Tale effetto è emerso con chiarezza nei primi decenni della costruzione europea soprattutto in Germania e in Italia, i due paesi che avevano una struttura territoriale articolata (federale e regionale).

Sono principalmente due i meccanismi di centralizzazione attivati dal processo di integrazione europea. Il primo è conseguenza del fatto che, a livello europeo, il centro decisionale è rappresentato dal Consiglio dei Ministri, cui partecipano i membri dei governi nazionali degli Stati membri; questo fa sì che il governo centrale sia l'autorità che tradizionalmente partecipa alla decisione finale su tutte le materie trasferite all'Unione, anche se dal punto di vista interno la materia rimane di competenza regionale. L'altro meccanismo di centralizzazione, di cui si è già parlato, è da ricondursi al principio della responsabilità dello Stato nazionale di fronte all'Unione, che è servito a giustificare un'interpretazione estensiva delle competenze del potere centrale; di questo l'esperienza italiana è un esempio lampante.

Ciò detto, sembrerebbe che la potestà legislativa statale, sia per l'operatività delle materie trasversali, sia per le disposizioni del diritto europeo, possa elasticamente ampliarsi rispetto all'apparente rigida ripartizione delle competenze prevista dalla Costituzione; tutto questo a vantaggio appunto dello Stato, che vede l'espansione della propria potestà in campi originariamente non previsti dal legislatore della riforma costituzionale.

Ma il contenuto di tali leggi è veramente determinato dallo Stato? Devono, a questo proposito essere effettuate alcune considerazioni.

Innanzitutto occorre rilevare che alcune materie di legislazione esclusiva statale (in particolar modo due materie c.d. “trasversali”, la “tutela della concorrenza” e la “tutela dell’ambiente”) e alcune di legislazione concorrente sono profondamente influenzate dal diritto dell’Unione.

Per esempio, la disciplina della concorrenza è materia nella quale diritto europeo e diritto nazionale sono fortemente integrati. Le disposizioni degli artt. 101 e seguenti TFUE (artt. 81 e ss. TCE) sono direttamente efficaci negli Stati membri; l’applicazione in sede sia amministrativa che giurisdizionale avviene in via accentrata ad opera della Commissione (sotto il sindacato del Tribunale di primo grado e della Corte di giustizia), ma anche, e in misura sempre maggiore nel rispetto del principio di sussidiarietà, a livello di ciascun paese membro<sup>146</sup>.

L’estensione dei vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea, al cui rispetto sono obbligati sia lo Stato che le regioni nell’esercizio delle loro competenze, raggiunge una rilevante ampiezza quando siano implicati obiettivi di tutela della concorrenza o di liberalizzazione e regolamentazione di alcuni mercati. Peraltro la presenza di norme europee rappresenta di per sé un elemento unificante, anche laddove la legislazione regionale che abbia ad oggetto l’attuazione delle direttive fosse tentata, per il futuro, a praticare la via di una crescente differenziazione<sup>147</sup>.

Il legislatore europeo provvederà quindi, ad individuare le imprescindibili istanze unitarie; in tale ambito ogni singola regione dovrà

---

<sup>146</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione 97/C 313/03, relativa alla cooperazione tra la Commissione e le Autorità garanti della concorrenza degli Stati membri per l’esame dei casi disciplinati dagli artt. 81 e 82 TCE (artt. 101 e 102 TFUE), in G.U.C.E. del 15 ottobre 1997 n. C 313/03. Sul tema si veda altresì il regolamento n. 1/2003/CE del 16-12-2002.

<sup>147</sup> Così L. AMMANNATI, *Concorrenza e regolazione tra Stato e Regioni*, in [www.unifi.it](http://www.unifi.it).

utilizzare tutti i possibili margini di manovra per valorizzare al meglio il proprio potenziale.

Un altro settore in cui il diritto europeo è estremamente invasivo, è quello della normazione tecnica. Infatti “la tecnica – e di conseguenza il diritto della tecnica – si prestano particolarmente ad essere oggetto di un governo globale”<sup>148</sup>; ciò viene confermato dall’universalità dei risultati delle conoscenze scientifiche.

Una materia in cui è particolarmente applicato il diritto della tecnica e che è considerata destinata ad esulare i confini nazionali, è la materia “tutela dell’ambiente”, in cui, infatti, il diritto dell’Unione esercita una profonda influenza, soprattutto mediante l’emanazione di direttive che fissano determinati risultati che gli Stati sono obbligati a raggiungere entro un termine stabilito<sup>149</sup>.

Ciò premesso, deve quindi ritenersi che il diritto europeo sia potenzialmente idoneo a fissare esso stesso, direttamente, gli *standard* minimi di tutela nelle materie trasversali, i principi generali nelle materie di competenza legislativa concorrente (come nel caso trattato nella sentenza n. 336 del 2005), e ad individuare esigenze minime di disciplina uniforme nelle altre materie.

Soprattutto nell’ambito della produzione di regole tecniche (regole presenti in molte materie di legislazione esclusiva dello Stato e di legislazione concorrente) il diritto europeo è potenzialmente idoneo a fissare interamente la produzione normativa sotto forma, appunto, di *standard* tecnici minimi nelle materie trasversali o, limitatamente ai principi fondamentali, nelle materie di competenza concorrente<sup>150</sup>.

---

<sup>148</sup> A. IANNUZZI, *Caratterizzazioni della normazione tecnica nell’ordinamento italiano. Il campo di analisi e di verifica della materia ambientale*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

<sup>149</sup> A questo proposito vedi M. CECCHETTI, *Criticità della “normazione tecnica” a tutela dell’ambiente nell’ordinamento italiano. Il caso dell’attuazione delle direttive 99/31/CE (sulle discariche di rifiuti) e 00/53/CE (sui veicoli fuori uso)*, in [www.olea.unifi.it](http://www.olea.unifi.it).

<sup>150</sup> In questo senso A. IANNUZZI, *op. ult. cit.*; R. CARANTA, *op. ult. cit.*, 1000-1001; T. GROPPi, *op. ult. cit.*, 19 ss.

Un intervento normativo statale rischia, in tale situazione, di essere ripetitivo, ridondante, ovvero eccessivamente compressivo dei margini di autonomia spettanti alle regioni<sup>151</sup>.

A questo proposito è importante riportare quanto affermato<sup>152</sup> in relazione alla riforma dell'art. 72 della Legge fondamentale tedesca. Si è sostenuto che “la competenza di cornice del *Bund* (equivalente approssimativamente alla competenza concorrente ‘all’italiana’) è stata abolita, innanzitutto perché considerata fonte di incertezza e confusione per la sperimentata impossibilità di distinguere con chiarezza le norme di cornice da quelle di dettaglio; in secondo luogo perché ritenuta ormai un dannoso doppione rispetto alla cornice già risultante dal diritto europeo.” Ciò premesso, anche sulla base di tale ultima osservazione relativa all’ordinamento tedesco, è evidente come sia il ruolo stesso del legislatore statale ad essere fortemente sacrificato: nelle materie trasversali, in cui vi è una capacità espansiva della legislazione statale, oltre i dettami costituzionali, la stessa legislazione è profondamente limitata dalle norme europee, e acquista quindi la funzione di dettare una normativa di attuazione degli obiettivi posti a livello dell’Unione; nella fissazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente, essa si trova, in molti casi, a effettuare una mera trasposizione di norme europee.

## **6. Cenni di diritto comparato**

Ai fini della presente analisi può essere utile fare un cenno agli orientamenti dei Tribunali costituzionali di altri Stati membri dell’Unione caratterizzati da un decentramento più o meno marcato.

---

<sup>151</sup> Si veda, a questo proposito, Corte cost., sent. 1-4-2003 n. 103, in *Giur. cost.* 2003, 822 ss.

<sup>152</sup> A. ANZON, *Intervento*, in D. NARDELLA (a cura di), *Per una nuova stagione delle riforme istituzionali* (Atti del seminario di studi, Firenze, Fondazione Spadolini Nuova Antologia), Firenze 2006, 169.

In particolare si osserva che i Tribunali costituzionali di Austria, Germania e Spagna – che, come noto, hanno una struttura federale e regionale – hanno escluso che il diritto europeo possa derogare il riparto delle competenze stabilito nelle rispettive Costituzioni nazionali.

Questo orientamento è sorretto dalla considerazione in base alla quale il principio autonomistico costituisce uno dei principi fondamentali di quegli ordinamenti costituzionali.

Quanto alla Repubblica federale tedesca, l'intangibilità del "controlimite" costituito dal principio federale è enunciato espressamente all'art. 23, comma 1<sup>153</sup>, e all'art. 79, comma 3<sup>154</sup>, GG.

In particolare, l'art. 23 GG rende espliciti due limiti alla partecipazione della Germania al processo di integrazione europea: l'inviolabilità dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tedesco e il divieto di modifiche tacite della Costituzione in sede di esecuzione dei Trattati, con la conseguenza che ogni sviluppo dell'ordinamento europeo che incida sull'assetto costituzionale interno (ad esclusione dei principi fondamentali indicati) deve essere oggetto di approvazione con legge da parte del *Bundestag* e del *Bundesrat*, attraverso un procedimento che prescrive le stesse maggioranze previste per l'adozione di una modifica della Legge fondamentale.

Inoltre, a tutela della posizione degli Stati federati, è previsto l'assenso esplicito del *Bundesrat* per trasferire diritti di sovranità all'Unione; sono

---

<sup>153</sup> "Per la realizzazione di un'Europa unita la Repubblica federale di Germania collabora allo sviluppo dell'Unione Europea che è fedele ai principi federativi, sociali, dello Stato di diritto e democratico nonché al principio di sussidiarietà e che garantisce una tutela dei diritti fondamentali sostanzialmente paragonabile a quella della presente Legge fondamentale. La Federazione può a questo scopo, mediante legge approvata dal Bundesrat, trasferire diritti di sovranità. Per l'istituzione dell'Unione Europea, per le modifiche delle norme dei trattati e per le regolazioni analoghe, mediante le quali la presente Legge fondamentale viene modificata o integrata nel suo contenuto oppure mediante le quali tali modifiche e integrazioni vengono rese possibili, si applica l'articolo 79, secondo e terzo comma"

<sup>154</sup> "Non è consentita alcuna modifica della presente Legge fondamentale che riguardi l'articolazione della Federazione in Länder, il principio della partecipazione dei Länder alla legislazione o i principi enunciati agli articoli 1 e 20."



riconosciuti ampi poteri di partecipazione ai *Länder* nella formazione degli atti normativi europei che incidono sulle competenze di questi, prevedendo l'obbligo per il *Bund* di considerare il parere del *Bundesrat* come determinante qualora siano coinvolte competenze legislative degli stessi Stati federati.

Merita un accenno la sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco n. 2/2008 del 30 giugno 2009<sup>155</sup> sulla ratifica del Trattato di Lisbona da parte della Germania, che ha indubbiamente rafforzato la resistenza dell'ordinamento costituzionale a limitazioni di sovranità derivanti dall'ordinamento europeo.

Nel sottolineare il ruolo centrale dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea, il giudice costituzionale ribadisce la necessità che le due camere si pronuncino su qualunque ampliamento delle competenze dell'Unione, sia quando tale accrescimento si traduca in modifiche formali del Trattato, sia quando le innovazioni non siano tali.

La pronuncia ribadisce inoltre l'inviolabilità dei controlimiti e il potere di vigilanza dello stesso Tribunale. Inoltre, significativamente, si dichiara la non vincolatività della Germania alla dichiarazione n. 17 allegata al Trattato di Lisbona (Dichiarazione relativa al primato), laddove da essa si ricavi l'esistenza di un primato "assoluto" del diritto europeo, riconoscendo in tal modo la prevalenza della sovranità nazionale in funzione di garanzia dell'identità costituzionale.

---

<sup>155</sup> La pronuncia è pubblicata su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). Per alcuni commenti si veda S. CASSESE, *L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Giornale di diritto amministrativo* 2009, 1003 ss.; R. DICKMANN, *Integrazione europea e democrazia parlamentare secondo il Tribunale costituzionale federale tedesco*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); J. ZILLER, *Solange III, ovvero la europarechtsfreundlichkeit del Bundesverfassungsgericht. A proposito della sentenza della Corte costituzionale federale tedesca sulla ratifica del Trattato di Lisbona*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 2009, 973 ss.; E. CANNIZZARO – M.E. BARTOLONI, *Continuità, discontinuità e catastrofismo. Sulle reazioni della dottrina a Lissabonurteil*, in *Diritto dell'Unione europea* 2010, 1 ss.; cfr. inoltre gli interventi al Seminario di Astrid su *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea*, tenutosi a Roma in data 21 settembre 2009, pubblicati su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

Si è osservato<sup>156</sup> come il richiamo al necessario rispetto della “identità costituzionale tedesca” oltrepassi in realtà i confini della garanzia dei controlimiti, configurando un vero e proprio parametro di costituzionalità del sistema europeo.

Nell’ordinamento costituzionale spagnolo l’assetto delle competenze dello Stato e delle Comunità è definito sia dalla Costituzione che dagli Statuti autonomi e nella definizione di tale assetto svolge un ruolo di primo piano il Tribunale costituzionale quale supremo interprete della Costituzione e dei criteri di riparto in essa previsti.

La qualificazione del principio autonomistico come “controlimite” all’ingresso del diritto europeo si desume, oltre che dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale, che esclude la derogabilità del riparto di competenze, dalla Dichiarazione del medesimo giudice n. 1 del 2004<sup>157</sup>, con la quale si è ammessa la compatibilità del Trattato costituzionale con la Costituzione spagnola.

Nella *Declaración* il Tribunale ha subordinato il trasferimento di competenze in favore dell’Unione europea al rispetto di taluni principi costituzionali di carattere sostanziale, quali la garanzia dell’esistenza degli Stati e delle loro strutture di base, così come i valori di questi, i principi e i diritti fondamentali, che non potranno arrivare a divenire irriconoscibili a causa del fenomeno della cessione dell’esercizio di competenze alle organizzazioni sovrastatali.

---

<sup>156</sup> S. CASSESE, *op. ult. cit.*, 1006; P. ZUDDAS, *L’influenza del diritto dell’Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, Padova 2010, 249.

<sup>157</sup> DTC 1/2004, pubblicata in A. LÓPEZ CASTELLO – A. SAIZ ARNAIZ – V. FERREREI COMELLA (a cura di), *Constitución española y Constitución europea*, Madrid 2005, 147 ss.; già con la Dichiarazione n. 1 del 1992 (sulla quale si veda J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Ordinamento costituzionale e ordinamento comunitario: l’esperienza spagnola*, in *Quaderni costituzionali* 1998, 423 ss.) il Tribunale costituzionale aveva affermato che i trasferimenti di competenze a favore dell’Unione europea non avrebbero potuto comportare deroghe o revisioni tacite o implicite della Costituzione.

In particolare, in questa Dichiarazione il Tribunale afferma che il primato del diritto europeo si basa sul principio di competenza; “il primato non ha portata generale, ma riferita esclusivamente all’ambito di competenza dell’Unione”. Esso, tuttavia, “deve confrontarsi con la sovranità del popolo spagnolo e la supremazia della Costituzione” che devono essere tutelate in caso di contrasto tra il diritto dell’Unione e il diritto interno e di cui si pone quale garante lo stesso Tribunale costituzionale.

Quest’ultimo, sulla base di un orientamento costante, ha riconosciuto che i criteri di riparto delle competenze tra lo Stato e le Comunità non risultano alterati né dalla partecipazione al processo d’integrazione europea, né a seguito dell’entrata in vigore di atti normativi europei, dal momento che la cessione dell’esercizio delle competenze in favore di organismi europei non implica che le autorità nazionali cessino di essere sottomesse, in quanto poteri pubblici, alla Costituzione e al resto dell’ordinamento giuridico<sup>158</sup>.

In particolare, con la sentenza n. 252 del 1988 il giudice costituzionale spagnolo ha rilevato come le norme comunitarie non partecipassero al complesso delle norme che distribuiscono le competenze tra lo Stato e le Comunità per due motivi: in primo luogo perché gli stessi Trattati europei hanno affermato il principio della autonomia istituzionale, secondo cui spetta a ciascuno Stato membro definire le modalità di attuazione del diritto europeo; in secondo luogo perché all’Unione non è stata ceduta la competenza a modificare la distribuzione interna delle competenze.

---

<sup>158</sup> In questo senso, tra le altre pronunce, STC n. 252/1988; n. 64/1991; n. 146/1996; n. 148/1998; n. 21/1999. Tuttavia nella pronuncia n. 208/1999 il *Tribunal*, dopo aver confermato l’inderogabilità del riparto di competenze, ha affermato che, al fine del conseguimento degli obiettivi fissati dalla normativa europea e per una corretta interpretazione della norma costituzionale, lo Stato possa talora risultare obbligato a prestare attenzione al modo con cui una determinata istituzione giuridica è stata configurata dalla normativa europea.

La suddetta pronuncia riguardava un conflitto di competenze tra la Comunità autonoma della Catalogna e il governo spagnolo, insorto in seguito al recepimento di una direttiva comunitaria in materia agricola con la quale si stabiliva che, negli Stati a struttura decentrata, la trasposizione fosse fatta da una “autorità centrale competente”. Il decreto di recepimento della direttiva, adottato dal governo spagnolo, veniva impugnato dalla Catalogna per invasione delle competenze costituzionali e statutarie. Il Tribunale aveva appunto accolto il ricorso argomentando, seppur in modo sommario, che l’ordinamento spagnolo non ha inteso trasferire alla Comunità europea il potere di emendare la Costituzione e gli statuti di autonomia.

Deve osservarsi, tuttavia, parallelamente a quanto evidenziato per l’ordinamento italiano, come il diritto europeo costituisca talvolta un efficace strumento interpretativo delle norme interne sul riparto di competenze<sup>159</sup>. Così, ad esempio, la normativa europea ha concorso alla delimitazione concettuale di numerose materie, tra cui meteorologia, ambiente, acque, commercio e sanità; a questo proposito il Tribunale costituzionale ha ammesso esplicitamente che una corretta applicazione delle norme sul riparto interno di competenze in sede di attuazione del diritto dell’Unione non può prescindere dall’analisi di come l’istituto viene disciplinato dalla normativa europea, specialmente quando si tratta di istituto di nuova introduzione.

---

<sup>159</sup> Proprio in ragione di tale particolare funzione che il diritto europeo talvolta riveste si è osservato come sarebbe auspicabile l’attivazione del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia da parte del Tribunale costituzionale; rinvio finora ammesso solo in riferimento alle norme sui diritti e negato in via generale, in ragione della separazione tra l’ordinamento spagnolo e quello europeo e alla luce del fatto che i conflitti tra i due ordinamenti non rivestono valore costituzionale (cfr., in tal senso, P. PÉREZ TREMP, *Il principio unitario fra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale: il caso della Spagna*, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Torino 2003, 25 ss.).

Nell'ordinamento del Belgio il rispetto del riparto costituzionale delle competenze in sede di attuazione del diritto europeo è assicurato da numerosi meccanismi di raccordo. Quando un atto normativo europeo – per esempio, una direttiva – incide su ambiti materiali attribuiti a più livelli di governo, il Ministro degli Affari esteri riparte la normativa da trasporre tra le diverse amministrazioni competenti, dividendo la direttiva in tante parti quante sono necessarie per rispettare le competenze di ciascuno e predisponendo accordi di cooperazione tra Stato, Comunità e Regioni al fine di assicurare un'attuazione coordinata e uniforme del diritto europeo. E' interessante notare come talvolta la *Cour d'Arbitrage* – che dal 2007 ha assunto la qualifica di *Cour Constitutionnelle* – ha utilizzato come parametro di costituzionalità della normativa delle Regioni e delle Comunità atti normativi europei, decisioni della Corte di giustizia, o il richiamo alle regole dell'Unione economica e, in particolare, alla libera circolazione dei beni, al fine di derogare al riparto interno delle competenze a favore dello Stato.

Deve quindi rilevarsi come in Belgio il diritto europeo costituisca uno strumento di interpretazione del sistema di distribuzione delle funzioni, specialmente in materia economica.

## **7. Effetti della crisi economica. Cenni**

I fenomeni fino a tal momento esaminati subiscono senza dubbio una notevole incidenza dalle conseguenze provocate dalla crisi economica in atto.

Come noto, infatti, tale crisi è esplosa nel corso del 2008 e sta colpendo duramente alcuni paesi aderenti all'euro, tra cui l'Italia.

Saranno di seguito svolte alcune brevi considerazioni relative al rapporto tra le conseguenze a livello normativo provocate dalla suddetta crisi e il

fenomeno dell'alterazione del riparto di competenze tra Stato e regioni ad opera del diritto europeo.

Per far fronte alla grave situazione indicata l'Unione europea ha predisposto e sta ancora predisponendo misure volte ad incidere profondamente sulla politica economica degli Stati membri; obiettivo primario rimane la stabilità dell'euro, definito dalla relazione del Presidente del Consiglio europeo "Verso una autentica Unione economica e monetaria" esposta al Consiglio europeo di Bruxelles del 28 e 29 giugno 2012, "prerequisito della crescita".

Nella medesima sede i Capi di Stato e di Governo hanno deciso di convenire un "patto per la crescita e l'occupazione", i cui elementi cardine sono il risanamento dei bilanci nazionali in termini favorevoli alla crescita e nel rispetto del Patto di stabilità e crescita, la ristrutturazione del sistema bancario per favorire il credito all'economia, la promozione della competitività con misure che facilitino maggiormente la circolazione di persone, beni, servizi, e una particolare attenzione a ridurre la disoccupazione.

E' stato efficacemente osservato<sup>160</sup> come l'opzione finale sia un'Unione politica che sia più "compatta" sul piano economico "in quanto gli Stati che vi partecipano diventino anche un po' meno sovrani".

Per mantenere stabile la propria moneta l'Unione ha dunque imposto che le politiche economiche nazionali siano funzionali alla stabilizzazione dell'euro, vincolando i bilanci nazionali all'equilibrio tra entrate e spese.

La previsione di vincoli tanto stringenti alle politiche economiche nazionali si riflette senza alcun dubbio anche sulle articolazioni interne

---

<sup>160</sup> R. DICKMANN, *Unione politica europea e spesa sociale nazionale (alcuni spunti di riflessione a margine delle conclusioni del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 15/2012, 6.

dei singoli Stati membri, le quali risentiranno delle necessarie misure restrittive adottate da questi ultimi.

La predisposizione di strumenti idonei ad affrontare le difficoltà economiche comporta infatti l'esigenza di adottare misure unitarie e omogenee a livello europeo e, di pari passo, una limitazione della sovranità degli Stati.

Sul punto sussiste naturalmente il rischio che tale circostanza porti ad un livellamento delle misure adottate e ad una scarsa o addirittura nulla considerazione del ruolo della differenziazione a livello locale.

Proprio per tali motivi al termine della conferenza internazionale "Regioni nel Consiglio d'Europa e nell'Unione europea" – tenutasi a Innsbruck e alla quale erano invitati tutti i governatori delle regioni d'Europa con capacità legislativa – è stata sottoscritta una Dichiarazione – Dichiarazione di Innsbruck, 1 giugno 2012 – nella quale si sono evidenziate le problematiche della crisi connesse al ruolo delle regioni nell'Unione europea.

Viene infatti messo in luce il ruolo che le regioni svolgono contro gli effetti della crisi e l'elevato livello di responsabilità legato alla sovranità di queste in materia di bilancio, nonché la necessità del sostegno dei servizi pubblici, spesso gestiti dalle medesime strutture.

Si sottolinea inoltre come le misure di austerità necessarie al fine di superare la crisi economica in atto non devono però porre nel nulla l'esigenza della differenziazione.

Nell'ordinamento italiano il fenomeno descritto ha già provocato ingenti influenze sulle decisioni in materia di politica economica; basti pensare alla nota lettera che il Presidente uscente e quello entrante della Banca centrale europea hanno inviato al Governo italiano nell'agosto del 2011, nella quale erano indicate specifiche misure che il medesimo Governo

avrebbe dovuto intraprendere per aumentare il potenziale di crescita e per assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche.

Proprio perché l'Unione europea ha imposto stringenti vincoli alle politiche economiche e di bilancio agli Stati, deve rilevarsi, con riferimento alla competenza concorrente prevista dall'art. 117, comma 3, Cost., dell'armonizzazione dei bilanci pubblici<sup>161</sup> e del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, come sia in corso di realizzazione il fenomeno già oggetto di analisi da parte della Corte costituzionale nella menzionata sentenza n. 336/2005.

In quella pronuncia si asseriva infatti che la definizione del riparto interno di competenze tra Stato e regioni in materie di legislazione concorrente nella fase di attuazione del diritto europeo, e dunque la stessa individuazione dei principi fondamentali, non può prescindere dall'analisi del contenuto delle norme europee e dalle esigenze e finalità di queste ultime; gli obiettivi da esse poste possono quindi di fatto richiedere una peculiare articolazione del rapporto tra principi fondamentali e norme di dettaglio.

Di fronte alla crisi economica l'Unione europea si trova costretta ad adottare misure specifiche che gli Stati sono obbligati ad attuare, anche in settori in cui, ordinariamente, dovrebbero essere le regioni a stabilire le misure da intraprendere.

La categoria dei principi fondamentali nelle due materie di legislazione concorrente sopra menzionate tende inevitabilmente ad ampliarsi, a discapito delle competenze regionali riferite alle norme di dettaglio.

Tuttavia, come già riferito, in questi casi l'espansione della potestà legislativa statale è solo apparente, in quanto il contenuto effettivo dei principi fondamentali è determinato in tutto o in parte dall'Unione europea.

---

<sup>161</sup> Sulla recente modifica costituzionale che ha coinvolto tale materia si veda *infra*.



Sul punto deve essere posta in evidenza la recente modifica che ha riguardato proprio la materia “armonizzazione dei bilanci pubblici” di cui all’art. 117, comma 3, Cost.

Con la legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012<sup>162</sup> – che, proprio sulla scia delle esigenze emerse in sede europea, ha introdotto il principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale e le cui disposizioni troveranno applicazione, ai sensi dell’art. 6, comma 1, della stessa legge, a decorrere dall’esercizio finanziario relativo all’anno 2014 – la suindicata materia è stata trasferita dall’elenco di cui all’art. 117, comma 3, Cost., all’elenco di cui al comma 2, lett. e), della medesima disposizione, e, quindi, tra le materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Si è osservato<sup>163</sup>, innanzitutto, che tale modifica potrebbe produrre notevoli conseguenze in quanto le materie “armonizzazione dei bilanci pubblici” e “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” (rimasta quest’ultima nel catalogo delle materie di legislazione concorrente) sono state identificate, soprattutto dalla giurisprudenza costituzionale<sup>164</sup>, come strettamente connesse; per tale motivo si è ritenuto come non sia affatto remota la possibilità che lo spostamento della prima materia tra le competenze legislative esclusive dello Stato finisca per attrarre con sé anche rilevanti profili della seconda materia, “eludendo con ciò il limite dei ‘principi fondamentali’ cui sarebbe soggetta la legislazione dello Stato in tale materia, a tutt’oggi

---

<sup>162</sup> Su questa legge si veda, tra i tanti, P. CANAPARO, *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell’articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 13/2012; M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione; profili di contro-riforma dell’autonomia regionale e locale* (Atti del seminario “La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive”, Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012), in <http://www.fondazionebrunovisentini.eu/site/wp-content/uploads/2013/03/Cecchetti-CERADI.pdf>.

<sup>163</sup> M. CECCHETTI, *op. ult. cit.*, 6.

<sup>164</sup> Si vedano, tra le tante, Corte cost., sent. 28-4-2010 n. 156, in *Giur. cost.* 2010, 1956 ss.; Corte cost., sent. 3-11-2010 n. 326, in *Giur. cost.* 2010, 4663 ss.

compresa tra le materie di potestà concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.”<sup>165</sup>.

A ben vedere, tutte le modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 1/2012 hanno determinato una notevole riduzione dell'autonomia delle regioni e degli enti locali, in quanto incidenti sulla loro autonomia finanziaria.

La legge in esame, infatti, oltre all'art. 117 Cost., ha modificato altre disposizioni costituzionali, prevedendo rilevanti vincoli che il legislatore statale può unilateralmente imporre sulle entrate e sulle spese degli enti territoriali.

Si pensi al nuovo art. 81, comma 6, Cost., che ha esteso a tutte le pubbliche amministrazioni (e, quindi, anche alle autonomie territoriali) i principi dell'equilibrio di bilancio tra entrate e spese e della sostenibilità del debito; al nuovo art. 97, comma 1, Cost., ai sensi del quale “Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”; all'art. 119, nel quale, al primo comma, dopo la previsione secondo cui le regioni e gli enti locali “hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa”, è stata aggiunta la seguente specificazione “nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”, mentre al comma 6 della medesima disposizione, alla previsione secondo la quale le regioni e gli enti locali “possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento” è stata aggiunta la seguente precisazione “con la contestuale definizione di

---

<sup>165</sup> M. CECCHETTI, *op. ult. cit.*, 6. Sul punto si osserva che il disegno di legge di revisione costituzionale presentato dal Governo il 15 ottobre 2012, avente ad oggetto la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione (XVI legislatura, A.S. n. 3520) prevede l'inclusione di entrambe le materie summenzionate nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio”.

La riforma in esame rappresenta un chiaro esempio di come il legislatore nazionale abbia utilizzato le esigenze economiche manifestatesi a livello europeo per riappropriarsi di alcune competenze devolute alle regioni; in tal caso l'alterazione ha condotto ad una revisione costituzionale del riparto delle competenze.

La legge costituzionale n. 1/2012 è stata a ragione considerata<sup>166</sup> una sorta di “contro-riforma” dell'autonomia regionale e locale rispetto al testo costituzionale riformato nel 2001; un intervento “non episodico o estemporaneo, con il quale si realizza la positivizzazione – addirittura al livello delle fonti costituzionali – di un processo di lento e inesorabile declino delle ragioni delle autonomie inaugurato almeno a partire dalla seconda metà dello scorso decennio e sistematicamente ‘coltivato’ a tutti i livelli (legislativo, amministrativo, giurisprudenziale)”.

---

<sup>166</sup> M. CECCHETTI, *op. ult. cit.*, 11.

## CAPITOLO 3

### Alterazione del riparto di competenze e rispetto dei principi supremi dell'ordinamento

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il fondamento costituzionale delle norme dell'Unione europea e il dibattito sulla portata innovativa del nuovo art. 117, comma 1, Cost.– 3. La collocazione delle norme dell'Unione europea nell'ordinamento interno e i rapporti con le norme costituzionali – 4. I controlimiti – 5. La complessa identificazione dei principi fondamentali quali controlimiti al primato del diritto europeo - 6. L'art. 5 della Costituzione come controlimite al primato del diritto europeo - 6.1 Il principio di "unità" e di "autonomia" - 6.2 Problematiche concernenti la potenziale violazione dei principi di unità e autonomia da parte del diritto dell'Unione europea - 7. Evoluzioni nella dottrina dei controlimiti e nuove ipotesi di bilanciamento.

#### **1. Premessa**

Nel precedente capitolo è stato esaminato il "funzionamento" del meccanismo dell'alterazione delle competenze tra Stato e regioni e la giurisprudenza della Corte costituzionale sulla questione.

Si è visto che quest'ultima ha sostenuto che, in presenza di determinate condizioni, le norme europee possono disporre una rimodulazione del riparto di competenze previsto a livello interno; inoltre in alcune pronunce la Corte ha utilizzato le norme dell'ordinamento europeo quali strumenti di interpretazione delle norme costituzionali interne relative al riparto delle competenze tra Stato e regioni.

Tali meccanismi hanno comportato l'interferenza di un elemento esterno all'ordinamento nell'effettiva definizione delle materie oggetto di competenza statale e regionale, talvolta superando il dettato costituzionale.

Sul punto meritano un'analisi le problematiche collegate al rapporto tra le norme europee e le norme costituzionali e, in modo particolare, quelle

sul riparto di competenze tra Stato e regioni; è infatti opportuno chiedersi quale sia il limite oltre il quale le norme europee che incidono sulla distribuzione delle funzioni tra poteri centrali e locali possono incidere su quei principi supremi dell'ordinamento che la stessa Corte costituzionale ha ritenuto intangibili.

A tali aspetti sarà dedicato il capitolo che segue.

## **2. Il fondamento costituzionale delle norme dell'Unione europea e il dibattito sulla portata innovativa del nuovo art. 117, comma 1, Cost.**

Ai fini della presente indagine, non può non essere formulato un accenno relativo ad una delle più rilevanti novità<sup>167</sup> introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, e cioè la previsione, contenuta nell'art. 117, comma 1, Cost., per cui “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.”

Per la prima volta nel nostro Testo costituzionale si è fatto riferimento in modo esplicito all'ordinamento europeo, ponendo quest'ultimo quale limite all'esercizio delle competenze legislative dello Stato e delle regioni, insieme alla Costituzione e agli obblighi internazionali.

Prima dell'inserimento della disposizione indicata le problematiche concernenti la partecipazione dell'Italia alle Comunità europee sono state affrontate con riferimento all'art. 11 della Costituzione, “sicuro fondamento” (come precisato dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 14 del 1964<sup>168</sup> e, in maniera più ampia, dalla sentenza n. 183 del 1973<sup>169</sup>) sia delle leggi interne con cui è stata data esecuzione ai

---

<sup>167</sup> Per una valutazione sul carattere effettivamente innovativo di tale disposizione e sul dibattito che sul punto si è articolato si veda *infra*.

<sup>168</sup> Corte cost., sent. 24-1-1964 n. 14, in *Giur. cost.* 1964, 129 ss.

<sup>169</sup> Corte cost., sent. 27-12-1973 n. 183, in *Giur. cost.* 1973, 2401 ss.

Trattati istitutivi delle Comunità europee, sia delle limitazioni in essi contenute per la sovranità statale<sup>170</sup>.

L'introduzione del nuovo art. 117, comma 1, Cost., ha dato vita ad un acceso dibattito dottrinale circa l'effettiva portata innovativa della disposizione e, in particolare, circa la possibilità di ravvisare un rafforzamento della capacità propria delle norme europee di influenzare il riparto costituzionale delle competenze legislative.

In linea generale, da una parte è prevalsa una lettura "continuista" delle nuove disposizioni costituzionali, in base alla quale si è ritenuto che l'esplicita previsione della soggezione ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario dell'attività legislativa dello Stato e delle regioni abbia rappresentato una conferma dell'esistente piuttosto che un'innovazione, e che la medesima disposizione costituzionale abbia attribuito basi più stabili all'*acquis* dei rapporti tra gli ordinamenti che si era già realizzato nell'esperienza costituzionale<sup>171</sup>.

In questa prospettiva le disposizioni contenute nella novella del 2001 sono state considerate "una ratifica dell'esistente con qualche problema aperto"<sup>172</sup>.

Da altra parte, invece, è stata sottolineata in modo significativo la portata innovativa delle disposizioni contenute nel nuovo titolo V della Costituzione, con riferimento al ruolo in esso attribuito ai vincoli comunitari ed agli obblighi internazionali, divenuti veri e propri elementi chiamati a svolgere una funzione unificante nell'ambito del nuovo sistema delineato dal quadro costituzionale. In questa prospettiva,

---

<sup>170</sup> Per una attenta disamina delle occasioni mancate dal legislatore italiano per una modifica di ordine costituzionale in relazione alla partecipazione al sistema europeo si veda M. CARTABIA - J. H. H. WEILER, *L'Italia in Europa: profili istituzionali e costituzionali*, Bologna 2000, 135 ss.

<sup>171</sup> C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e comunitario*, in *Foro Italiano* 2001, V, 194 ss.; A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in *Rassegna parlamentare* 2002, 916.

<sup>172</sup> T. GROPPI, *L'incidenza del diritto comunitario sui rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del titolo V*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa 2003, 27.

l'introduzione esplicita nella Carta costituzionale di istituti e principi già presenti nella legislazione ordinaria è stata considerata come una scelta pregnante volta a sottrarre alla disponibilità di questa regole non ancora consolidate nell'ordinamento<sup>173</sup>.

In particolare, il dibattito dottrinale si è articolato su due questioni principali: la prima riguarda l'eventuale superamento del tradizionale approccio "dualista" della Corte costituzionale con riferimento ai rapporti tra ordinamento interno e ordinamento europeo; la seconda, invece, muove dalle problematiche legate alla risoluzione delle antinomie tra norma europea e norma interna.

Sulla prima questione, relativa al possibile superamento dell'atteggiamento "dualista" della Corte costituzionale riguardo al rapporto tra ordinamento europeo e ordinamento interno, si registrano due orientamenti contrapposti.

Secondo alcuni<sup>174</sup> il nuovo testo dell'art. 117, comma 1, Cost., sembrerebbe aprire uno spiraglio ai fini di una rilettura in chiave monista della dinamica dei rapporti tra ordinamento interno ed europeo.

In questo ambito, infatti, si era già sostenuto come fosse difficile conciliare il presupposto teorico della separazione degli ordinamenti, da un lato, con l'accettazione dell'istituto dell'applicazione diretta e,

---

<sup>173</sup> F. PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema italiano: il "posto" della Costituzione e delle leggi costituzionali e il "ruolo" dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del titolo V della Cost.*, in *Istit. del fed.* 2002, 230 ss.; per un attento esame sui profili innovativi del nuovo art. 117, comma 1, Cost., si veda anche A. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Istit. del fed.* 2003, 827 ss.

<sup>174</sup> Si vedano, tra gli altri, R. CALVANO, *La Corte di Giustizia e la Costituzione europea*, Padova 2004, 270-271; S. CATALANO, *L'incidenza del nuovo articolo 117, comma 1, Cost. sui rapporti tra norme interne e norme comunitarie*, in N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli 2006, 138-140; M. P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni* 2002, 1424-1425; L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni* 2001, 1207, secondo la quale "alla logica della separazione (...) occorre sostituire pienamente la logica dell'integrazione (...)"; F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, in *Le Regioni* 2002, 682, secondo il quale sarebbe "necessario riconoscere che i rapporti tra l'ordinamento italiano e quello europeo sono ora disciplinati in modo tale da configurare qualcosa di molto vicino all'esistenza di un ordinamento complessivamente unitario".

dall'altro, con il meccanismo della disapplicazione o della non applicazione<sup>175</sup>. Inoltre, tenendo presente il differente approccio seguito dalla Corte nel giudizio incidentale e in quello principale, si faticava a comprendere come la riconosciuta antinomia tra norma interna e norma europea, non avesse, nel primo, alcuno effetto sulla validità dell'atto interno incompatibile, comportando "solo" la sua non applicazione nel caso concreto mentre, nel secondo, fosse il presupposto per una dichiarazione di incostituzionalità<sup>176</sup>.

In tale quadro è stata la stessa Corte costituzionale, nelle pronunce che si sono susseguite dal 1984 al 1997, a dare l'impressione di allontanarsi dall'approccio dualista. Queste incertezze, oltre a mostrare come vi fosse una certa oscillazione fra "i due poli della separazione e dell'integrazione"<sup>177</sup>, hanno portato alcuni a ritenere inevitabile, ancorché auspicabile, che la Corte aderisse, prima o poi, ad una interpretazione monista<sup>178</sup>.

Proprio l'art. 117, comma 1, Cost. avrebbe dovuto condurre secondo questo orientamento, nonostante il contrario avviso espresso da alcuni autori<sup>179</sup>, al raggiungimento di un simile risultato. La disposizione andrebbe letta, allora, nel senso di fornire una sicura copertura normativa

---

<sup>175</sup> Sottolinea questa contraddizione D. U. 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 AA. VV., *Problemi del federalismo*, Milano 2001, 301 ss.

<sup>176</sup> A. CELOTTO, *Le "modalità" di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 1999, 1483.

<sup>177</sup> A. RUGGERI, *Il sistema delle fonti tra vecchie esperienze e prospettive di riordino costituzionale*, in *La riforma costituzionale* (atti del Convegno di Roma del 6-7 novembre 1998), Padova 1999, 338.

<sup>178</sup> A. CELOTTO, *op. ult. cit.*, 1484; ritengono inadeguata la teoria dualista M. CARTABIA - J. H. H. WEILER, *op. ult. cit.*, 131 ss., anche se essi rilevano come nessuna delle due teorie appaia veramente in grado di descrivere il concreto operare dei rapporti tra norme europee e norme interne.

<sup>179</sup> Secondo F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo* 2002, 1355 ss., la riforma costituzionale non "autorizza conclusioni monistiche ulteriori rispetto a quelle che si sono sin qui prodotte". A. GUZZAROTTI, *Niente di nuovo sul fronte comunitario? La Cassazione in esplorazione del nuovo art. 117, comma 1, Cost.*, in *Giur. cost.* 2003, 478, ritiene che non si potrebbe abbandonare la teoria dualista poiché ciò comporterebbe il contemporaneo venir meno della teoria dei "controlimiti". C. PANARA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario cinque anni dopo: quid novi?*, in *Quaderni costituzionali* 2006, 796 ss., ritiene che l'eventuale abbandono della dottrina dualista da parte della Consulta non potrà essere guardato come una conseguenza diretta della novella costituzionale.



a quei segnali che già prima della riforma avevano portato gradualmente al superamento nei fatti della teoria dualista<sup>180</sup>.

La seconda questione riguarda i possibili effetti sulle modalità di risoluzione delle antinomie tra norme europee e norme interne, in particolare in relazione alle norme immediatamente applicabili.

Innanzitutto deve rilevarsi come si sia verificata una sostituzione dell'art. 11 Cost. con la nuova disposizione di cui all'art. 117, comma 1, Cost., quale norma costituzionale richiamata per pronunciare l'incostituzionalità di norme interne contrastanti con norme europee prive di effetto diretto<sup>181</sup>.

Deve osservarsi come tale novità parrebbe rivestire carattere relativo<sup>182</sup>, in quanto la Corte costituzionale aveva già più volte utilizzato una direttiva comunitaria quale parametro interposto (rispetto all'art. 11

---

<sup>180</sup> F. PATERNITI, *La riforma dell'art. 117 comma 1 Cost. e le nuove prospettive nei rapporti tra ordinamento giuridico nazionale e Unione europea*, in *Giur. cost.* 2004, 2104 ss.

<sup>181</sup> Così ad esempio, la sentenza n. 406 del 2005 (Corte cost., sent. 3-11-2005 n. 406, in *Giur. cost.* 2005, 4429 ss., con commento di R. CALVANO, *La Corte costituzionale "fa i conti" per la prima volta con il nuovo art. 117, comma 1, Cost.*, 4436 ss.; su questa sentenza si veda anche A. CELOTTO, *La Corte costituzionale finalmente applica il 1° comma dell'art. 117*, in *Giurisprudenza italiana* 2006, 1123 ss. La pronuncia ha deciso un ricorso in via principale presentato dallo Stato avverso la legge della Regione Abruzzo n. 14 del 2004, la quale stabiliva la sospensione per otto mesi della campagna di profilassi della febbre catarrale degli ovini, campagna prevista dalla direttiva comunitaria n. 2000/75/CE. Nella sentenza n. 129 del 2006 (Corte cost., sent. 28-3-2006 n. 129, in *Giur. cost.* 2006, 1198 ss.) – in cui si è deciso sulla mancata osservanza, da parte di una legge della Regione Lombardia, di procedure di evidenza pubblica previste da alcune direttive comunitarie – la Corte ha affermato che le direttive “fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost.” Su questa sentenza si veda, tra gli altri, A. BARBERA, *Corte costituzionale e giudici di fronte ai vincoli comunitari: una ridefinizione dei confini?*, in *Quaderni costituzionali* 2007, 335 ss. Deve tuttavia rilevarsi che in alcune sentenze la Corte, di fronte a questioni di legittimità costituzionale di disposizioni legislative regionali per preteso contrasto sia con le norme costituzionali interne di riparto delle competenze che con alcune norme europee, ha ritenuto di dover esaminare prioritariamente le censure dirette a contestare il potere della Regione di emanare le norme impugnate, in base alle regole che disciplinano il riparto interno delle competenze, posto che esse avrebbero carattere preliminare, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto a quelle che ineriscono all'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Cfr., in questo senso, Corte cost., sent. 14-11-2008, n. 368, in *Giur. cost.* 2008, 4380 ss.; Corte cost., sent. 30-1-2009, n. 18, in *Giur. cost.* 2009, 117 ss. Sulla prima sentenza si veda A.O. COZZI, *La legge "salva Tocai" davanti alla Corte costituzionale: "i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario" non scattano, ma i parametri si integrano*, in *Le Regioni* 2009, 150 ss.; per un commento di entrambe le sentenze si veda C. DI SERI, *La "priorità logico-giuridica" del vizio di incompetenza di leggi regionali in contrasto con il diritto comunitario*, in *Giur. it.* 2009, 1886 ss.

<sup>182</sup> P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenza legislative tra Stato e Regioni*, Padova 2010, 95.

Cost.) per dichiarare l'illegittimità di una norma interna contrastante con la prima; la novità consiste esclusivamente nell'utilizzo di un nuovo parametro costituzionale, senza alcuna modifica del tradizionale sistema di impugnazione.

Ciò che ci si è chiesti è se, per quanto riguarda invece le norme europee immediatamente applicabili, la costituzionalizzazione del vincolo comunitario potesse divenire causa efficiente di un'inevitabile dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma interna in contrasto con una norma europea; in altri termini si è posta la questione se potessero ancora coesistere nel nostro sistema l'effetto di disapplicazione e la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma interna contrastante con il diritto dell'Unione europea<sup>183</sup>.

Il meccanismo della disapplicazione, infatti, poteva apparire non più praticabile, nel momento in cui nel testo costituzionale era inserita una previsione come quella dell'art. 117, comma 1; ciò in quanto questa sembrava autorizzare la conclusione che il giudice comune, di fronte ad un contrasto tra una norma europea e una norma interna, anziché disapplicare la seconda, avrebbe dovuto eccepirne l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost.<sup>184</sup>

In ordine a questo decisivo e rilevante profilo, che si riflette sulla ricostruzione del ruolo da attribuire al vincolo comunitario accolto dall'art. 117, si sono affermati due principali orientamenti.

---

<sup>183</sup> Su queste problematiche si veda C. 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 *Le Regioni* 2006, 483 ss.; C. PANARA, *op. ult. cit.*, 796 ss.; G. SERGES, *sub art. 117 1°co. Cost.*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione*, Torino 2006, 2213; S. CATALANO, *op. ult. cit.*, 129 ss.; F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, in R. BALDUZZI - P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino 2007, 82 ss.

<sup>184</sup> Su questa tendenza, anche con richiami a opinioni più risalenti che da tempo avevano intravisto questo inevitabile sbocco, A. CELOTTO, *Le "modalità" di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 1999, 1484.

Secondo un primo orientamento non sussisterebbe alcuna ragione di rinunciare al tradizionale meccanismo della disapplicazione/non applicazione delle norme interne da parte dei giudici comuni; con l'affermazione del necessario esperimento del giudizio di legittimità costituzionale la prevalenza del diritto europeo verrebbe infatti ad essere assicurata mediante un meccanismo indiretto, mentre oggi la *primauté* della norma europea trova la sua forte garanzia nella diretta applicabilità di quest'ultima e nella correlativa non applicazione da parte del giudice comune della norma interna con essa contrastante. Si tratterebbe inoltre di una sorta di passo indietro della giurisprudenza costituzionale, che, per un verso, condurrebbe la Corte ad attribuire alla norma costituzionale un significato diverso rispetto a quello della sua più genuina *ratio*, e, dall'altro, finirebbe per porsi in contrasto con l'intera evoluzione della stessa giurisprudenza che ha assicurato stabilmente la prevalenza del diritto europeo e, in relazione alle fonti che ne sono idonee, la sua diretta e immediata applicabilità<sup>185</sup>.

Nello stesso senso si è sostenuto<sup>186</sup> che l'interpretazione di cui sopra non terrebbe conto delle precisazioni che, successivamente alla sentenza n. 170 del 1984<sup>187</sup>, la Corte costituzionale ha apportato alla propria giurisprudenza sulle antinomie tra norme comunitarie e norme interne con le sentenze n. 384 del 1994 e n. 94 del 1995<sup>188</sup>.

---

<sup>185</sup> In questo senso G. D'ALESSANDRO, *Prime impressioni sull'impatto della costituzionalizzazione del "vincolo comunitario" sulla giurisprudenza costituzionale*, in *Istit. del fed.* 2003, 214, il quale utilizza due argomenti interpretativi, l'argomento teleologico, o ipotesi del legislatore provvisto di fini, e l'argomento apagogico, o ipotesi del legislatore ragionevole, per dimostrare la non sostenibilità del necessario giudizio di legittimità costituzionale della norma interna contrastante con la norma europea immediatamente applicabile, successivamente alla previsione del nuovo art. 117, comma 1, Cost.

<sup>186</sup> F. GHERA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nei confronti della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni*, in F. MODUGNO - P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, 3.1, *Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la Riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione*, Milano 2003, 76.

<sup>187</sup> Corte cost., sent. 8-6-1984 n. 170, in *Giur. cost.* 1984, 1098 ss.

<sup>188</sup> Corte cost., sent. 10-11-1994 n. 384, in *Giur. cost.* 1994, 3449 ss. e Corte cost., sent. 30-3-1995 n. 94, in *Giur. Cost.* 1995, 788 ss. Con tali pronunce, come noto, la Corte, ammettendo che nei giudizi in via principale essa possa conoscere dei vizi di legittimità costituzionale derivanti dalla contrarietà delle leggi, sia statali che regionali, con il diritto europeo, ha chiarito che la soluzione raggiunta con la

Secondo questa interpretazione nessuna alterazione a tale quadro potrebbe discendere dalla nuova previsione dell'art. 117, comma 1, Cost. dal momento che eventuali questioni incidentali di legittimità costituzionale di norme interne contrastanti con il diritto europeo, prospettate per la violazione indiretta di tale disposizione costituzionale, in tanto saranno ammissibili in quanto la loro rilevanza non debba essere esclusa a causa della diretta applicabilità della norma europea contraddetta dalla norma interna<sup>189</sup>.

Tali conclusioni non sono unanimemente condivise. In particolare, si è sostenuto che, con la valorizzazione dell'art. 117 Cost. a parametro di costituzionalità, si potrebbero evitare gli inconvenienti derivanti da un giudizio diffuso in merito all'eventuale non applicazione di disposizioni legislative in contrasto con le norme europee e, specie nei casi in cui possono sorgere conflitti giurisprudenziali, il fatto che le sentenze della Corte costituzionale abbiano effetti *erga omnes* garantirebbe maggiormente la salvaguardia della certezza del diritto nonché i principi di eguaglianza e legalità riconosciuti dalla nostra Carta fondamentale<sup>190</sup>.

---

sentenza n. 170 del 1984 non ha implicato l'abbandono su cui si fondava la propria precedente giurisprudenza, secondo cui nella Costituzione era da rintracciare una norma (art. 11) che garantiva l'osservanza degli obblighi derivanti dai Trattati comunitari nei confronti delle fonti legislative interne. Al contrario, e questo è il senso delle sentenze n. 384 del 1994 e n. 94 del 1995, una tale norma sussiste, e va pur sempre individuata nell'art. 11 Cost., per cui il contrasto di una norma legislativa interna con il diritto comunitario causa nella prima un vizio di legittimità costituzionale, che, però, tutte le volte in cui sussiste, in forza del principio di immediata applicabilità della norma comunitaria, il potere-dovere del giudice comune di disapplicare la norma interna, non potrà essere rimesso da tale giudice alla cognizione della Corte costituzionale, poiché la questione di legittimità difetterebbe del requisito della rilevanza.

<sup>189</sup> Nello stesso senso F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino 2002, 134-135.

<sup>190</sup> S. CATALANO, *op. ult. cit.*, 143. Secondo questa interpretazione l'estensione degli obblighi comunitari non può notoriamente spingersi al punto di porre in discussione i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale; tra questi la Corte costituzionale ha fatto rientrare, con le sentenze n. 38 del 1957 (Corte cost., sent. 9-3-1957 n. 38, in *Giur. cost.* 1957, 463 ss.) e n. 6 del 1970 (Corte cost., sent. 22-1-1970 n. 6, in *Giur. cost.* 1970, 59 ss.), il principio di unicità della giurisdizione costituzionale. Da ciò sembra potersi trarre la conseguenza che la Costituzione impone la presenza di appositi strumenti capaci di garantire "un controllo di costituzionalità sulle leggi" (N. ZANON, *Premesse ad uno studio sui "principi supremi" di organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in *Giur. cost.* 1998, 1923 ss.) e che quindi non sarebbe accettabile l'idea di sottrarre ad uno specifico organo il compito di dichiarare incostituzionali le norme interne che si pongano in puntuale contrasto con un esplicito parametro costituzionale. Così ragionando, l'art. 117 Cost. andrebbe letto alla luce del principio supremo ora ricordato.

Secondo questa interpretazione, la modifica dell'art. 117, comma 1, Cost. avrebbe quindi introdotto un vero e proprio parametro, con la conseguenza di rendere necessario l'intervento della Corte costituzionale nei casi in cui le leggi non rispettino gli obblighi derivanti dall'ordinamento europeo.

A questo proposito deve osservarsi come l'accoglimento di tale ultimo orientamento ponga il problema del rispetto dell'esigenza evidenziata dalla Corte di Giustizia nella famosa sentenza *Simmenthal*<sup>191</sup>: che cioè l'immediata applicazione del diritto europeo non sia condizionata dall'intervento del giudice delle leggi, con conseguente pregiudizio all'immediata e uniforme applicazione delle norme europee in tutti gli Stati membri.

Finora l'ultima impostazione non ha prevalso, ed infatti nessun cambiamento è stato apportato al tradizionale criterio di risoluzione delle antinomie tra norma europea immediatamente applicabile e norma interna con essa contrastante; il giudice comune continua a non applicare/disapplicare la seconda a vantaggio della prima.

### **3. La collocazione delle norme dell'Unione europea nell'ordinamento interno e i rapporti con le norme costituzionali**

E' noto che le norme europee producono effetti nel nostro ordinamento mediante la legge ordinaria di recepimento dei Trattati istitutivi della Comunità europea; in base a tale assunto, qualsiasi fonte dell'ordinamento europeo, e le norme da esso prodotte, dovrebbero avere valore di legge ordinaria, se è vero che il c.d. ordine di esecuzione, e le norme da esso introdotte, hanno il grado gerarchico della fonte in cui sono contenute.

---

<sup>191</sup> Corte di giustizia, 9-3-1978, C-106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. spa Simmenthal*, in *Racc.* 1978, 629.

Deve però rilevarsi, come noto, che i Trattati europei non sono comuni accordi internazionali, ma presentano caratteristiche peculiari poiché consentono alle istituzioni europee l'adozione di norme che producono effetti diretti e immediati negli ordinamenti degli Stati membri. Tali norme prevalgono su quelle interne con esse contrastanti, e quindi non sono equiparate alla legge ordinaria, ma hanno un valore a questa superiore.

Posto che la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni è prevista in modo espresso dalla Costituzione, meritano un accenno le problematiche relative al rapporto tra le norme costituzionali e le norme dell'ordinamento europeo, anche al fine di comprendere gli effetti che queste ultime producono sulle prime.

L'incidenza delle norme europee sulle Costituzioni nazionali deve essere apparsa, per lungo tempo, di portata assai limitata, se fino agli anni '90 sono mancate riflessioni generali su questo tema.

Tale problematica potrebbe essere stata trascurata a causa della apparente estraneità delle materie devolute originariamente alla Comunità, concernenti soprattutto i rapporti economici, rispetto ai contenuti delle Costituzioni interne.

La constatazione che molte Costituzioni contemporanee, e prima tra tutte quella italiana, si occupano ampiamente dei rapporti economici, sarebbe sufficiente a dimostrare che non vi è estraneità fra le materie europee e le materie costituzionali e questa osservazione già basterebbe a dimostrare che l'ordinamento costituzionale interno è suscettibile di subire condizionamenti anche profondi da parte dell'Unione europea.

Ulteriori fattori possono inoltre mostrare chiaramente l'idoneità della normativa europea ad incidere sugli ordinamenti costituzionali degli Stati membri.

Innanzitutto, è da considerare l'impossibilità di accostarsi "per parti" alla Costituzione; poiché qualunque Costituzione si prefigge di tracciare le linee fondamentali di tutto l'ordinamento, cioè l'immagine complessiva della società e dei suoi rapporti con i pubblici poteri, essa risponde ad un disegno unitario, di modo che il significato di ogni sua "parte" si chiarisce in relazione al tutto e ogni modifica anche circoscritta tende a riflettersi sul suo significato complessivo<sup>192</sup>.

La natura stessa della Costituzione impedisce di tracciare nette divisioni tra le sue parti.

Queste considerazioni, valide per ogni aspetto della Costituzione, valgono a maggior ragione per i principi costituzionali che si occupano dei rapporti economici. Nel sistema italiano, poi, il nesso tra i principi costituzionali riguardanti l'economia e le altre scelte fondamentali consacrate nella Costituzione è particolarmente evidente ed esplicito, tanto che le disposizioni in materia economica, lungi dal costituire un sistema in sé compiuto e concluso, rinviano continuamente agli altri interessi protetti dalla Costituzione e in particolare agli interessi sociali<sup>193</sup>; è chiaro quindi che le trasformazioni costituzionali indotte dalla partecipazione alla Comunità europea non rimangono circoscritte ai principi in materia economica, ma coinvolgono più o meno direttamente tutte le scelte fondamentali consacrate nella Carta costituzionale.

Inoltre, se è vero che la Comunità è nata come elemento di integrazione economica, è altrettanto vero che nel tempo ha assunto i caratteri di una

---

<sup>192</sup> Sul carattere unitario della Costituzione, M. LUCIANI, *La "costituzione dei diritti" e la "costituzione dei poteri"*. *Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova 1985, II, 497 ss.

<sup>193</sup> Come avviene ad esempio nell'art. 41, che vincola la libertà di iniziativa economica privata alla "utilità sociale" e ai "fini sociali", nell'art. 42 che richiede la "funzione sociale" della proprietà, nell'art. 44 che finalizza la disciplina della proprietà terriera alla instaurazione di "equi rapporti sociali", nell'art. 45 che riconosce la "funzione sociale" della cooperazione con caratteri di mutualità, nell'art. 46 che riconosce il diritto dei lavoratori di collaborare alla gestione delle aziende ai "fini della elevazione economica e sociale del lavoro", e così via: ovunque nelle norme concernenti la "costituzione economica" si insiste nel richiamare gli interessi sociali, quali limiti e criteri della normazione in materia economica.

vera e propria organizzazione giuridica, titolare di competenze in settori sempre più ampi. Si è dunque sempre più sbiadita l'idea di una Comunità strettamente limitata alla vita economica degli Stati.

L'espansione delle competenze europee ha quindi certamente condotto ad una maggiore potenzialità di influenza dell'Unione sugli ordinamenti costituzionali nazionali, ma anche prima che questa espansione si verificasse, non era assolutamente corretto sostenere che le Costituzioni nazionali si ponessero al di fuori del raggio di azione dell'ordinamento europeo per le ragioni sopra esposte.

Nel corso degli anni '60 si era affermata una tesi<sup>194</sup> che sosteneva che le fonti comunitarie fossero "fonti atipiche", intermedie tra le fonti costituzionali e le leggi ordinarie, ma essa non è stata confermata dalla giurisprudenza costituzionale; la Corte, infatti, in una nota sentenza già oggetto di discussione, la n. 399 del 1987<sup>195</sup>, ha affermato che le norme comunitarie derivate, laddove rispettino i principi fondamentali del nostro sistema costituzionale nonché i diritti inalienabili della persona umana, "si sostituiscono a quelle della legislazione interna e, se hanno derogato a disposizioni di rango costituzionale, debbono ritenersi equiparate a queste ultime, in virtù del disposto dell'art. 11 Cost., il quale consente la limitazione della sovranità nazionale al fine di promuovere e favorire organizzazioni internazionali tra cui, come è *ius receptum*, le Comunità europee" e che quindi le norme costituzionali concernenti le potestà regionali (art. 117 e 118, comma 1, Cost.) "valgono ai fini interni ed è perciò consentito alla disposizione comunitaria, sulla base del già citato art. 11 Cost., di distribuire in modo diverso le competenze per singoli casi da essa considerati".

---

<sup>194</sup> V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto*, in *Enc. dir.*, XVII, Milano 1968, 941 ss. nota 32.

<sup>195</sup> Corte cost. sent. 19-11-1987 n. 399, in *Giur. cost.* 1987, 2807 ss.



Malgrado le perplessità e le riserve che avevano inizialmente accolto questa pronuncia<sup>196</sup>, il giudice costituzionale, come già esposto, ha successivamente, in più occasioni, ribadito e precisato l'idoneità del diritto europeo ad incidere sulla distribuzione di competenze tra Stato e regioni fissata in Costituzione<sup>197</sup>. Così anche la dottrina ha acceduto a questa ricostruzione, rilevando come alle fonti comunitarie fosse assegnata "una efficacia sostanziale pari a quella di cui sono provviste le norme costituzionali o (...) un'efficacia *quodammodo* 'assimilabile' a quella espressa dalle norme costituzionali"<sup>198</sup>.

La qualificazione delle norme europee come norme di rango paracostituzionale produce numerosi problemi ricostruttivi. Tra questi ultimi rileva lo svolgimento di alcune considerazioni circa la "forza" di tali norme.

Infatti, dal riconoscimento dell'idoneità delle norme dell'Unione europea a derogare a disposizioni costituzionali interne sembra discendere che le prime abbiano forza costituzionale attiva, cioè quella stessa forza che

---

<sup>196</sup> Tra gli altri, come già riferito, si veda F. SORRENTINO, *Ammissibilità del conflitto e "cammino comunitario" della Corte. Un passo avanti o due indietro?*, in *Giur. cost.* 1987, 2818.

<sup>197</sup> Corte cost. sent. 10-6-1988 n. 632, in *Foro it.* 1988, 1018 ss.; sent. 16-7-1991 n. 349, in *Giur. it.* 1992, 1232 ss.; sent. 1-7-1992 n. 306 in *Giur. it.* 1993, 506 ss.; sent. 13-11-1992 n. 437, in *Giur. it.* 1993, 505 ss.; sent. 27-4-1993 n. 194, in *Giur. it.* 1993, 1366 ss.; sent. 24-3-1994 n. 96, in *Giur. it.* 1994, 217 ss.; sent. 31-3-1994 n. 117, in *Giur. cost.* 1994, 994 ss.; sent. 8-6-1994 n. 224, in *Giur. cost.* 1994, 1871 ss.; sent. 24-10-1995 n. 458, in *Giur. cost.* 1995, 3560 ss.; sent. 24-4-1996 n. 126, in *Giur. cost.* 1996, 1044 ss.; sent. 7-5-1996 n. 146, in *Giur. cost.* 1996, 1424 ss.; sent. 22-7-1996 n. 272, in *Giur. cost.* 1996, 2399 ss.; sent. 10-2-1997 n. 20, in *Giur. cost.* 1997, 147 ss. Si rileva, come già accennato nel precedente capitolo, un isolato *obiter dictum* in senso contrario nella sent. 26-3-1993 n. 115, in *Giur. cost.* 1993, 983, in cui la Corte ha affermato che "la norma comunitaria (...) comunque non è idonea ad incidere sulla articolazione delle competenze dei rapporti tra Stato e Regioni". Parte della dottrina (M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano 1995, 82 ss.) ha ritenuto, come già osservato nel precedente capitolo, che la Corte avesse intenzionalmente introdotto questa affermazione finale proprio per circoscrivere gli effetti della sent. n. 399 del 1987 all'episodio riguardante i programmi integrati mediterranei.

<sup>198</sup> A. RUGGERI, *Continuo e discontinuo nella giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sent. n. 170 del 1984, in tema di rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno: dalla "teoria" della separazione alla "prassi" dell'integrazione intersistemica*, in *Giur. cost.* 1991, 1589; nello stesso senso anche M. CARTABIA, *Nuovi sviluppi sulle competenze comunitarie della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.* 1989, 1017 ss.; e già C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova 1976, 1499 ss., il quale riconosceva - in virtù della posizione conferita alle norme comunitarie dalla copertura costituzionale dell'art. 11 (che quest'A. ricostruisce peculiarmente, come rinvio recettizio) - la loro "particolare efficacia, tale anche da giungere a validamente derogare a norme costituzionali (sia pure entro i limiti in seguito precisati)", cioè entro i limiti dei "principi fondamentali, sia organizzativi che materiali, o scritti o impliciti della Costituzione".

avrebbe una legge costituzionale nazionale; a questo riconoscimento ostano però due considerazioni. Innanzitutto la stessa Corte costituzionale ha negato che le norme europee entrino a far parte del sistema normativo interno e che quindi siano valutabili secondo i suoi canoni; appare quindi improprio attribuire ad esse caratteri prettamente attribuiti alle fonti interne, quali la forza o il valore di legge<sup>199</sup>. Inoltre deve essere ricordato che alle norme europee è stata riconosciuta soltanto la capacità di derogare le norme costituzionali e non anche di abrogarle; dunque esse non hanno quella capacità di innovare il diritto oggettivo che tradizionalmente si utilizza come elemento di verifica della “forza” di un determinato atto, ma solo la capacità di derogare per determinati casi a talune norme.

Si pongono poi una serie di questioni correlate a quella che potremmo definire “forza passiva” delle norme europee: ci si potrebbe chiedere se una disposizione adottata dal legislatore interno con il procedimento di cui all’art. 138 Cost. possa derogare, a sua volta, alle disposizioni dell’Unione, riattribuendo, ad esempio, alle regioni una competenza che le stesse norme europee abbiano riconosciuto allo Stato, o se debba riconoscersi a queste fonti una forza costituzionale passiva rinforzata, praticamente equiparata a quella dei principi supremi dell’ordinamento. Coloro che hanno riconosciuto alle norme europee rango “paracostituzionale”<sup>200</sup> hanno ammesso questo rafforzamento; la loro posizione sarebbe “intermedia” o “mediana” tra i “principi fondamentali,

---

<sup>199</sup> La stessa Corte costituzionale, nella sent. n. 170 del 1984, ha corretto il riconoscimento di “forza e valore di legge” alle norme comunitarie, contenuto nella precedente sent. n. 183 del 1973, precisando che “a detto atto normativo sono attribuiti forza e valore di legge, solo e propriamente nel senso che ad esso si riconosce l’efficacia di cui è provvisto nell’ordinamento d’origine”. In tale ottica destano tuttavia perplessità le affermazioni contenute nella sent. n. 389 del 1989, in cui la Corte ha precisato che “mentre gli atti idonei a porre quelle norme (comunitarie) conservano il trattamento giuridico o il regime ad essi assicurato nell’ordinamento comunitario (...) al contrario le norme da essi prodotte operano direttamente nell’ordinamento interno come norme investite di forza o valore di legge, vale a dire come norme che, nei limiti delle competenze e nell’ambito degli scopi propri degli organi di produzione normativa della Comunità, hanno un rango primario”.

<sup>200</sup> A. RUGGERI, *Fonti e norme nell’ordinamento e nell’esperienza costituzionale*, Torino 1993.

ad esse ad ogni modo superiori, e le ‘comuni’ norme costituzionali, ad esse inferiori, ammettendo quindi una triplicazione all’interno del *genus* delle norme costituzionali”<sup>201</sup>.

A questo punto, allora, si potrebbe aderire alla posizione di chi ha qualificato le norme dell’ordinamento europeo come norme costituzionali “atipiche”<sup>202</sup>, idonee a derogare alle norme costituzionali ordinarie (o quanto meno ad alcune di esse), ma a loro volta derogabili solo dai principi fondamentali della Costituzione. Questa conclusione non ha convinto chi ha ritenuto<sup>203</sup> che il diritto dell’Unione verrebbe in questo modo ad aprire una breccia troppo ampia nella Costituzione; in tal modo, infatti, tutte le norme di qualsiasi regolamento o direttiva europea potrebbero derogare a norme interne di rango costituzionale, con il solo limite dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili della persona. Secondo questo orientamento risulterebbe più avveduta una limitazione dell’idoneità derogatoria alle sole norme dei Trattati istitutivi o alle norme derivate che abbiano comunque una copertura nei Trattati stessi<sup>204</sup>.

Un’ulteriore problematica da considerare è quella relativa alla “sorte” della norma costituzionale derogata da una norma dell’Unione: se quest’ultima produce come effetto esclusivamente una deroga della prima, allora deve ritenersi che la norma costituzionale non venga caducata, ma resti efficace per tutti i rapporti che esulano dall’ambito europeo; questa norma verrebbe così a trovarsi in quella sorta di “limbo”

---

<sup>201</sup> A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, 284.

<sup>202</sup> V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1960, 790.

<sup>203</sup> A. CELOTTO, *L’efficacia delle fonti comunitarie nell’ordinamento italiano*, Torino 2003, 218

<sup>204</sup> Già G. GRECO, *Profili di diritto pubblico italo-comunitario*, in AA.VV., *Argomenti di diritto pubblico italo-comunitario*, Milano 1989, 36, pochi mesi dopo la sent. 399 del 1987 aveva esattamente rilevato come tale deroga potesse essere legittima solo se contenuta in disposizioni dei Trattati comunitari, mentre nelle ipotesi in cui la fonte immediata della deroga fosse costituita dall’atto di normazione comunitaria derivata, specificava che essa “deve rinvenire esplicitamente o implicitamente il proprio fondamento nei Trattati: in mancanza di che, tale deroga sarebbe sicuramente illegittima, se non altro proprio per violazione dei Trattati medesimi”.

in cui è collocata la norma interna di rango legislativo a seguito della sua mancata applicazione da parte del giudice comune e degli altri soggetti a ciò abilitati per contrasto con il diritto dell'Unione.

Questa situazione, come noto, è stata oggetto di critica da parte della Corte di giustizia che, ai fini della certezza del diritto, ha ritenuto comunque necessaria una successiva abrogazione espressa della norma interna<sup>205</sup>; e questa soluzione è stata poi condivisa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 389 del 1989<sup>206</sup> e messa in pratica dal legislatore italiano. Inoltre, dato che il rapporto tra diritto interno e diritto europeo non è un rapporto di genere a specie, appare improprio qualificare come deroga l'effetto che discende da una antinomia tra esse: ma in questo modo si arriverebbe alla paradossale conseguenza di affermare l'esigenza di abrogare (o di annullare) la norma interna di rango costituzionale per far posto, senza incertezze, ad una norma europea.

Da quanto osservato emergono in maniera evidente le profonde problematiche che porta con sé l'incidenza del diritto dell'Unione europea nell'ordinamento costituzionale interno.

---

<sup>205</sup> Secondo A. CELOTTO, *op. ult. cit.*, 203 nota 26, è da notare il progressivo sviluppo della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, che, pur potendo apparire a prima vista un'inversione di tendenza, è da considerare un progressivo "affinamento" degli strumenti di prevalenza del diritto comunitario. Infatti, inizialmente, quando la Corte costituzionale italiana condizionava la diretta applicabilità del diritto comunitario ad un atto interno dello Stato (la dichiarazione di illegittimità costituzionale o l'atto abrogativo) la Corte comunitaria riteneva che dovesse essere il giudice ordinario a disapplicare la norma interna incompatibile, per consentire la diretta e immediata applicabilità del diritto comunitario. Invece, allorché la Corte costituzionale si è anch'essa sostanzialmente orientata in questo senso, il giudice comunitario ha messo in luce la necessità di un atto interno che elimini l'infrazione. Secondo l'A. in ciò è possibile notare la "progressività" degli obiettivi perseguiti dalla Corte comunitaria nel suo ruolo di garante della corretta applicazione del diritto comunitario.

<sup>206</sup> Corte cost., sent. 11-7-1989 n. 389, in *Giur. cost.* 1989, 1757 ss.

#### 4. I controlimiti

La Corte costituzionale ha quindi riconosciuto la prevalenza delle norme europee non solo nei confronti delle norme interne di livello primario, ma altresì nei confronti delle disposizioni costituzionali.

Come noto, lo stesso giudice costituzionale ha posto un freno a tale prevalenza, attraverso l'individuazione della categoria dei "controlimiti", principi dell'ordinamento non derogabili né modificabili dalle norme europee<sup>207</sup>.

Tali limiti sono stati introdotti al fine di "tranquillizzare gli animi" di chi si mostrava preoccupato per la solidità della sovranità nazionale "minacciata" dall'ingerenza delle norme europee.

E' stato notato<sup>208</sup> come la divergenza tra la giurisprudenza della Corte di giustizia e la Corte costituzionale sulla non esistenza, per la prima, e sull'esistenza, per la seconda, di limiti al primato del diritto europeo, "parrebbe essere (perlomeno così fino ad oggi è stata) una divergenza di carattere meramente teorico-astratto, non essendosi mai fatto luogo dalla nostra Corte all'uso dell'arma dei 'controlimiti' per sbarrare l'ingresso a norme provenienti dall'Unione".

Secondo tale orientamento la teoria dei controlimiti si porrebbe, quindi, su un piano meramente astratto, posta la ingente difficoltà che si verifici nella realtà una violazione da parte dell'ordinamento europeo di un diritto inviolabile o di un principio fondamentale dell'ordinamento.

Nonostante tale assunto sia in parte condiviso, si ritiene comunque opportuno esaminare tale dottrina, soprattutto alla luce dei più recenti sviluppi, al fine di chiarire se le norme europee che incidono sul riparto

---

<sup>207</sup> Si vedano, tra le tante pronunce della Corte, le sentenze n. 98 del 27-12-1965, in *Giur. cost.* 1965, 1322 ss.; n. 183 del 27-12-1973, in *Giur. cost.* 1973, 2401 ss.; n. 170 dell'8-6-1984, in *Giur. cost.* 1984, 1098 ss.

<sup>208</sup> A. RUGGERI, *Riforma del titolo V e giudizi di "comunitarietà" delle leggi*, in AA VV, *Diritto comunitario e diritto interno* (Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007), Milano 2008, 455.

delle competenze tra Stato e regioni possano “colpire” quei principi dell’ordinamento che ne costituiscono la struttura portante.

Come noto, a partire dalla sentenza n. 98 del 1965<sup>209</sup>, la Corte ha delineato l’esistenza di un primato con riserva delle norme europee.

In questa pronuncia, che si inserisce nel momento definito<sup>210</sup> “genetico” della formazione della teoria – e della giurisprudenza – dei controlimiti, la Corte ha delineato una distinzione tra norme costituzionali cedevoli rispetto alle norme europee e principi fondamentali e diritti inviolabili che, invece, devono in ogni caso essere preservati dall’impatto con la normativa sovranazionale.

In realtà, per essere più precisi, deve rilevarsi come nella pronuncia in esame la Corte si sia concentrata soprattutto sulla tutela dei diritti inviolabili (la questione concerneva infatti il diritto alla tutela giurisdizionale), piuttosto che sulla tutela dei principi fondamentali dell’ordinamento (la Corte estenderà pienamente a questi ultimi la categoria dei controlimiti solo con la sentenza n. 173 del 1983). I Trattati istitutivi della Comunità europea, secondo la Corte, possono determinare deroghe alle norme costituzionali che stabiliscono le competenze degli organi dello Stato, ma tali deroghe non possono riflettersi sui diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione.

La limitazione del riferimento ai diritti inviolabili piuttosto che ai principi fondamentali dell’ordinamento si giustifica in relazione al periodo storico in esame, nel quale l’ordinamento europeo non contemplava ancora una carta dei diritti e la Corte di giustizia aveva ritenuto che la difesa degli stessi non rientrasse nelle sue competenze<sup>211</sup>.

---

<sup>209</sup> Corte cost., sent. 27-12-1965 n. 98, in *Giur. cost.* 1965, 1322 ss.

<sup>210</sup> P. ZUDDAS, *L’influenza del diritto dell’Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, Padova 2010, 171.

<sup>211</sup> Proprio tali rilievi della Corte costituzionale italiana, evidenziati contestualmente ad affermazioni assai simili da parte del Tribunale costituzionale federale tedesco – preoccupato al pari della Corte italiana per l’assenza di una carta dei diritti fondamentali a livello comunitario e per la disattenzione delle istituzioni europee ad alcuni principi ritenuti essenziali nelle democrazie occidentali – sono

Ai fini della presente indagine, si rileva come nella sentenza in esame sia stato colto un aspetto di particolare interesse, definito invero nei termini di un “fuggevole cenno”<sup>212</sup>. Tale elemento consiste nel rilievo assegnato dalla Corte alle norme organizzative dell’ordinamento interno nella definizione dei controlimiti.

Come già rilevato, nella pronuncia il controlimite al primato del diritto europeo viene individuato nel rispetto dei diritti inviolabili; tuttavia, la verifica del rispetto da parte delle norme europee del diritto alla tutela giurisdizionale, garantito dall’art. 24 Cost., è effettuata attraverso la valutazione della compatibilità del sistema giurisdizionale europeo con le linee fondamentali dell’organizzazione del nostro sistema giudiziario. Si delinea, quindi, sullo sfondo della trattazione, il richiamo della Corte ai principi fondamentali dell’organizzazione di un sistema, con un’anticipazione di quello che sarà il successivo sviluppo della teoria dei controlimiti.

La problematica dei controlimiti è approfondita successivamente con la sentenza n. 183 del 1973, i cui passaggi fondamentali sono stati ripresi testualmente dalla sentenza n. 170 del 1984. Infatti, come già accennato, in queste pronunce i controlimiti sono individuati non soltanto nei diritti inviolabili della persona umana, ma anche nei “principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale”<sup>213</sup>.

---

probabilmente le con-cause che hanno indotto la Corte di giustizia a elaborare veri e propri principi costituzionali non scritti dell’ordinamento europeo, tra cui compaiono anzitutto i diritti fondamentali.

<sup>212</sup> M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano 1995, 100, nota 11.

<sup>213</sup> Punto 9 del considerato in diritto. In particolare, la Corte sostiene che “in base all’art. 11 della Costituzione sono state consentite limitazioni di sovranità unicamente per il perseguimento delle finalità ivi indicate; e deve quindi escludersi che siffatte limitazioni, concretamente puntualizzate nel Trattato di Roma (...), possano comunque 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. Ed è ovvio che qualora dovesse mai darsi all’art. 189 una sì aberrante interpretazione, in tale ipotesi sarebbe sempre assicurata la garanzia del sindacato giurisdizionale della Corte costituzionale sulla perdurante compatibilità del Trattato con i suddetti principi fondamentali”. Oltre che dalla sentenza n. 170 del 1984, il riferimento ai principi fondamentali è presente in moltissime sentenze successive; tra le tante si vedano la n. 399 del 1987, n. 632 del 1988, n. 349 del 1991, n. 306 del 1992, n. 437 del 1992, n. 117 del 1994.

Deve rilevarsi come il riferimento a tali principi non possa non comprendere anche le forme strutturali dell'organizzazione dell'ordinamento costituzionale.

La Corte si mostra dunque sensibile al rispetto da parte delle norme europee dei principi costitutivi dell'ordinamento, e quindi non solo al rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo.

La problematica che si delinea riguarda l'esatta individuazione di quale sia effettivamente l'oggetto dei controlimiti intesi quali principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, e, in particolare, se il principio regionalista possa essere annoverato tra questi.

#### **5. La complessa identificazione dei principi fondamentali quali controlimiti al primato del diritto europeo**

L'espressione "principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale" è alquanto generica e non consente, in assenza di maggiori specificazioni, di individuare con certezza quali siano tali principi.

La Costituzione non li enuncia espressamente, né un'elencazione esplicita e esaustiva è reperibile nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

A questo riguardo sono state sostenute differenti posizioni: alcune individuano i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale in tutti i diritti fondamentali protetti dalla Costituzione italiana, a cui aggiungono la forma repubblicana, esplicitamente sottratta a revisione costituzionale dall'art. 139 Cost., e la struttura regionale dello Stato; altri aggiungono la rigidità della Costituzione; altri ancora annoverano il pluralismo, l'indipendenza della magistratura, il suffragio universale, eguale, libero e segreto; altri menzionano il principio personalista, il pluralismo, il principio democratico, il principio garantistico e l'apertura sovranazionale dello Stato.



Negli anni '90, poi, si è diffusa l'idea, accolta soprattutto nel mondo politico, ma senza riscontri positivi da parte della giurisprudenza e della dottrina, che l'intera parte prima della Costituzione fosse sottratta ad ogni modifica o deroga, e che soltanto le parti concernenti l'organizzazione (parte seconda della Costituzione) potessero essere modificate ed adeguate sotto la spinta delle varie esigenze interne e europee.

Le divergenze di posizioni che si riscontrano in dottrina in verità non sembrano condurre a risultati assolutamente inconciliabili: non manca, infatti, un nucleo di principi generalmente condiviso.

Tuttavia di fronte ai margini di incertezza delineati, si è prodotto l'effetto di esaltare il ruolo della Corte costituzionale, interprete privilegiato e custode dei principi costituzionali, anche nella identificazione e nella determinazione del contenuto di essi e, quindi, anche dei controlimiti in questa sede esaminati.

A tal proposito deve rilevarsi come quest'ultima, nella sentenza n. 1146 del 1988<sup>214</sup>, abbia sostenuto che "La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana."

Si evidenzia come non sia del tutto scontato che i controlimiti possano essere identificati nei principi non soggetti a revisione costituzionale; in

---

<sup>214</sup> Corte cost., sent. 29-12-1988 n. 1146, in *Giur. cost.* 1988, 5565 ss.

particolare, mentre alcuni sostengono la totale coincidenza dei primi con i secondi<sup>215</sup>, altri ritengono impossibile assimilare i controlimiti ai principi insuscettibili di revisione costituzionale. Secondo quest'ultimo orientamento, esisterebbero principi che, pur disponibili in sede di revisione della Costituzione, non sarebbero derogabili dalle norme europee – ad esempio, quelli relativi alla ripartizione di competenze tra lo Stato e le regioni – poiché non necessari, appunto, al “perseguimento delle finalità (...) sottese all'apertura comunitaria” dello Stato italiano<sup>216</sup>. In particolare, la stessa Corte ha spesso indicato un insieme di principi fondamentali intangibili variabile al mutare dell'ordinamento di

---

<sup>215</sup> Sostengono la coincidenza tra controlimiti al primato del diritto europeo e i limiti alla revisione costituzionale (limiti interni) F. SORRENTINO, *Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità Europee*, I, Milano 1970, 105 ss.; A. RUGGERI, *Continuo e discontinuo nella giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sent. n. 170 del 1984, in tema di rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno: dalla “teoria” della separazione alla “prassi” dell'integrazione*, in *Giur. cost.* 1991, 1590.

<sup>216</sup> F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano 1995, 213. A questo proposito è interessante rilevare quanto sostenuto da A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova 2002, 235-236. L'Autore, in relazione ai limiti sostanziali alla revisione della Costituzione sostiene che “l'unico limite sostanziale è quello discendente dalla riconfermata irrevocabilità della forma repubblicana. Da cui però discende non solo il divieto della restaurazione monarchica (...), ma anche il divieto di concentrare il potere di decisione politica in capo ad organi (direttamente o indirettamente) non eletti e il divieto di pregiudicare quelle situazioni giuridiche che possono essere ritenute coesistenziali alla forma repubblicana (eguaglianza, universalità del diritto di voto, parità nell'accesso ai pubblici uffici ecc.). Al di là di questo ambito non mi sembra sia possibile andare”. L'Autore si orienta in senso contrario alla sottrazione dei diritti inviolabili alla revisione costituzionale; si chiede poi quali siano questi diritti inviolabili dell'uomo e illustra tre ordini di ragioni per spiegare la sua tesi: “In primo luogo, per le ragioni di principio, attinenti al diritto di ogni generazione di decidere i propri destini (...). In secondo luogo perché gli stessi sostenitori dell'equazione ‘diritti inviolabili=diritti irrevocabili’ (una equazione discutibile sia nelle premesse che nelle conseguenze) finiscono per ammettere che l'immodificabilità concernerebbe soltanto ‘il nucleo di valore dei diritti inviolabili’, e quindi non la testuale disciplina di essi. In terzo luogo perché non è affatto esatto sostenere che, secondo la giurisprudenza costituzionale, i diritti inviolabili dell'uomo, una volta assunti a ‘principi supremi dell'ordinamento’, si sottrarrebbero alla possibilità di una revisione costituzionale. Infatti una cosa è sostenere che, in quanto ‘principi supremi dell'ordinamento’, tali diritti non possano essere modificati da parte delle leggi ordinarie di esecuzione del Concordato e di accordi internazionali o non possano essere limitati da norme di Statuti regionali (in questo senso è infatti la giurisprudenza costituzionale), altra cosa è invece sostenere che con legge di revisione costituzionale non si possa modificare la disciplina dei diritti previsti in Costituzione.” L'Autore parrebbe dunque sostenere che mentre le leggi di revisione costituzionale sono idonee a modificare i diritti fondamentali e i principi supremi dell'ordinamento (escluso quel nucleo prima individuato) previsti in Costituzione, le norme provenienti da ordinamenti esterni non siano in grado di farlo.

riferimento: limiti alla revisione, limiti al Concordato, limiti ai trattati internazionali, controlimiti al primato del diritto europeo<sup>217</sup>.

Si è rilevato<sup>218</sup> come numerosi elementi di identità si riscontrino tra i principi inviolabili che sono opposti agli ordinamenti esterni, e dunque alle norme concordatarie, internazionali ed europee, mentre diversi elementi di differenziazione sono stati rilevati tra questo primo gruppo di limiti e i limiti “interni” alla revisione costituzionale<sup>219</sup>.

Da quanto osservato deve quindi rilevarsi l’assenza di una precisa individuazione, sia nel testo costituzionale che nella giurisprudenza della stessa Corte, dei principi supremi dell’ordinamento che costituiscono controlimiti all’ingresso delle norme europee nel nostro ordinamento.

## **6. L’art. 5 della Costituzione come controlimite al primato del diritto europeo**

Di fronte alle incertezze che dominano tale dibattito, ai fini che rilevano in questa indagine, ci si deve porre il quesito se l’alterazione del riparto di competenze legislative tra Stato e regioni da parte del diritto europeo sia idonea a porsi in contrasto con un controlimite esistente nell’ordinamento costituzionale interno e ad essa opponibile.

La domanda alla quale occorre rispondere è quindi se il principio regionalista e/o il principio di autonomia possa essere considerato un principio supremo dell’ordinamento (e se, di conseguenza, il medesimo

---

<sup>217</sup> L’ampia discrezionalità che la Corte ha esercitato in materia è messa in luce in particolare da S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni* 2004, 578 ss.

<sup>218</sup> P. ZUDDAS, *op. ult. cit.*, 176-177.

<sup>219</sup> Si rammenta come la Corte costituzionale, nella sentenza n. 1146 del 1988 prima citata, abbia associato i limiti al primato del diritto europeo a quelli gravanti sulle norme concordatarie, ribadendo di aver “già riconosciuto in numerose decisioni come i principi supremi dell’ordinamento costituzionale abbiano una valenza superiore rispetto alle altre norme o leggi di rango costituzionale, sia quando ha ritenuto che anche le disposizioni del Concordato, le quali godono della particolare ‘copertura costituzionale’ fornita dall’art. 7, comma secondo, Cost., non si sottraggono all’accertamento della loro conformità ai ‘principi supremi dell’ordinamento costituzionale’ (v. sentt. nn. 30 del 1971, 12 del 1972, 175 del 1973, 1 del 1977, 18 del 1982), sia quando ha affermato che la legge di esecuzione del Trattato della CEE può essere assoggettata al sindacato di questa Corte ‘in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana’ (v. sentt. nn. 183 del 1973, 170 del 1984)”.

possa essere opposto all'ingresso delle norme europee dirette ad alterare il rapporto tra lo Stato e le autonomie territoriali regionali).

### 6.1 *Segue Il principio di “unità” e di “autonomia”*

La disposizione che si ritiene debba essere oggetto di indagine è l'art. 5 della Costituzione, espressione del principio unitario e autonomista della Repubblica.

Quest'ultima, infatti, “una e indivisibile” secondo il disposto costituzionale, riconosce e promuove le autonomie locali, “attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento” .

E' stato rilevato<sup>220</sup> come i principi espressi dall'art. 5 Cost., e cioè quello unitario e autonomista, siano, secondo un'opinione largamente condivisa, “gli opposti confini entro i quali contenere qualunque revisione della forma di Stato sotto il profilo della distribuzione dei poteri sovrani e di indirizzo politico nel territorio”.

Tali principi sarebbero tra loro contrapposti, ma anche necessariamente inscindibili ed ognuno di essi costituirebbe il presupposto dell'altro, poiché mentre il principio unitario si pone come momento di composizione del pluralismo, l'autonomia è in grado di svilupparsi solo in un contesto di unitarietà.

Si è evidenziato<sup>221</sup> come il concetto di “autonomia” individuato nell'art. 5 Cost., possa essere inteso essenzialmente in due modi: in senso soggettivo e in senso oggettivo; “nell'un caso e nell'altro, articolandosi e svolgendosi in forme plurime, estremamente varie”<sup>222</sup>.

---

<sup>220</sup> P. ZUDDAS, *op. ult. cit.*, 184 ss.

<sup>221</sup> A. RUGGERI, *L'autonomia regionale (profili generali)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n. 24/2011 - fa parte di A. RUGGERI – G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino 2012.

<sup>222</sup> A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, 3.

Per la prima accezione ci si riferisce ai soggetti portatori di autonomia (dai privati agli enti pubblici, territoriali e non); attraverso il richiamo alle “autonomie locali” si effettua un rinvio a tutti i soggetti per il cui tramite prende corpo ed ha svolgimento il pluralismo istituzionale in ambiti materiali o territoriali ristretti.

Quanto alla seconda accezione, si osserva come lo stesso articolo, nel prescrivere che la legislazione debba adeguarsi nei propri principi e metodi, “alle esigenze dell’autonomia” “fa propria anche la nozione oggettiva dell’autonomia stessa, le cui manifestazioni di ordine funzionale (in campo legislativo, amministrativo, finanziario, ecc.) costituiscono dunque un *valore* primario e fondante dell’ordinamento”<sup>223</sup>.

Tale valore risulta appunto contrapposto ad un altro valore espresso nell’art. 5 Cost., quello di unità-indivisibilità della Repubblica, con il quale la stessa autonomia è chiamata costantemente a “bilanciarsi”.

Conseguentemente, i suddetti valori non possono essere considerati in perenne e reciproco conflitto, costituendo infatti i due profili di “un unico volto dell’ordinamento”<sup>224</sup>.

Tale particolare complementarità comporta che entrambi i principi vengano a svolgere non solo un ruolo di carattere negativo, e cioè diretto ad impedire che eventuali modifiche dell’assetto territoriale costituiscano un pericolo per la struttura unitaria della Repubblica, ma altresì a svolgere un ruolo positivo, attraverso l’imposizione del mantenimento dell’equilibrio tra i due principi in ogni caso di modifiche dell’assetto territoriale<sup>225</sup>.

---

<sup>223</sup> A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, 3.

<sup>224</sup> A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, 3.

<sup>225</sup> Sul punto A. RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un “modello” e delle sue possibili realizzazioni)*, in *Diritto pubblico comparato e europeo* 2006, 44, aveva rilevato come, a rigore, neppure potrebbe ammettersi il caso che la disciplina comunitaria accresca il patrimonio delle autonomie (quanto meno, che lo faccia in modo eccessivo, irragionevole),

Da quanto rilevato è stato dedotto<sup>226</sup> come l'equilibrio tra unità ed autonomia possa essere considerato un principio costituzionale implicito. Sembra quindi potersi affermare che il principio pluralistico enunciato dall'art. 5 Cost., collocato nella parte relativa ai "Principi fondamentali", costituisca un principio fondamentale dell'ordinamento<sup>227</sup>.

A questo proposito è stato infatti rilevato come tale principio costituisca un limite invalicabile da parte dell'ordinamento europeo; esso potrà "subire trasformazioni ed evolversi, ma certo non potrà essere vanificato"<sup>228</sup>.

## **6.2 *Segue* Problematiche concernenti la potenziale violazione dei principi di unità e autonomia da parte del diritto dell'Unione europea**

E' interessante notare, soprattutto ai fini delle osservazioni che saranno svolte più avanti, come le scelte relative al riparto di competenze tra Stato e autonomie siano state considerate strumenti di attuazione dell'equilibrio tra i principi di unità e autonomia di cui sopra, e quindi diretta espressione dei due principi in esame.

Già nelle riflessioni dei primi commentatori dell'art. 5 Cost., infatti, si rilevava l'obbligo - posto principalmente a carico del legislatore in sede di revisione costituzionale, ma estendibile anche al legislatore "esterno"

---

si da mettere a rischio l'equilibrio sotteso alla disposizione costituzionale in esame, stavolta a detrimento palese dell'unità.

<sup>226</sup> P. ZUDDAS, *op. ult. cit.*, 186.

<sup>227</sup> Si vedano, tra gli altri, M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e "norme di procedura". Profili di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Napoli 2009, 79, secondo il quale "non vi sono dubbi che il principio autonomistico vada annoverato tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano"; nello stesso senso A. ANZÒN, *Le Regioni in balia del diritto comunitario?*, in *Giur. cost.* 1996, 1069; M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano 1995, 82, nota 159; V. ONIDA, *Il ruolo delle regioni nel sistema comunitario*, in *Le Regioni* 1991, 10. Un'esplicita qualificazione dei principi enucleati dall'art. 5 nei termini di principi costituzionali "di struttura" dello Stato italiano compare già in V. CRISAFULLI, *Principi costituzionali in tema di autonomie locali e art. 93 del T.U. sulla finanza locale*, in V. CRISAFULLI, *La Costituzione e la sue disposizioni di principio*, Milano 1952, 207 ss.

<sup>228</sup> A. MARZANATI, *Osservazioni in tema di tutela delle "esigenze unitarie" nella attuazione della normativa CEE in materie regionali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 1993, 1256.

– “che tutti i provvedimenti che siano stati presi o che siano per prendersi in materia di autonomie locali siano esaminati sotto il profilo del pericolo che essi possano rappresentare per l’unità d’Italia, nella situazione storica in cui siano presi e siano mantenuti”<sup>229</sup>.

Con riferimento al rispetto da parte dell’ordinamento europeo dei principi fondamentali del nostro ordinamento, si è altresì evidenziato come l’affidare alla Comunità (oggi l’Unione) il potere di disporre delle competenze regionali anche in deroga a norme costituzionali possa “presentare il rischio, nemmeno troppo astratto, di provocare una erosione della loro sfera di attribuzioni tale da mettere in pericolo o da ledere il principio regionalista, che costituisce senza dubbio uno di quei principi costituzionali fondamentali”<sup>230</sup>. Sul punto si è sostenuto come il riconoscimento da parte della Corte costituzionale della possibilità per le norme europee di alterare il riparto di competenze tra Stato e regioni, insieme allo scarso coinvolgimento di queste ultime in sede di definizione della posizione nazionale, e al limitato accesso alla giustizia europea, comportino tuttora “un rischio serio di compressione del principio autonomistico”<sup>231</sup>.

In coerenza con tale orientamento si è affermato che “anche se la Corte costituzionale italiana non lo afferma esplicitamente, bisogna ritenere che il principio regionalista debba rientrare tra i principi fondamentali inderogabili che non possono essere modificati dalle normative comunitarie”<sup>232</sup>.

---

<sup>229</sup> C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell’articolo 5 della Costituzione*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, 71.

<sup>230</sup> A. ANZON, *op. ult. cit.*, 1069.

<sup>231</sup> Così R. MASTROIANNI, *Il contributo delle regioni italiane all’elaborazione del diritto dell’Unione europea*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo* (X convegno Trieste – Gorizia, 23-24 giugno 2005), Napoli 2006, 183-184; nello stesso senso, G. IURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo*, Milano 2005, 47 ss.

<sup>232</sup> M. CARTABIA, *op. ult. cit.*, 82, nota 159, e 106.

Si evidenzia, quindi, come la possibile incisione dei principi enunciati nell'art. 5 Cost. da parte del diritto dell'Unione europea sia stata e continui ad essere una questione oggetto di particolare interesse.

In relazione al silenzio della Corte costituzionale su tale aspetto deve tuttavia essere sottolineato quanto affermato da quest'ultima nella sentenza n. 81 del 1979<sup>233</sup>, nella quale è presente un esplicito riferimento al limite, rappresentato dai principi costituzionali dell'autonomia e del decentramento, rispetto alla ingente sottrazione di competenze alle regioni, derivante dall'accentramento, in capo al legislatore statale, dei poteri di attuazione delle direttive europee di ravvicinamento delle legislazioni incidenti su materie regionali<sup>234</sup>; la Corte, infatti, ha sostenuto che se i poteri necessari per l'attuazione delle direttive europee nell'ordinamento interno "fossero esclusivamente accentrati in capo al legislatore nazionale, ne seguirebbe (...) l'erosione di quella sfera di autonomia che alle Regioni è invece garantita. E' dunque una esigenza del nostro sistema costituzionale che l'attuazione in via legislativa delle direttive comunitarie non prescinda dall'osservanza dei fondamentali principi dell'autonomia e del decentramento".

Deve tuttavia osservarsi, come già precedentemente indicato, che, in tali casi, il fenomeno dell'accentramento delle competenze si ritrova essenzialmente *in re ipsa*, posto che le direttive dirette a ravvicinare le legislazioni degli Stati membri in una determinata materia sono necessariamente portatrici di una spinta all'uniformità e dunque tendenzialmente "accentratrici".

---

<sup>233</sup> Corte cost., sent. 26-7-1979 n. 81, in *Giur. cost.* 1979, 622 ss.

<sup>234</sup> Sul punto, si veda altresì la posizione espressa dal Tribunale costituzionale tedesco, che ha indicato esplicitamente nel principio federale un limite invalicabile rispetto all'intervento comunitario sulle norme costituzionali; in tal senso, *Bundesverfassungsgericht* 8-4-1987, 75 BVerfGE 223 e *Solange II*, 10-10-1986, con commento di W.H. ROTH, *The application of Community Law in West Germany: 1980-1990*, in *Common Market Law Review* 1991, 137 ss.



Sul punto si rileva altresì l'ormai nota sentenza n. 126 del 1996<sup>235</sup>, nella quale la Corte ha rilevato come sia “principio indubitabile che la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea e agli obblighi che ne derivano deve coordinarsi con la propria struttura costituzionale fondamentale, della quale fa parte integrante la struttura regionale dello Stato (compresa la particolarità della posizione delle Province autonome di Trento e Bolzano, entro l'organizzazione della Regione Trentino-Alto Adige)”.

Il principio regionalista sembra quindi essere considerato dalla stessa Corte costituzionale uno dei pilastri del nostro ordinamento costituzionale, non suscettibile di subire limitazioni o “attacchi” da norme dell'Unione europea.

Ciò che quindi occorre verificare è il limite oltre il quale l'alterazione del riparto delle competenze tra Stato e regioni costituisce una vera e propria violazione del principio regionalista e, conseguentemente, una violazione di uno dei principi fondamentali dell'ordinamento.

Prima di tentare di fornire una risposta a tale domanda, al fine di evidenziare la rilevanza del principio in esame, deve sottolinearsi come sia stato rilevato il legame esistente tra i principi enunciati nell'art. 5 Cost. – ed in particolare il principio autonomista – con altri principi fondamentali, rappresentativi di altrettante norme cardine dell'ordinamento costituzionale: l'art. 1, l'art. 2 e l'art. 3.

In particolare, quanto al legame con l'art. 1, relativamente alla proclamazione della sovranità popolare, si rileva come il riconoscimento del principio autonomistico come costitutivo della struttura fondamentale dello Stato e “controlimite”<sup>236</sup> all'ingresso del diritto europeo nell'ordinamento italiano non equivalga soltanto ad affermarne

---

<sup>235</sup> Corte cost., sent. 24-4-1996, n. 126, in *Giur. cost.* 1996, 1056.

<sup>236</sup> Corte cost., sent. n. 126 del 1996 citata.

l'indisponibilità, da parte dello Stato, nei rapporti con l'ordinamento europeo, ma soprattutto a ribadire la derivazione dal fondamentale principio della sovranità popolare come articolazione autonomistica di essa.

La sovranità popolare, infatti, come sostiene la stessa Corte costituzionale<sup>237</sup>, non si esaurisce nelle sedi dove tradizionalmente si realizza la rappresentanza politica, ma informa di sé l'ordinamento costituzionale, manifestandosi attraverso le modalità ritenute idonee a perseguire i fini e i valori in esso sottesi.

In questa prospettiva il principio autonomistico viene individuato come modo di esercizio della sovranità popolare<sup>238</sup>.

Al fine di precisare tale legame si osserva quanto segue.

Il modello di ordinamento delineato dall'art. 5 Cost. – confermato in sede di revisione del titolo V – è informato al principio del pluralismo istituzionale, che comporta la ripartizione delle “attività di pubblico potere tra più figure soggettive indipendenti”<sup>239</sup>.

L'articolazione del potere pubblico tra autorità elette a suffragio universale a livello locale e la titolarità da parte di queste di una variegata gamma di prerogative politiche e di possibilità di interventi normativi, garantisce una più ampia realizzazione del principio democratico e di rappresentanza politica<sup>240</sup>.

---

<sup>237</sup> Corte cost., sent. 12-4-2002, n. 106, in *Giur. cost.* 2002, 870.

<sup>238</sup> In questo senso, G. VOLPE, *Autonomia locale e garantismo: la separazione delle competenze tra Stato e Regione*, Milano 1972, 113 ss.; G. BERTI, *Art. 5 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 277 ss., secondo il quale l'autonomia è “modo di essere della Repubblica” e “faccia interna della sovranità”; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano 1979, 284 e nota 110; S. BARTOLE, *La Corte costituzionale chiude al “federalismo” dal basso*, in *Giur. cost.* 2007, 4042 ss., il quale sostiene che “sotto il profilo interno la sovranità è attribuita al popolo e le funzioni e i poteri che di essa sono espressione si frazionano e ripartono tra lo Stato e gli enti territoriali in modo da consentire (...) al popolo di esercitare la sovranità nei modi e nelle forme previste dalla Costituzione”.

<sup>239</sup> M. S. GIANNINI, *Le Regioni: rettificazioni e prospettive*, in E. ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna 1973, 193.

<sup>240</sup> In questo senso C.M. DUDEK, *Can the European Union Influence the Functioning of Regional Governments?*, European Forum Series, in [http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/00\\_49.pdf](http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/00_49.pdf), 8; il legame tra principio di autonomia e principio democratico è sottolineato anche da M. CECCHETTI,

Infatti, quando le scelte politiche sono adottate al livello più vicino ai cittadini, questi ultimi potranno con più facilità “toccare con mano” il meccanismo della rappresentanza e della sovranità popolare e saranno altresì in grado di svolgere un diretto controllo sull’operato dei pubblici poteri.

L’ “autorità” non si trasforma in tal modo in un soggetto esterno e distante dai cittadini che l’hanno costituita attraverso il loro voto, ma rimane all’interno della comunità locale<sup>241</sup>.

Sul punto si è rilevato<sup>242</sup> che il decentramento, l’autonomia territoriale e la sussidiarietà sono principi che rafforzano gli istituti della cittadinanza attiva e le istanze di partecipazione dei cittadini al potere; essi “rendono più forti e legittimati i circuiti politici di espressione del «volere» democratico (...)”<sup>243</sup>.

Il conferimento di ampi poteri ai governi regionali produce l’effetto di avvicinare le autorità pubbliche al cittadino, consentendo a quest’ultimo una maggiore partecipazione alle scelte politiche e migliorando in tal modo la qualità della democrazia<sup>244</sup>.

Si presume infatti che i pubblici poteri locali conoscano in modo specifico la realtà nella quale operano, avendo così la possibilità di

---

*Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione; profili di contro-riforma dell’autonomia regionale e locale* (Atti del seminario “La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive”, Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012), in <http://www.fondazionebrunovisentini.eu/site/wp-content/uploads/2013/03/Cecchetti-CERADI.pdf>, 12, ove si evidenzia che “meno autonomia” equivale inesorabilmente a “meno democrazia”.

<sup>241</sup> Secondo C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell’articolo 5 della Costituzione*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, 81, le autonomie locali “costituiscono per i cittadini esercizio, espressione, modo d’essere, garanzia di democrazia e libertà” poiché il riconoscimento dell’autonomia alle collettività locali determina una divisione del potere politico ed impedisce quindi “che, a causa della concentrazione in un solo organo, in una sola istituzione o in una sola persona, il potere si tramuti in dispotismo, e l’autorità, priva di limiti, degradi a prepotenza”.

<sup>242</sup> A. PATRONI GRIFFI, *Il ruolo delle Regioni nella vita democratica dell’Unione*, in *Rassegna parlamentare* 2004, 945 ss.

<sup>243</sup> A. PATRONI GRIFFI, *op. ult. cit.*, 947.

<sup>244</sup> In questo senso C.M. DUDEK, *op. ult. cit.*, 5.

compiere le scelte più appropriate per la comunità locale di riferimento e di fare proprie le aspirazioni e le esigenze dei cittadini<sup>245</sup>.

Si è affermato in proposito che “il principio delle autonomie locali si pone (...) come profilo particolare del principio democratico e della sovranità popolare”<sup>246</sup>.

Per le ragioni esposte il principio autonomistico previsto dall’art. 5 della Costituzione deve essere letto in intima connessione con il principio della sovranità popolare di cui all’art. 1 della Costituzione.

Quanto al legame dei principi enunciati nell’art. 5 Cost. (in particolare, del principio di autonomia) con l’art. 2 Cost.<sup>247</sup>, deve rilevarsi come l’attuazione effettiva del principio menzionato possa condurre ad una incisiva garanzia dei diritti inviolabili di cui alla medesima disposizione.

L’eventuale difformità di azione a livello regionale risulta infatti preordinata a garantire una efficace tutela dei diritti inviolabili, consentendo alle autorità locali di adeguare le forme di intervento ai caratteri della realtà di riferimento<sup>248</sup>, nel rispetto, ovviamente, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, determinati dal legislatore statale in via esclusiva (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.).

---

<sup>245</sup> Sul ruolo assegnato in questo ambito alla normazione locale si veda I.M. MARINO, *La funzione statutaria e regolamentare delle istituzioni locali*, in A. PIRAINO (a cura di), *La funzione normativa di comuni, province e città metropolitane*, Palermo 2002, 180, secondo il quale “alla normazione locale vengono assegnati i ruoli di impatto con le comunità e di riserva di democraticità nella stessa costruzione della norma, di concreta scelta di interessi localizzabili, di realizzare la preferenza accordata alle vocazioni di sviluppo locale, agli interessi ed alla loro cura nella sede locale in cui emergono, e via dicendo.”

<sup>246</sup> A PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell’ordinamento costituzionale italiano*, Milano 1983, 149. Sul punto si rilevano anche le osservazioni di M. PIREDDA, *Le garanzie per gli enti locali nella riforma costituzionale delle autonomie*, Milano 1997, 32: “la sovranità del popolo (art. 1) viene esercitata anche attraverso la partecipazione delle sue componenti territoriali (le comunità) alla vita politica locale (degli enti autonomi) e nazionale. Quindi il pluralismo autonomistico si pone come forma (del) e limite all’esercizio della sovranità, e senza di esso verrebbe meno lo stesso modello di democrazia voluto dai costituenti”.

<sup>247</sup> Art. 2 Cost.: “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”.

<sup>248</sup> In proposito si veda G. BERTI, *op. ult. cit.*, 277, il quale osserva che l’art. 5 Cost. “vuole rappresentare l’adeguamento dell’organizzazione pubblica all’assetto sociale, basato sui doveri di solidarietà e sulla libertà come partecipazione”.

Da ciò si desume come il legame del principio di autonomia con l'art. 2 Cost. comporti conseguentemente uno stretto nesso con i diritti di libertà garantiti nel nostro ordinamento<sup>249</sup>.

Da tali osservazioni risulta anche l'intima connessione del principio in esame con l'art. 3 Cost. e, in particolare, con il principio di uguaglianza sostanziale di cui al comma 2 della medesima disposizione<sup>250</sup>.

Come già accennato, infatti, l'effettiva eguaglianza tra cittadini presuppone interventi pubblici mirati ed adeguati alla realtà concreta di riferimento<sup>251</sup>. A questo proposito è stato osservato come il decentramento territoriale (che comporta interventi pubblici differenziati) possa offrire un'efficace risposta agli obiettivi di eguaglianza sostanziale<sup>252</sup>; quest'ultima non presuppone, infatti, l'uniformità assoluta delle posizioni dei cittadini, ma il raggiungimento di un livello sostenibile di diseguaglianza o una "ragionevole parità"<sup>253</sup>, dovendosi ritenere "fisiologico" un certo grado di difformità<sup>254</sup>.

Svolto un accenno al legame dell'art. 5 della Costituzione con altri principi fondamentali espressamente previsti dalla Carta costituzionale (e conseguentemente precisata la rilevanza della disposizione in esame), si tratta ora di verificare se un'eventuale alterazione, da parte del diritto dell'Unione europea, del riparto costituzionale di competenze tra Stato e regioni sia effettivamente in grado di incidere sui principi di autonomia e

---

<sup>249</sup> Per una più ampia disamina di tale problematica si veda P. ZUDDAS, *op. ult. cit.*, 194

<sup>250</sup> Art. 3, comma 2, Cost.: "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

<sup>251</sup> Su tali aspetti si veda G. FERRARA, *Eguaglianza e federalismo (ovvero del federalismo virtuoso e di quello perverso)*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del titolo V della Costituzione*, Padova 2001, 81 ss.

<sup>252</sup> In questo senso, L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano 2000, 17 ss.

<sup>253</sup> Così M. LUCIANI, *Intervento*, in G. BERTI – G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici* (Atti del Convegno – Roma, 9 giugno 2003), Milano 2003, 49.

<sup>254</sup> Così A. D'ATENA, *Pluralità costituzionale delle competenze e garanzie di unità dell'ordinamento*, in G. BERTI – G.C. DE MARTIN (a cura di), *op. ult. cit.*, 25.

di decentramento di cui all'art. 5 Cost., e quindi, indirettamente, anche sui principi fondamentali ad esso correlati.

Deve a tal proposito rilevarsi, come già precedentemente accennato, che il titolo V della parte seconda della Costituzione, che disciplina le regioni, le province e i comuni e al cui interno è collocato l'art. 117 Cost. e la ripartizione delle competenze legislative e regolamentari tra Stato e regioni, costituisce la normativa attuativa dello stesso art. 5 Cost., attraverso l'indicazione specifica del funzionamento dei principi in tale disposizione previsti.

A questo proposito si rileva che “La proclamazione che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali, riassume e anticipa le disposizioni del titolo V della parte seconda della Costituzione sulle regioni, le province, i comuni, e quante altre disposizioni potranno essere sancite a coronamento dell'edificio delle autonomie locali. Offre, inoltre, elementi notevoli per la loro interpretazione”<sup>255</sup>.

Se quindi il titolo V della parte seconda della Costituzione rappresenta una diretta attuazione dei principi dell'autonomia e del decentramento, occorre necessariamente chiedersi se e quando l'incisione del diritto europeo sul riparto di competenze tra Stato e regioni costituisca violazione dell'art. 5 Cost.

Con riferimento a tale aspetto si è sostenuta<sup>256</sup> l'inderogabilità della ripartizione delle competenze tra Stato e regioni attraverso l'inclusione di essa tra i “controlimiti” alla normativa europea, sul presupposto (cui si è già in precedenza accennato e sul quale si tornerà più avanti) di una loro non coincidenza con i principi costituzionali sottratti a revisione.

---

<sup>255</sup> C. ESPOSITO, *op. ult. cit.*, 73.

<sup>256</sup> F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano 1995, 213 ss. Si rileva in proposito come G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova 2003, 205, ritenga che il riparto di attribuzioni non rientri nella riserva dei principi strutturali del nostro sistema costituzionale, evidentemente attuando una precisa distinzione tra il principio di cui all'art. 5 Cost. e le norme sul riparto di competenze.

In particolare, la derogabilità del riparto costituzionale delle competenze è stata negata anche sulla base di un ragionamento che muove dall'art. 11 Cost.; si è infatti ritenuto di poterla escludere richiamandosi, innanzitutto, alle impostazioni dottrinali che avevano criticato l'avvenuta autorizzazione dei Trattati europei e l'adozione del relativo ordine di esecuzione con legge ordinaria<sup>257</sup>.

In particolare, tale orientamento muove dalla difficoltà di individuare la portata e il grado di incidenza sull'ordinamento italiano delle limitazioni di sovranità contenute nei Trattati europei. A favore dell'adozione di una legge costituzionale di esecuzione si è evidenziato il fatto che tali Trattati attribuiscono ad istituzioni espressive dei Governi nazionali – in particolare, al Consiglio – la somma dei poteri decisionali in ordine al se, come e quando attivare l'azione dell'Unione, e quindi la determinazione delle stesse limitazioni di sovranità consentite dall'art. 11 Cost., finendo per travolgere “ogni criterio di attribuzione delle funzioni” riservate agli organi legislativi dello Stato e delle regioni<sup>258</sup>.

Si è inoltre sostenuto che non tutte le limitazioni di sovranità sarebbero ammesse in base all'art. 11 Cost., ma esclusivamente quelle “necessarie al perseguimento degli scopi”<sup>259</sup> indicati nella medesima disposizione.

Come già rilevato, la tesi argomenta dall'impossibilità di assimilare i controlimiti ai principi insuscettibili di revisione costituzionale: esisterebbero, infatti, principi che, pur disponibili in sede di revisione della Costituzione, non sarebbero derogabili dalle norme europee – ad esempio, quelli relativi alla ripartizione di competenze tra Stato e regioni

---

<sup>257</sup> Nel senso che l'autorizzazione alla ratifica e l'esecuzione avrebbero richiesto una legge costituzionale cfr. A. CASSESE, *Art. 11*, in *Commentario alla Costituzione*, diretto da G. BRANCA, *Principi fondamentali. Art. 1-12*, Bologna-Roma 1975, 584; G. TREVES, *Le limitazioni di sovranità e i trattati internazionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1973, 564 ss.; P. CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale. Contributo allo studio delle incidenze del diritto internazionale sui poteri delle Regioni*, Milano 1979, 66 ss.

<sup>258</sup> In tal senso, P. CARETTI, *op. ult. cit.*, 63 ss. e 73; E. BALBONI – A. PAPA, *Regolamenti comunitari e ripartizione costituzionale delle competenze*, in *Le Regioni* 1988, 367 ss.

<sup>259</sup> F. DONATI, *op. ult. cit.*, 212.

– poiché, appunto, non necessari “al perseguimento delle finalità (...) sottese all’apertura comunitaria dello Stato”<sup>260</sup>.

Rispetto a tali impostazioni si è rilevato<sup>261</sup> come l’attitudine derogatoria del diritto europeo nei confronti del riparto di competenze tra Stato e regioni venga a costituire il “coerente svolgimento” della giurisprudenza costituzionale che, a partire dalla sentenza n. 183 del 1973, ha riconosciuto l’idoneità dell’art. 11 Cost. a fornire copertura costituzionale alle leggi ordinarie di esecuzione dei Trattati europei, ed ha stabilito “quale unico limite all’ingresso della normativa comunitaria nel nostro ordinamento il rispetto dei soli principi fondamentali” e dei diritti inalienabili della persona umana<sup>262</sup>.

La Corte costituzionale, quindi, come già ampiamente osservato nel precedente capitolo, ha riconosciuto l’idoneità delle norme europee ad alterare il riparto costituzionale delle competenze, a condizione che ciò non produca una violazione dei suddetti principi; occorre dunque chiedersi non tanto se le norme europee siano idonee ad alterare il riparto di competenze tra Stato e regioni (ipotesi che è stata accertata), ma in quali casi tale alterazione conduce alla violazione dell’art. 5 Cost.

L’alterazione deve infatti essere contenuta entro limiti ben specifici; laddove essa sia stata ritenuta legittima, la Corte ha evidentemente ritenuto che l’incisione sulle competenze costituzionalmente previste non fosse idonea a ledere il principio regionalista.

A ben vedere, se si osservano le considerazioni formulate nelle sentenze esaminate nel precedente capitolo, si può rilevare agevolmente come per la Corte l’intervento derogatorio operato dalle norme europee debba

---

<sup>260</sup> F. DONATI, *op. ult. cit.*, 213.

<sup>261</sup> M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e norme di procedura. Profili di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Napoli 2009, 82 ss.

<sup>262</sup> A. RUGGERI, *Continuo e discontinuo nella giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sent. n. 170 del 1984, in tema di rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno: dalla “teoria” della separazione alla “prassi” dell’integrazione*, in *Giur. cost.* 1991, 1590, nota 9; nello stesso senso A. ANZON, *Le Regioni in balia del diritto comunitario?*, in *Giur. cost.* 1996, 1068.



sempre svolgersi entro determinati limiti e non possa quindi operare in modo indiscriminato e del tutto privo di vincoli.

Già nella sentenza n. 399 del 1987 la deroga risulta circoscritta sotto diversi profili<sup>263</sup>. Da un lato, infatti, la Corte sostiene che “gli organi della Comunità non sono tenuti ad osservare *puntualmente* la disciplina nazionale e, in particolare, la ripartizione delle competenze pur prevista da norme di rilievo costituzionale (...)” (corsivo aggiunto); sembrerebbe da tale affermazione che la deroga debba limitarsi ad aspetti marginali e di dettaglio nella ripartizione delle competenze. Inoltre, nella medesima pronuncia, si afferma la possibilità per la disposizione comunitaria di distribuire in modo diverso le competenze “per singoli casi da essa considerati”. La norma europea non avrebbe quindi il potere di modificare in via generale la ripartizione delle competenze prevista dalla Carta costituzionale; sarebbe quindi ammissibile un trasferimento circoscritto ad una determinata funzione nell’ambito di disciplina di una specifica materia, mentre non lo sarebbe il trasferimento di interi settori di competenza.

La Corte, nelle pronunce relative alla questione in esame, si riferisce alla deroga quale modalità di risoluzione dell’antinomia tra norma europea e norma costituzionale interna<sup>264</sup>; ciò significa che la disciplina prevista nella prima rappresenta una eccezione nel caso specifico espressamente considerato, mentre la norma costituzionale sul riparto di competenze continua ad operare in tutti gli altri casi non specificamente individuati dal legislatore europeo.

La fissazione di limiti entro i quali l’alterazione deve essere contenuta (e, deve ritenersi, tanto quella espressamente individuata dalle norme

---

<sup>263</sup> Nello stesso senso P. ZUDDAS, *op. ult. cit.*, 203.

<sup>264</sup> Sulla deroga quale risultato dell’applicazione del criterio di specialità per la risoluzione delle antinomie tra norme si veda F. MODUGNO, *Appunti per una teoria generale del diritto: la teoria del diritto oggettivo*, Torino 2000, 201 ss. e 246 ss.

europee, quanto quella desunta talvolta in modo arbitrario dallo Stato nell'attuazione di queste ultime) rappresenta una costante di tutta la giurisprudenza costituzionale successiva.

Nella sentenza n. 433 del 1987<sup>265</sup>, ad esempio, si è riconosciuta l'esistenza di una competenza dello Stato ad integrare con proprie norme la disciplina contenuta in un regolamento comunitario in materia di agricoltura (tradizionalmente spettante, come noto, alle regioni), solo laddove ciò fosse necessario per assicurare il soddisfacimento di "ben individuate finalità unitarie che impongono una uniformità di attuazione delle disposizioni comunitarie".

Nella sentenza n. 382 del 1993<sup>266</sup> l'individuazione, da parte delle norme europee, delle "autorità centrali" quali soggetti competenti sia per assicurare la mutua assistenza e la collaborazione in tema di osservanza della legislazione veterinaria e zootecnica, sia per effettuare i necessari controlli su animali o prodotti di origine animale negli scambi intracomunitari, è stata ritenuta dalla Corte idonea ad alterare il riparto interno delle competenze, e, quindi, pienamente legittima.

Deve notarsi come l'intervento riguardasse una funzione specifica, a conferma di quanto precedentemente affermato.

Anche la nota sentenza n. 126 del 1996, come già nel precedente capitolo rilevato, ha stabilito che il diritto europeo possa legittimamente derogare l'assetto interno delle competenze esclusivamente in casi straordinari - "Inutile dire, peraltro, che questa situazione non è quella normale (...)" - , laddove risulti con evidenza dalla stessa normativa europea e "sulla base di esigenze organizzative che *ragionevolmente* facciano capo all'Unione europea stessa" (corsivo aggiunto)<sup>267</sup>.

---

<sup>265</sup> Corte cost., sent. 3-12-1987 n. 433, in *Giur. cost.* 1987, 2945 ss.

<sup>266</sup> Corte cost., sent. 28-10-1993 n. 382, in *Giur. cost.*, 3119 ss.

<sup>267</sup> Si veda anche, successivamente, la sentenza n. 398 del 2006 (Corte cost., sent. 1-12-2006, in *Giur. cost.* 2006, 4208 ss.), nella quale la Corte conferma come eventuali alterazioni del riparto delle

L'avverbio evidenziato – “ragionevolmente” - esprime chiaramente la posizione della Corte in merito ad eventuali alterazioni del riparto di competenze da parte del diritto dell'Unione europea; non solo queste ultime possono essere previste solo in casi eccezionali e non in via generale, ma devono altresì essere giustificate da esigenze organizzative che, in base ad una valutazione di ragionevolezza, facciano capo all'Unione.

Ciò significa, come già precedentemente accennato, che l'Unione europea non potrà disporre della ripartizione delle competenze interne agli ordinamenti statali se non in base ad una necessità specifica preordinata a garantire il raggiungimento di determinate finalità nell'ambito dell'ordinamento europeo.

La legittimità di interventi di tal genere non potrà quindi essere valutata *ex ante*, ma esclusivamente *ex post*, a seguito di una attenta disamina delle ragioni che hanno condotto all'alterazione e delle conseguenze che la stessa è in grado di produrre.

Tale verifica, dunque, non potrà che avvenire, come già accennato, in base al criterio della ragionevolezza, ovvero mediante una valutazione basata su un bilanciamento dei valori costituzionali in gioco e in particolare quelli di autonomia, da un lato, e di quelli connessi con esigenze unitarie e di rispetto dell'ordinamento europeo, dall'altro.

Quello che è necessario evitare (posto che l'alterazione delle competenze previste dall'ordinamento europeo si risolve, nella quasi totalità dei casi, in una riduzione delle competenze regionali) è la trasformazione dell'amministrazione regionale in una “amministrazione aggiuntiva”<sup>268</sup> e che l'autonomia regionale, anziché estrinsecarsi e realizzare il

---

competenze “devono discendere con evidenza dalla normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea”.

<sup>268</sup>A. MARZANATI, *Osservazioni in tema di tutela delle «esigenze unitarie» nella attuazione della normativa CEE in materie regionali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 1993, 1255.

decentramento istituzionale voluto dalla Costituzione, si tramuti in mero decentramento amministrativo, dove l'attuazione di indirizzi e risultati sia sempre decisa a livello centrale<sup>269</sup>.

Occorre attualmente domandarsi quali potrebbero essere le conseguenze di un eventuale riconoscimento da parte della Corte costituzionale della lesione del principio regionalista e/o autonomista individuato dall'art. 5 Cost.

Ove la Corte ravvisasse in una norma europea che prevede un'alterazione del riparto di competenze una violazione di tale principio dovrebbe pronunciare una sentenza di incostituzionalità della legge di esecuzione del Trattato.

Con le sentenze n. 183 del 1973 e n. 170 del 1984 è stata approfondita tale problematica. In queste pronunce la Corte ha rilevato infatti come la legge di esecuzione del Trattato potesse essere oggetto del suo sindacato nell'ipotesi in cui un regolamento comunitario (o qualsiasi atto comunitario immediatamente applicabile), violando i limiti previsti dal Trattato stesso, avesse pregiudicato i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona umana. Queste due sentenze hanno avuto il merito di chiarire l'oggetto e gli effetti di una eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale per violazione dei controlimiti: in forza della nota teoria della separazione degli ordinamenti, il giudizio di legittimità costituzionale non può avere ad oggetto direttamente le norme europee ritenute in contrasto con i principi e i diritti fondamentali della Costituzione italiana, ma deve verte sulle norme interne che danno ad esse esecuzione, poiché questo

---

<sup>269</sup> In tal senso, A. MARZANATI, *op. ult. cit.*, 1255.

giudizio può essere esplicito solo su leggi o atti aventi forza di legge dell'ordinamento interno (art. 134 Cost.)<sup>270</sup>.

Seguendo le considerazioni contenute nella sentenza del 1973, sembra che la riserva dei controlimiti sia stata concepita come strumento appunto da utilizzare come *extrema ratio* per contrastare eventuali orientamenti antidemocratici del sistema comunitario, tali da giustificare la dichiarazione di incostituzionalità dell'intera legge di esecuzione del Trattato e tale quindi da provocare la revoca dell'Italia all'appartenenza alle Comunità europee. Anche il tono utilizzato nella decisione lasciava intendere che la Corte nel 1973 si riferisse ad ipotesi estreme ed eccezionali: si parlava infatti di una improbabile ipotesi in cui venisse data al Trattato una aberrante interpretazione tale da provocare pregiudizio ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale o ai diritti inalienabili della persona.

Dopo numerosi anni di silenzio, interrotti solo dai richiami ai principi posti dalla sentenza n. 183 del 1973, effettuati dalla sentenza n. 170 del 1984, la Corte è tornata sulla problematica dei controlimiti con la sentenza n. 232 del 1989<sup>271</sup>. Diversamente dagli altri casi fino a quel momento analizzati, in cui la Corte aveva svolto le sue considerazioni sulla inviolabilità dei principi e dei diritti fondamentali in forma di *obiter dicta*, il giudice delle leggi è qui costretto ad affrontare direttamente un caso di pretesa violazione di un principio supremo dell'ordinamento costituzionale da parte delle istituzioni comunitarie.

---

<sup>270</sup> Questa soluzione relativa al contrasto tra norme europee e controlimiti è stata definita "tortuosa" da A. PACE, *La sentenza Granital ventitré anni dopo*, in *Studi sull'integrazione europea* 2007, 451 ss., che ha ripreso l'espressione da F. SORRENTINO, *La Costituzione europea*, in M. P. CHITI – G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano 2007, in quanto farebbe risalire "i peccati" della norma di produzione – e cioè il regolamento comunitario o la direttiva immediatamente applicabile – alla norma sulla produzione giuridica (l'attuale art. 288 TFUE), che si limita a disporre la generale e immediata applicabilità.

<sup>271</sup> Corte cost., sent. 21-4-1989 n. 232, in *Giur. cost.* 1989, 1001 ss., con commento di M. CARTABIA, *Nuovi sviluppi sulle competenze comunitarie della Corte costituzionale*, 1012 ss.

Nella questione di legittimità costituzionale portata al suo esame si era sostenuto che il diritto alla tutela giurisdizionale, protetto dall'art. 24 Cost., fosse stato violato nell'ordinamento comunitario a causa della prassi, seguita dai giudici della Corte di giustizia, di limitare nel tempo gli effetti retroattivi delle proprie pronunce di invalidità degli atti normativi comunitari. In questa sentenza la Corte ha definito la propria competenza in termini di potestà di verificare "attraverso il controllo di costituzionalità della legge di esecuzione del trattato, se una qualsiasi norma del trattato, così come essa è interpretata e applicata dalle istituzioni e dagli organi comunitari, non venga in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale o non attenti ai diritti inviolabili della persona umana".

Secondo alcuni<sup>272</sup> questa sentenza avrebbe costituito una svolta nella giurisprudenza costituzionale in quanto la Corte si sarebbe riservata di intervenire, per il tramite del sindacato della legge di esecuzione, non più sull'intera legge, ma sulla singola norma del Trattato così come essa è interpretata e applicata dalle istituzioni europee. Secondo questo orientamento se l'oggetto del giudizio è costituito dalla singola norma europea, allora gli effetti di una eventuale pronuncia di incostituzionalità consisterebbero nella sua non applicabilità in Italia<sup>273</sup>.

---

<sup>272</sup>M. CARTABIA, *op. ult. cit.*, 1012 ss.; critica invece tale orientamento, con una molteplicità di argomenti, A. PACE, *op. ult. cit.*

<sup>273</sup>A questo proposito si veda la rilevante sentenza del Tribunale Costituzionale tedesco del 30.6.2009, 2BvE 2/2008, nella quale il Collegio giunge all'affermazione della propria competenza a sindacare se gli atti delle istituzioni e degli organi europei siano rimasti entro i confini dei poteri attribuiti dagli Stati membri, "con un inedito potere di controllo nazionale sugli atti comunitari che non trova riscontro nel sistema comunitario, e che anzi palesemente contrasta con il diritto comunitario" (così M. P. CHITI, *Trattato di Lisbona: la Germania frena. Am deutschen Volke*, in *Giornale di diritto amministrativo* 2009, 1010) Il rispetto dell'identità costituzionale degli Stati membri è considerato una delle condizioni essenziali per la partecipazione della Germania alla realizzazione dell'Europa unita, rappresentando in tal modo un vero e proprio parametro di costituzionalità del sistema europeo. La Corte costituzionale tedesca si riserva, dunque, in particolari circostanze, di dichiarare il diritto dell'Unione inapplicabile in Germania.

Tale pronuncia avrebbe ora conseguenze meno impegnative, soprattutto politicamente, anche se indubbiamente più gravi dal punto di vista del diritto europeo.

Seguendo tale orientamento e adeguandolo all'oggetto della nostra indagine, potrebbe quindi sostenersi che nel caso in cui si riconoscesse che una norma europea ha alterato le competenze dello Stato e delle regioni in maniera non compatibile con il principio regionale e autonomista, essa non potrebbe essere applicata nel nostro ordinamento e l'operazione di bilanciamento tra valori costituzionali cui si è in precedenza accennato dovrebbe risolversi a favore dei principi di cui all'art. 5 Cost.

Giova rammentare come tali discorsi siano del tutto astratti proprio perché una situazione di tal genere non si è finora mai verificata, né con riferimento al principio fondamentale in esame, né con riferimento agli altri principi supremi e diritti inviolabili della persona.

Inoltre, ove si ritenesse che il controllo della Corte costituzionale debba essere spiegato nei confronti della legge di esecuzione del Trattato, il ricorso a tale forma di controllo, pur restando praticabile nei giudizi in via incidentale, sarebbe in realtà non azionabile dalle regioni nel giudizio in via principale, essendo ad esse preclusa l'impugnazione della legge di esecuzione a causa della avvenuta scadenza dei termini per ricorrere, a meno che non dovesse invece ritenersi che tali termini, nel caso specifico, decorrano solamente dall'entrata in vigore della normativa europea che indirettamente provoca l'illegittimità sopravvenuta della legge di esecuzione<sup>274</sup>.

Deve infine rilevarsi come tale controllo, anche quando utilizzabile, resti di difficile attuazione anche per altri motivi. Infatti, appare improbabile

---

<sup>274</sup> Tale ipotesi è qualificata come "alquanto opinabile" da A. ANZON, *Le Regioni in balia del diritto comunitario?*, in *Giur. cost.* 1996, 1069.

che un singolo intervento normativo dell'Unione europea sia di per sé in grado di configurare un "attentato" al principio regionalista (e ciò è confermato dai casi relativi alle sentenze in precedenza esaminate); l'intervento delle norme europee avviene, infatti, "a piccoli passi", rendendo estremamente arduo verificare il limite oltre il quale l'intera operazione superi, nel complesso, il livello di guardia e, dunque, individuare l'intervento a partire dal quale l'autonomia delle regioni risulti svuotata tanto da far ritenere violato il principio regionalista.

Alla luce di quanto osservato, sarebbe dunque opportuno (seppur decisamente complesso, come già accennato) valutare il singolo intervento normativo europeo rispetto al complesso degli atti incidenti sulle competenze dell'ente succedutisi nel tempo, come intervento che, sommandosi ai precedenti, contribuisce al raggiungimento di una soglia oltre la quale l'incidenza sulle competenze regionali appare intollerabile e in grado di violare i principi desumibili dall'art. 5 Cost.

Ma quando un intervento diretto ad alterare le competenze tra Stato e regioni rischia di ledere il principio regionalista?

Come già rilevato, ove il diritto europeo provvedesse ad una riarticolazione delle competenze tra Stato e regioni, sottraendo a queste ultime interi settori, si produrrebbe un'intollerabile violazione del principio di autonomia e decentramento riconosciuto dalla Carta costituzionale.

Si evidenzia, tuttavia, come le deroghe operate dal diritto dell'Unione sul riparto di competenze operino sulle disposizioni costituzionali di dettaglio, risultando in tal modo astrattamente ammissibili.

Tuttavia, deve porsi il dubbio relativo all'ammissibilità di una deroga che riguardi in maniera generalizzata tutte le disposizioni costituzionali di dettaglio, o, ipotesi più verosimile, quote significative di esse.



Il problema si pone in quanto, pur in assenza di una esplicita sottrazione di interi settori di competenze, le norme dell'Unione, come già sottolineato in precedenza, potrebbero intervenire a più riprese nei confronti di alcune competenze attraverso un graduale ma inesorabile svuotamento.

Per tale motivo risulta necessaria un'attenta valutazione di ogni incisione da parte del diritto dell'Unione sul riparto di competenze; infatti, uno dei criteri utilizzati per misurare il livello di autonomia dell'ente territoriale è il criterio c.d. "quantitativo", e cioè della quantità di competenze attribuite all'ente.

Sul punto emerge su tutte la riflessione di chi<sup>275</sup> conferisce una particolare posizione al dato quantitativo – riferendosi in particolare all'estensione materiale della potestà legislativa regionale – nell'individuazione della effettiva dimensione dell'autonomia dell'ente territoriale. Si sostiene infatti che "per la determinazione del grado di autonomia la circostanza che un ente possa emettere atti con forza di legge è rilevante ma non decisiva, perché il grado di autonomia è in funzione non solo della qualità, ma anche della quantità delle regole che l'ente può emettere; e cioè della estensione per materia dell'autonomia, o della quantità di materia disciplinabile dall'ente". Da quanto osservato consegue che "in verità enti autonomi non sono quelli che possano emettere in qualche caso sporadico atti normativi o costitutivi dell'ordinamento giuridico, ma solo quelli che abbiano tanto potere normativo che l'autonomia possa considerarsene carattere essenziale e costitutivo. E uno stato non rispetta le autonomie (le autonomie locali) per il fatto che riconosca a qualche ente il potere di disciplinare con la forza e con gli effetti della legge formale alcune sporadiche materie, ma

---

<sup>275</sup> C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, 76.

se esso consente che vi siano enti posti in grado di disciplinare in concreto tanta materia e in maniera tanto organica che ne sorgano ordinamenti particolari entro l'ordinamento territoriale dello stato. Perciò, nella nostra costituzione, l'art. 117 non concretizza il principio della autonomia delle regioni solo perché conferisce forza di legge alle disposizioni normative emesse dalle regioni (...) ma perché attribuisce alle regioni di disciplinare numerose materie<sup>276</sup>.

Nella stessa direzione si è rilevato<sup>277</sup> che “il *quantum* di potere politico di un Ente dipende in larga misura dall'ampiezza del suo ambito materiale di competenza”, potendosi quindi “individuare nella presenza di un riparto idoneo a garantire effettivi poteri di intervento alle autonomie territoriali uno degli elementi identificativi degli assetti di decentramento politico”.

Deve quindi ritenersi, alla luce di quanto autorevolmente osservato, che la titolarità di ampie competenze da parte dell'ente territoriale costituisce un elemento di affermazione dell'autonomia dell'ente medesimo e che, quindi, le norme sul riparto di competenze rappresentano uno degli strumenti di valutazione del livello di attuazione del principio autonomistico.

La riforma del titolo V della Costituzione, ampliando, seppur talvolta in modo confuso e non definito, le competenze delle regioni, ha senza dubbio, nell'ottica esaminata, rafforzato la loro autonomia, e garantito una più vigorosa affermazione del principio regionalista individuato nell'art. 5 Cost.

Nonostante ciò, come già precedentemente rilevato, le regioni talvolta subiscono un ridimensionamento delle proprie competenze a causa di

---

<sup>276</sup> C. ESPOSITO, *op. ult. cit.*, 78.

<sup>277</sup> E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Padova 2008, 55-56.

vari fattori, tra i quali emerge il diritto dell'Unione europea e l'esigenza ad esso connessa di uniformità di disciplina a livello nazionale.

Un'eventuale incisione da parte delle norme europee sulle competenze regionali (e, si sottolinea, non solo in presenza di interventi volti a ridistribuire "volontariamente" le competenze interne, ma anche in relazione ad interventi "involontari" di sottrazione di quote rilevanti di potere decisionale alla regione) potrebbe ridurre queste ultime al di sotto "di una soglia minima di autonomia ricavabile dalle norme costituzionali interne"<sup>278</sup>, recando quindi un *vulnus* al principio regionalista.

Non è possibile individuare quale sia tale soglia minima al di sotto della quale sarebbe messo in discussione il principio di autonomia previsto dall'art. 5 Cost. e attuato dalle norme costituzionali sul riparto di competenze tra Stato e regioni; e così laddove la Carta costituzionale tace, può esplicitarsi la forza di interpretazione evolutiva della Corte costituzionale, la quale è chiamata a definire di volta in volta quale sia il livello minimo di competenze riconosciute all'ente territoriale idoneo a garantire intatto il principio regionalista.

Tuttavia, non è solo il criterio quantitativo che definisce il livello di autonomia dell'ente territoriale, ma altresì il c.d. criterio "qualitativo"<sup>279</sup>.

Si è osservato infatti che l'attribuzione alle regioni della potestà residuale non costituirebbe di per sé elemento di rafforzamento del principio di autonomia; infatti "il principio di residualità delle attribuzioni ha un senso – o, quantomeno, è un indicatore importante di una situazione di «decentramento politico» - solo ove risultino affidate alle entità decentrate tutte o la gran parte delle funzioni attinenti ai territori e ai corpi sociali che le costituiscono"<sup>280</sup>.

---

<sup>278</sup> A. ANZON, *op. ult. cit.*, 1069.

<sup>279</sup> Così P. ZUDDAS, *op. ult. cit.*, 216.

<sup>280</sup> A. TRUINI, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa (il processo autonomistico in Italia dall'unità ad oggi)*, vol. II, Padova 2003, 175.

Le materie attribuite alle regioni, così, ai fini di una corretta valutazione dell'estensione dell'autonomia, devono essere considerate sia dal punto di vista "quantitativo" che "qualitativo".

Laddove tali materie costituiscano un numero consistente e siano altresì "qualificanti" per l'ente, può affermarsi che il principio di autonomia si sia pienamente realizzato.

In particolare, costituirebbe una materia "qualificante" quella che richiede un intervento misurato sulle esigenze specifiche della comunità di riferimento, prevedendo in tal modo differenti modalità di intervento.

Si può affermare, infatti, che l'incisione da parte del diritto dell'Unione europea su materie che tradizionalmente appartengono alla competenza delle regioni risulterà più "grave" rispetto ad incisioni su materie che più di recente sono state attratte nella sfera di competenza regionale, poiché le prime sono quelle che maggiormente hanno caratterizzato e qualificato l'esplicazione dell'autonomia dell'ente.

In conclusione, al fine di definire e individuare i casi in cui il diritto dell'Unione può alterare la ripartizione delle competenze tra Stato e regioni, senza violare il principio regionalista, si deve analizzare la stessa norma europea sotto il profilo delle conseguenze che essa produce, sia attraverso il criterio "quantitativo" che attraverso quello "qualitativo".

Come già rilevato, tale tipologia di controllo presenta aspetti di notevole complessità, che non possono essere risolti se non tramite un'attenta considerazione delle caratteristiche e dei profili del caso concreto; una valutazione aprioristica, infatti, rischierebbe di ridimensionare le articolate problematiche legate a tale questione.

## **7. Evoluzioni nella dottrina dei controlimiti e nuove ipotesi di bilanciamento**

Il definitivo accantonamento della dottrina dei controlimiti (con riferimento, in particolare, alla tutela dei diritti fondamentali) e la correlativa cessazione da parte di essa di rappresentare un'ipotesi concreta di resistenza nazionale dinanzi ad un'Europa intesa come "comunità di diritti"<sup>281</sup> sono state le conseguenze immaginate a seguito dell'entrata in vigore della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

L'ordinamento europeo, infatti, risultava in tal modo provvisto di un catalogo di diritti che le istituzioni si impegnavano a rispettare nell'esercizio delle loro funzioni.

In relazione, in particolare, alla tutela dei diritti fondamentali, deve essere posta in evidenza, infatti, la c.d. "clausola sul livello di protezione" prevista dall'art. 53 della Carta, ove si prevedeva che i diritti in essa disciplinati non potessero essere interpretati come lesivi o limitativi di quelli riconosciuti dalle Costituzioni nazionali; emergeva in tal modo il carattere dinamico del principio del primato del diritto europeo sui diritti nazionali, con l'ammissione implicita di limiti derivanti dal rispetto delle Costituzioni nazionali.

Con riferimento all'altro versante della dottrina dei controlimiti, e cioè il rispetto, da parte dell'ordinamento europeo, dei principi supremi degli ordinamenti interni, si evidenzia come una funzione di ostacolo all'ingerenza dell'Unione sugli assetti di competenze delineati dalle Costituzioni nazionali potesse essere individuata nel limite – elaborato dalla Corte di giustizia e quindi inserito nell'art. 6, par. 2, del TUE –

---

<sup>281</sup> Così M. CARTABIA – A. CELOTTO, *La giustizia costituzionale dopo Nizza*, in *Giur. cost.* 2002, 4500; in senso contrario, G. AZZARITI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel «processo costituente europeo»*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo* 2002, 37.

delle “tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri” (riferimento attualmente mantenuto nel nuovo art. 6, par. 3, TUE)<sup>282</sup>.

Si osserva tuttavia che i testi di riferimento, ai fini della precisa individuazione di tali “tradizioni comuni” da parte della Corte di giustizia, sono stati, oltre alle Carte costituzionali degli Stati membri, i Trattati internazionali ai quali l’Unione o gli stessi Stati avessero aderito, con specifica attenzione alle Carte dei diritti e, in particolare, alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo del 1950<sup>283</sup>.

Risulta pertanto complesso ricondurre alla categoria delle “tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri” i principi costituzionali organizzativi di questi ultimi, anche se è stato rilevato come il principio regionalista, riferito non solo alla presenza di enti territoriali all’interno degli Stati, ma anche alla loro progressiva valorizzazione, “è senza dubbio il principio organizzativo più diffuso in Europa quanto ad organizzazione territoriale degli Stati membri”<sup>284</sup>.

Il Trattato di Maastricht, tuttavia, ha introdotto un elemento di rilevante interesse ai fini della presente indagine, e cioè la previsione del rispetto da parte dell’Unione europea dell’identità nazionale dei suoi Stati

---

<sup>282</sup> Art. 6, par. 2, TUE, prima delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona: “L’Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario”. Sul tema si veda, tra gli altri, A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna 2002; L. COZZOLINO, *Le tradizioni costituzionali comuni nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in P. FALZEA – A. SPADARO (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d’Europa*, Torino 2003, 3 ss.; E. BINDI, *Tradizioni costituzionali comuni e valore del Trattato costituzionale europeo*, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino 2006, 533 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Tradizioni costituzionali comuni e Costituzione europea*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>283</sup> E’ noto come il richiamo alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri sia servito per colmare la carenza di riferimenti al rispetto dei diritti fondamentali nei Trattati istitutivi (per un’analisi delle motivazioni di tale assenza si veda M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano 1995, 20, nota 9). Già negli anni ’60 il problema del rispetto, da parte del diritto europeo, delle Costituzioni nazionali si poneva essenzialmente con riferimento alla tutela dei diritti previsti in queste ultime.

<sup>284</sup> L. VIOLINI, *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà come principi organizzativi fondamentali del diritto costituzionale comune europeo*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo*, Napoli 2002, 99.

membri (art. 6, par. 3, TUE, come modificato dal Trattato di Amsterdam<sup>285</sup>).

L'identità nazionale si pone in tal modo come un elemento caratterizzante gli Stati membri che l'Unione si impegna a rispettare.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona tale riferimento è stato precisato nel nuovo art. 4, par. 2, TUE, secondo il quale "L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. (...)".

I caratteri dell'identità nazionale si manifestano quindi nella struttura costituzionale degli Stati membri, che il diritto dell'Unione europea non può in alcun modo pregiudicare.

Tale disposizione prevede, infatti, la "intangibilità dei principi di struttura degli Stati membri"<sup>286</sup> e tra questi ultimi è richiamato espressamente quello relativo all'assetto territoriale dello Stato ("il sistema delle autonomie locali e regionali").

Sul punto si rileva come la nozione di identità nazionale di cui all'art. 6, par. 3 citato, TUE, prima ancora dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, fosse già stata interpretata con specifico riferimento ai principi di struttura relativi alla forma territoriale dello Stato<sup>287</sup>.

La disposizione in esame era infatti ritenuta espressione del principio di "autonomia istituzionale"<sup>288</sup> – cui la Corte di giustizia ha riconosciuto il

---

<sup>285</sup> Per un'analisi dell'evoluzione del principio del rispetto dell'identità nazionale previsto nel TUE da Maastricht ad Amsterdam, si veda C. MAGNANI, *Il principio di identità nazionale nell'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. I. I principi dell'Unione*, Milano 2006, 481 ss.

<sup>286</sup> P. COSTANZO – L. MEZZETTI – A. RUGGERI, *Se cinquant'anni (di Europa unita vi sembran pochi). Dal club economico interstatale alla costituzionalizzazione dell'Unione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2007, 6, 15.

<sup>287</sup> Si veda, per tutti, E. DI SALVATORE, *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri. Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, Torino 2008, cap.1.

<sup>288</sup> Così M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e norme di procedura. Profili di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Napoli 2009, 3.

rango di “principio generale dell’ordinamento comunitario”<sup>289</sup>-, in virtù del quale ciascuno Stato è libero di adottare la struttura costituzionale ritenuta più adeguata, costituendo l’articolazione politico-territoriale esistente al proprio interno un elemento rimesso alla piena disponibilità dello Stato medesimo.

E’ stato da più parti rilevato<sup>290</sup> come i principi contenuti nelle disposizioni europee esaminate costituiscano un implicito avallo della teoria dei controlimiti; a questo proposito si è sostenuto<sup>291</sup> come l’entrata in vigore del nuovo art. 4, par. 2. TUE, abbia sancito un pieno ed espresso riconoscimento dell’intangibilità, da parte del diritto europeo, dei principi espressi nell’art. 5 della Costituzione.

Attraverso le suddette modifiche normative si sarebbe quindi affermata una legittimazione della dottrina dei controlimiti, sia per quel che riguarda i principi supremi degli ordinamenti costituzionali, sia per i (maggiori livelli di tutela dei) diritti inviolabili.

I controlimiti si sarebbero avviati, quindi, a divenire non più il rigido muro di confine tra ordinamenti, ma il punto di snodo, la cerniera nei rapporti tra Unione europea e Stati membri e resterebbe sempre più sullo

---

<sup>289</sup> Il principio è chiaramente enunciato in Corte di giustizia, sentenza 15-12-1971, cause riunite C-51/1971 e 54/1971, *International Fruit Company/Produktschop Graenten en Fruit*, in *Racc.* 1971, 1107 ss., dove si afferma: “Qualora il Trattato o i regolamenti attribuiscono poteri o impongono obblighi agli Stati membri, ai fini dell’applicazione del diritto comunitario, la soluzione del problema relativo al modo in cui l’esercizio di detti poteri e l’adempimento di detti obblighi possono essere affidati dagli Stati a determinati organi interni dipende necessariamente dal sistema costituzionale degli Stati”. Nello stesso senso, Corte di giustizia, sent. 31-5-1971, C-44/70, *International Fruit Company c. Commissione*, in *Racc.* 1971, 411 ss. Il principio è anche in Corte di giustizia, sent. 1-6-1999, C-302/97, *Klause Konle/Republik Österreich*, in *Racc.* 1999, 3099 ss.: “(...) il diritto comunitario non impone agli Stati membri alcuna modifica della ripartizione delle competenze e delle responsabilità tra gli enti pubblici territoriali esistenti nel loro territorio. Purché le modalità procedurali in essere nell’ordinamento interno consentano una tutela effettiva dei diritti derivanti ai singoli dall’ordinamento comunitario senza che sia più difficoltoso far valere tali diritti rispetto a quelli derivanti dagli stessi singoli dall’ordinamento interno, gli obblighi comunitari sono rispettati.”

<sup>290</sup> Tra i tanti, si veda A. RUGGERI, *Rapporti tra fonti europee e fonti nazionali*, in P. COSTANZO – L. MEZZETTI – A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell’Unione europea*, Torino 2008, 303; M. CARTABIA, *Unità nella diversità: il rapporto tra la Costituzione europea e le costituzioni nazionali*, in *Diritto dell’Unione europea* 2005, 593 (con riferimento all’art. I-5 Cost. UE, divenuto quindi l’art. 4 TUE); R. CALVANO, *La Corte di giustizia e la costituzione europea*, Padova 2004, 272 ss.; A. CELOTTO – T. GROPPI, *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs controlimiti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 2004, 1309 ss.

<sup>291</sup> P. ZUDDAS, *op. ult. cit.*, 160-161.



sfondo la caratterizzazione ad essi legata quali strumenti di *extrema ratio* – “monito simbolico delle Corti costituzionali diretto a segnalare il rischio che il processo di integrazione si sviluppi apertamente in contrasto con alcuni principi fondamentali delle costituzioni nazionali”<sup>292</sup> -, che potrebbe altresì legittimare la secessione di uno o più Stati dall’Unione (ipotesi oggi prevista dall’art. 50 del TUE, nella forma del recesso dall’Unione).

I controlimiti parrebbero quindi modificare la loro natura iniziale e divenire elemento di integrazione tra gli ordinamenti, comportando anche l’applicazione di norme nazionali, in deroga al diritto europeo, ove rechino livelli più alti di protezione dei diritti, oppure rappresentino elementi essenziali della peculiare struttura costituzionale statale; gli stessi controlimiti acquistano in tal modo una propria legittimazione, quale forma dinamica di prevalenza del diritto nazionale, rispetto al caso concreto; la *primauté* assumerebbe contenuti nuovi e differenti<sup>293</sup>.

I controlimiti sarebbero in tal modo oggetto di una progressiva “europeizzazione”.

Sui punti esaminati si rilevano due pronunce del *Conseil Constitutionnel* francese del 19 novembre 2004<sup>294</sup> e del *Tribunal constitucional* spagnolo del 13 dicembre dello stesso anno<sup>295</sup>.

---

<sup>292</sup> A. CANTARO, *Il rispetto delle funzioni essenziali dello Stato*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L’ordinamento europeo. 1. I principi dell’Unione*, Milano 2006, 541.

<sup>293</sup> Sussistono tuttavia opinioni contrarie a tale evoluzione della dottrina dei controlimiti; in particolare, O. PORCHIA, *Principi dell’ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Bologna 2008, 69, osserva che “la tesi così impostata cela elementi di ambiguità. Difatti, se questi controlimiti fossero riconosciuti e salvaguardati nella dimensione europea cesserebbero di rappresentare punti forti o baluardi della sovranità nazionale, per diventare al contrario, condizioni e limiti applicativi affidati direttamente al controllo europeo, vanificandone in tal modo la portata «difensiva» in favore degli Stati”.

<sup>294</sup> Decisione 19 novembre 2004, 1-2004, sulla quale si veda il commento di A. SCHILLACI, *Il Conseil constitutionnel si pronuncia sul Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache/conseil/estero/conseil\\_su\\_trattato/index.html](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache/conseil/estero/conseil_su_trattato/index.html).

<sup>295</sup> Dichiarazione n. 1/2004 del 13 dicembre 2004, sulla quale si veda il commento di A. SCHILLACI, *Il Tribunale costituzionale spagnolo e la Costituzione europea*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache/estero/spagna\\_europa/index.html](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache/estero/spagna_europa/index.html).

Le due pronunce, chiamate a esprimersi sulla compatibilità del Trattato costituzionale europeo con le rispettive costituzioni interne e sulla necessità o meno che la ratifica di esso fosse preceduta da una revisione costituzionale, hanno entrambe individuato in diverse disposizioni del nuovo Trattato un *favor* per i valori costituzionali supremi di ciascun ordinamento.

In particolare, nella pronuncia della Corte francese, i valori supremi di una specifica Costituzione nazionale vengono elevati a valori “superiori” dell’ordinamento europeo, che quest’ultimo si impegna a rispettare.

Il Tribunale costituzionale spagnolo valuta come necessaria la fissazione di “limiti materiali” al processo di integrazione, la cui assenza (o mancata esplicita determinazione) nel testo dei Trattati aveva giustificato “in fasi precedenti del processo di integrazione, le riserve opposte al primato del diritto comunitario sulle rispettive costituzioni da parte di note decisioni dei giudici costituzionali di alcuni Stati membri”; tali riserve possono ora venire meno poiché è direttamente il nuovo Trattato (in quel momento, il Trattato costituzionale) a prevedere “delle clausole di adeguamento delle proprie disposizioni alle esigenze delle Costituzioni degli Stati membri”.

I principi riconosciuti nelle norme europee oggetto di analisi realizzeranno pertanto un diritto costituzionale comune europeo, a cui sono soggetti tanto l’Unione quanto gli Stati.

Tale “omogeneità di principi costituzionali” potrebbe produrre alcune particolari conseguenze che sono state oggetto di analisi, con particolare riferimento ai rapporti tra le Corti nell’interpretazione di tali principi e nelle decisioni relative a eventuali violazioni di essi.

E’ stato infatti intravisto<sup>296</sup> uno scenario nel quale la Corte costituzionale si vede sottratta la cognizione nel merito delle antinomie originate da violazione dei principi fondamentali, la sanzione restando dunque quella

---

<sup>296</sup> A. RUGGERI, *op. utl. cit.*, 304 ss.

usuale della “non applicazione” da parte dei giudici comuni, stavolta però alla “rovescia”: a danno, cioè, della disciplina europea incompatibile con i principi di base dell’ordinamento nazionale<sup>297</sup>. Secondo questo orientamento, riguardo alle modalità di accertamento di eventuali violazioni dell’art. 4 TUE, è necessaria un’adeguata procedimentalizzazione dei rapporti tra Corte di giustizia e Corti nazionali.

Dunque, per un verso, è stato ritenuto opportuno l’utilizzo da parte dei Tribunali costituzionali del rinvio pregiudiziale di cui all’art. 267 TFUE, in quanto organi di chiusura dei rispettivi ordinamenti, al fine di evitare che lo Stato sia considerato responsabile dinanzi alla Corte di giustizia per inadempimenti agli obblighi derivanti dall’Unione europea dovuti proprio all’organo garante della legalità costituzionale; per un altro verso è stato altresì ipotizzato il caso inverso: che la Corte di giustizia, dovendo autonomamente determinarsi riguardo alla supposta violazione dell’art. 4 citato, si rivolga alle autorità nazionali e dunque alla Corte costituzionale quale interprete privilegiato, ancorché non esclusivo, dei principi fondamentali dell’ordinamento, il “giudice naturale” competente a dare l’esatta interpretazione dei principi stessi<sup>298</sup>.

Sulla base di ciò è stato ipotizzato un percorso che non muove più dai giudici comuni alla Corte costituzionale, bensì dai primi alla Corte di giustizia in via pregiudiziale, e, grazie a quella che viene chiamata

---

<sup>297</sup> Si è rilevato che, in questo nuovo contesto, pare coerente ritenere che la regola non debba essere più “quella della rimessione alla Corte stessa di questioni di costituzionalità determinate dalla sospetta violazione dei «controlimiti», bensì l’altra, secondo cui i giudici comuni sono direttamente investiti della soluzione di siffatte antinomie col meccanismo usuale della «non applicazione», stavolta però utilizzato alla rovescia, vale a dire utilizzato contro il diritto europeo e a beneficio del diritto nazionale (...)” (A. RUGGERI, *Trattato costituzionale, europeizzazione dei «controlimiti» e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)*, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino 2006, 846). Come già riferito, tale meccanismo è stato prospettato dal Tribunale costituzionale federale tedesco nella nota sentenza del 30.6.2009, si veda nota 273.

<sup>298</sup> Si prenda poi in considerazione la circostanza per cui l’interpretazione data dalla nostra Corte ai principi fondamentali di diritto interno, soprattutto laddove si tratti di diritti fondamentali, è sollecitata ad attingere largamente alla giurisprudenza comunitaria (così come, naturalmente, questa a far capo a quella), confermandosi pertanto l’andamento circolare dei processi ermeneutici.

pregiudizialità inversa, da quest'ultima alla Corte costituzionale, che quindi tornerebbe in campo con un posto centrale, e poi ancora dalla Corte di giustizia (destinataria della risposta del giudice delle leggi) al giudice comune.

Si evidenzia come una procedimentalizzazione del rapporto tra le Corti, se articolata in modo adeguato, possa contenere il rischio di conflitti se non azzerarlo del tutto.

In relazione proprio alla problematica legata all'interpretazione dei principi fondamentali da parte della Corte di giustizia, si evidenzia la complessità di un insieme di principi fondamentali a livello europeo che includa le molteplici varianti della combinazione tra istanze autonomistiche e unitarie che caratterizzano i diversi ordinamenti nazionali.

Proprio per tali ragioni la collaborazione tra Corti diventa, in tale ambito più che in altri, particolarmente preziosa.

Sull'evoluzione esaminata della dottrina dei controlimiti (da "arma" contro potenziali "aggressioni esterne" a strumento di integrazione) – e sulla loro progressiva "europeizzazione" - deve rilevarsi un ulteriore aspetto, legato in particolare all'attuale formulazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione.

Come già rilevato, attraverso tale disposizione, infatti, la prevalenza del diritto europeo e la prospettiva dell'integrazione hanno ricevuto palese e stabile innesto nell'ambito dei valori costituzionali espressi.

L'inserimento del vincolo europeo nel testo costituzionale non sembra possa di per sé mettere in discussione le ragioni teoriche e dogmatiche della dottrina dei controlimiti.

Ciò nonostante, è stato intravisto<sup>299</sup> un cambiamento nella logica del controllo della Corte costituzionale; attualmente, infatti, si sostiene, il vincolo comunitario costituisce a pieno titolo uno dei valori espressi di riferimento della Corte, e questo non potrà non avere effetti sul giudizio costituzionale.

L'eventuale controllo del giudice delle leggi non potrà che sostanziarsi in operazioni di bilanciamento tra valori, caso per caso, in una logica dialettica sicuramente più interiorizzata e vicina al fenomeno delle limitazioni implicite alla revisione costituzionale. I controlimiti, pur non mutando natura, si trasformerebbero in un potente strumento di regolazione dell'entità del vincolo europeo, attraverso operazioni di bilanciamento<sup>300</sup> di valori normativi costituzionali, che tengano conto di tutti i livelli di normazione<sup>301</sup>.

Ciò che sembrerebbe scomparire è quella caratterizzazione marcatamente esteriore del vincolo europeo, oggi ricondotta testualmente sul piano interno.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 129 del 2006<sup>302</sup>, ha sottolineato che l'art. 117, comma 1, Cost. "si ricollega al principio fondamentale

---

<sup>299</sup> R. CALVANO, *La Corte costituzionale "fa i conti" per la prima volta con il nuovo art. 117, comma 1, Cost.*, in *Giur. cost.* 2005, 4436 ss.; G. D'ALESSANDRO, *Prime impressioni sull'impatto della costituzionalizzazione del "vincolo comunitario" sulla giurisprudenza costituzionale*, in *Istituzioni del federalismo* 2003, 218 ss.; G. SERGES, *Art. 117 1° co. Cost.*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, 2223-2224.

<sup>300</sup> Al "bilanciamento" si riferisce anche A. RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un "modello" e delle sue possibili realizzazioni)*, in *Diritto pubblico comparato e europeo* 2006, 46, ove si sostiene che "fermo il principio (...) secondo cui i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale non possono costituire oggetto di attacchi contro di essi insensatamente mossi dal diritto comunitario (...), è ben possibile che, nelle pratiche quotidiane di applicazione dei principi stessi, essi siano variamente chiamati a comporsi (e, per ciò pure, a «bilanciarsi») reciprocamente. (...) Il che è come dire che il valore dell'unità, nelle sue realizzazioni storico-positive in ambito comunitario, viene occasionalmente a prevalere sul valore di autonomia, in quanto riconosciuto non già dall'art. 5 bensì dall'art. 11, nel suo fare «sistema» coi principi fondamentali restanti".

<sup>301</sup> Analoga la soluzione proposta da L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni* 2001, 1203; simili premesse in F. PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema italiano: il "posto" della Costituzione e delle leggi costituzionali e il "ruolo" dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Istituzioni del federalismo* 2002, 230 ss.

<sup>302</sup> Corte cost., sent. 28-3-2006, n. 129, in *Giur. cost.* 2006, 1198 ss.

contenuto nell'art. 11 e presuppone il rispetto dei diritti e dei principi fondamentali garantiti dalla Costituzione italiana". Inoltre, la Corte stessa sembra voler chiarire come la collocazione dell'art. 117 nella parte seconda della Costituzione non deve indurre a considerare il vincolo della funzione legislativa all'ordinamento europeo come estraneo al novero dei principi fondamentali, bensì inserito proprio tra questi in ragione del suo stretto collegamento con l'art. 11 Cost.

La Corte, allora, dovrà stabilire i casi in cui il vincolo europeo risulti incompatibile con la garanzia di altro valore costituzionale intangibile (quale ad esempio, per quanto qui interessa, il principio regionalista), diventando organo di regolazione della misura variabile d'integrazione del nostro ordinamento con quello dell'Unione, ago della bilancia tra integrazione e separazione – coordinazione, riconquistando un ruolo primario con riferimento all'efficacia del diritto europeo<sup>303</sup>; nello stesso tempo quanto evidenziato potrà contribuire a ricondurre la stessa Corte di giustizia al ruolo di interprete del diritto dell'Unione e non già di giudice chiamato, surrettiziamente, a giudicare della legittimità europea del diritto interno.

---

<sup>303</sup> Sulla auto-esclusione in questo ambito della Corte costituzionale come conseguenza della sentenza n. 170 del 1984, G. ZAGREBELSKY, *Corti europee e corti nazionali*, in S. PANUZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa*, Milano 2002, 531 ss.

## CAPITOLO 4

### Gli strumenti di partecipazione delle regioni al processo decisionale europeo

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il principio di sussidiarietà nella nuova versione del Trattato di Lisbona – 3. Il Comitato delle regioni – 4. Strumenti alternativi di influenza – 5. La legittimazione delle regioni a ricorrere alla Corte di giustizia - 6. La partecipazione al Consiglio dei Ministri dell'Unione europea - 7. Gli strumenti di partecipazione previsti dal diritto interno. Cenni – 8. Il rispetto dell' "identità nazionale" e il nuovo art. 4 TUE

#### **1. Premessa**

Nei precedenti capitoli sono stati esaminati gli articolati meccanismi attraverso i quali, con modalità differenti anche con riferimento alla sua evoluzione interna, l'ordinamento dell'Unione europea è intervenuto, "volente o nolente", nel rapporto tra Stato e regioni e, in particolare, nella determinazione effettiva delle competenze per essi costituzionalmente previste.

Si è già accennato come il riparto di competenze individuato dall'art. 117 Cost., sin dall'istituzione delle regioni italiane, abbia subito alterazioni proprio per esigenze legate all'adempimento di obblighi derivanti dall'ordinamento europeo.

A ben vedere, infatti, quando le regioni furono istituite e quindi si realizzarono le condizioni per poter applicare le norme costituzionali che riguardavano il rapporto tra esse e lo Stato, la Comunità economica europea esisteva da più di dieci anni e in quel periodo si erano già sviluppate normative che toccavano materie affidate dall'art. 117 Cost. al legislatore regionale in via concorrente (si pensi, in via esemplificativa, agli interventi europei in materia di agricoltura).

Sin dalla loro istituzione, dunque, le regioni italiane hanno dovuto tener conto della normativa europea che disciplinava materie ad esse affidate a livello interno; nell'esercizio della potestà legislativa relativa a tali materie le regioni sono state dall'inizio vincolate tanto ai principi fondamentali individuati con legge statale, quanto dalle norme europee. Non solo; talvolta, come già ampiamente rilevato, il diritto dell'Unione europea è intervenuto direttamente sul riparto delle competenze previste dalla Costituzione individuando, in modo strumentale alle esigenze relative al raggiungimento degli obiettivi di quell'ordinamento, quale fosse il soggetto più idoneo ad attuare la relativa normativa, anche attraverso una deroga al riparto di competenze previsto dall'ordinamento interno.

Di fronte a tale forma di ingerenza e di corrispondente riduzione di potere decisionale da parte delle regioni, la struttura europea, come noto, ha predisposto dei meccanismi diretti a garantire alle articolazioni territoriali degli Stati membri alcune forme di partecipazione (tra le quali, si ricorda l'istituzione, nel 1992, del Comitato delle regioni) che però sono state sfruttate in modo differente dagli Stati membri.

D'altronde, predisporre meccanismi uniformi per entità territoriali talvolta così diversificate tra loro, è un elemento che senza dubbio non agevola il raggiungimento dell'obiettivo di una effettiva partecipazione di tali enti volta a limitare gli effetti negativi dell'ordinamento europeo sull'autonomia dei medesimi.

Senza dubbio, perché tali strumenti possano effettivamente assicurare una partecipazione delle entità territoriali ai meccanismi decisionali dell'Unione europea, essi dovrebbero avere caratteri differenti a seconda della forma di decentramento e di autonomia di tali entità, circostanza che non si verifica e che sarebbe difficilmente realizzabile all'interno dell'Unione.



L'ordinamento europeo incide quindi con differenti modalità sulle competenze degli enti territoriali; nello stesso tempo, esso ha predisposto una serie di strumenti per garantire a questi ultimi una qualche partecipazione di carattere decisionale al processo sovranazionale in oggetto. Tuttavia, deve rilevarsi la sussistenza del pericolo, già più volte prospettato e probabilmente inevitabile, che l'identità dei mezzi di intervento, a fronte di forme di autonomia più o meno ampie da tutelare, porti con sé, gradatamente ma necessariamente, la sostanziale convergenza e persino l'appiattimento dei modelli invalsi in ambito nazionale, "coi quali si descrive e rappresenta l'ossatura stessa della organizzazione costituzionale dello Stato"<sup>304</sup>.

Per tali ragioni un ruolo non indifferente spetta ai singoli Stati membri nella predisposizione di meccanismi idonei a garantire l'utilizzo ottimale degli strumenti suindicati, in modo da assicurare alle articolazioni territoriali interne forme di partecipazione adeguate alle loro caratteristiche.

Nel presente capitolo si provvederà all'analisi di tali strumenti, con riferimento alle novità degli ultimi anni, senza alcuna pretesa di svolgere un dettagliato ed esaustivo esame dei loro caratteri, che si presumono noti.

## **2. Il principio di sussidiarietà nella nuova versione del Trattato di Lisbona**

Come noto, il principio di sussidiarietà è stato formalmente definito dal Trattato di Maastricht con l'art. 5 TCE, che, dopo aver enunciato il principio di attribuzione ("La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati

---

<sup>304</sup> A. RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un "modello" e delle sue possibili realizzazioni, in Diritto pubblico comparato ed europeo 2006, 38.*

dal presente trattato”), stabiliva che “Nei settori che non sono 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 meglio a livello comunitario”; veniva quindi, al paragrafo successivo, codificato il principio di proporzionalità, secondo cui “L’azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato”.

Nonostante il riconoscimento formale sia stato quindi effettuato dal Trattato di Maastricht, esso non ne costituisce una creazione originale.

Oltre a figurare nell’assetto istituzionale di alcuni Stati, infatti, il principio in esame era già contemplato dal quadro comunitario, come risulta dall’art. 5 del Trattato CECA e, più esplicitamente, dall’art. 174 Trattato CE.

Tale principio, al di là della sua formalizzazione, ha rappresentato comunque un fondamentale canone non scritto cui si è ispirata per quarant’anni la prassi normativa della Comunità, rispettando l’esigenza che la disciplina di origine europea fosse al contempo necessaria e proporzionata rispetto agli obiettivi da raggiungere; il principio veniva considerato come uno strumento diretto a contenere l’ “avanzata”<sup>305</sup> del diritto comunitario nelle sfere di competenza nazionali, e quindi relativo al rapporto tra Comunità e Stati membri.

A ben vedere, dopo la consacrazione formale del suddetto principio ad opera del Trattato di Maastricht, vi era già stato chi in dottrina e nel mondo politico aveva avanzato l’ipotesi che questo principio avesse una

---

<sup>305</sup> Così C. PINELLI, *Le garanzie della sussidiarietà e dell’autonomia nell’Unione europea*, Relazione al Convegno internazionale su “Le garanzie della sussidiarietà e dell’autonomia regionale e locale in Europa”, Perugia, Villa Umbra di Pila, 6 ottobre 2006.

proiezione anche sugli ordinamenti interni e che potesse quindi essere utilizzato come elemento di delimitazione delle competenze tra poteri centrali ed enti territoriali<sup>306</sup>. Tuttavia, si era trattato di tendenze minoritarie, mentre era prevalsa l'opinione che esso operasse solo come meccanismo di ripartizione delle competenze tra Unione europea e Stati membri<sup>307</sup>.

Un riferimento alle strutture territoriali interne di questi ultimi era stato inserito nella Dichiarazione n. 54 annessa all'Atto finale del Trattato di Amsterdam, sottoscritta da Austria, Belgio e Germania, ove questi ultimi avevano dichiarato che "resta inteso che l'azione delle Comunità europee in base al principio di sussidiarietà non riguarda da solo gli Stati membri, ma anche le loro entità, nella misura in cui questi dispongono di un proprio potere legislativo conferito loro dal diritto costituzionale nazionale".

Ma, ai fini che ci interessano, solo con il Trattato di Lisbona si è avuta una significativa evoluzione del principio di sussidiarietà; il nuovo art. 5 TUE, infatti, "erede" del precedente art. 5 TCE, al par. 3 prevede che "In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli

---

<sup>306</sup> M. P. CHITI, *Casi e materiali di diritto pubblico comunitario*, Torino 1995, 305 ss., basandosi sull'introduzione del principio di sussidiarietà, che "sembra non valere solo nei rapporti tra Stati e Unione europea", e su altre novità introdotte dal Trattato di Maastricht di cui si parlerà in seguito, ha individuato una vera e propria riarticolazione della Comunità su tre livelli; in senso analogo, A. D'ATENA, *Il difficile cammino europeo delle regioni italiane*, in *Le Regioni 2000*, 555 ss.; ancora prima della firma del trattato di Maastricht il medesimo assunto era sostenuto da K. SCHELTER, *La subsidiarité: principe directeur de la future Europe*, in *Revue du marché commun* 1991, 140, secondo il quale la ripartizione dei compiti definita dal principio di sussidiarietà avrebbe dovuto prendere in considerazione anche il ruolo delle entità territoriali interne.

<sup>307</sup> In questo senso, C. PINELLI, *op. ult. cit.*, secondo il quale, appunto, il principio "si riferisce sempre al rapporto intercorrente fra l'Unione e gli Stati membri in ordine all'esercizio delle reciproche attribuzioni, non anche al rapporto fra gli Stati membri e le loro autonomie territoriali"; S. BARTOLE, *Europa e Regioni*, in R. SCARCIGLIA, *Unione europea e autonomie regionali: prospettive per una Costituzione europea* (Atti del Convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, Trieste, Università degli studi, 18-19 ottobre 2002), Torino 2003, 7, sostiene che "almeno sin qui, non si può dire che le espresse statuizioni dei Trattati in materia di sussidiarietà e il Protocollo n. 30 (sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità) allegato al Trattato di Amsterdam consentano (...) di estendere l'applicazione del principio di sussidiarietà al di là della soglia dei rapporti fra Comunità e Stati membri sino a interessare le relazioni fra questi, la Comunità e gli enti territoriali".

obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, **né a livello centrale, né a livello regionale o locale**, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione” (grassetto aggiunto).

La portata del principio in esame viene quindi estesa ai diversi livelli territoriali interni di ripartizione verticale delle competenze; la valutazione della capacità degli Stati di raggiungere in modo sufficiente gli obiettivi dell'azione prevista dovrà essere quindi effettuata tenendo conto di tutti i livelli territoriali di governo presenti al loro interno.

Come già accennato, l'espreso riferimento nella norma del Trattato non è stato considerato all'unanimità una novità, soprattutto da parte di chi riteneva, ancor prima della previsione contenuta nel Progetto di un Trattato costituzionale per l'Europa, che il principio in esame già implicitamente si riferisse alle strutture territoriali interne<sup>308</sup>; in particolare, si è sostenuto come “Sarebbe, infatti, un'autentica bizzarria ritenere che, mancando la menzione dei livelli regionali e locali, la disciplina attualmente vigente precluda l'intervento sussidiario dell'Unione, ove gli Stati membri siano in grado di assicurare una sufficiente copertura alle esigenze dell'azione europea *mediante i propri apparati centrali*, mentre lo ammetta qualora tale copertura sia dovuta alle entità sub-statali o ai poteri locali che operano al loro interno”<sup>309</sup>.

Tale interpretazione, a ben vedere, non può non essere condivisa; tuttavia deve ritenersi che il riferimento espresso alle realtà regionali e locali denota senza alcun dubbio un rinnovato interesse da parte dell'Unione europea nei confronti del fenomeno regionale e una

---

<sup>308</sup> Si veda, in aggiunta a quanto sopra rilevato, A. D'ATENA, *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto delle competenze normative tra l'Unione europea e gli Stati membri*, in *Diritto dell'Unione europea* 2005, 59.

<sup>309</sup> A. D'ATENA, *op. ult. cit.*, 71-72.

particolare sensibilità rispetto al tema del rispetto delle prerogative delle strutture territoriali interne agli Stati membri.

Deve tuttavia osservarsi che il riferimento alle realtà locali nella definizione della sussidiarietà, comporta una autorizzazione nei confronti degli organi europei ad effettuare una interpretazione della distribuzione interna delle attribuzioni nell'ambito dell'attuazione degli obblighi europei; in tal modo si profila il rischio che il principio di sussidiarietà venga utilizzato quale strumento di indebita ingerenza delle istituzioni europee su aspetti riservati alla disciplina interna degli Stati membri.

Si potrebbe infatti sostenere, alla luce del principio esaminato, la necessità di operare una valutazione complessiva del riparto di competenze tra i vari livelli di governo previsto dalle Costituzioni nazionali<sup>310</sup>.

L'interesse per la dimensione regionale e locale viene riproposta anche nel Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona.

L'art. 2 prevede infatti che la Commissione, prima di proporre un atto legislativo, debba effettuare ampie consultazioni che devono tenere conto della "dimensione regionale e locale delle azioni previste" e che qualora non possa procedere con le consultazioni per motivi di urgenza, sia costretta a motivare la decisione; l'art. 5 prevede che ogni proposta legislativa debba essere accompagnata da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di formulare una valutazione in merito al rispetto del principio di sussidiarietà e che tale scheda debba inoltre fare riferimento alle conseguenze sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa la legislazione regionale; l'art. 6

---

<sup>310</sup> In questo senso, P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e regioni*, Padova 2010, 151-152; P. PÉREZ TREMPES – L. VIOLINI, *La Costituzione europea e l'organizzazione territoriale degli Stati membri*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 2004, 1448 ss.; sul punto si veda più ampiamente *infra*.

prevede che ciascun parlamento nazionale o ciascuna camera di uno di questi può, entro otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto legislativo, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà e, in questo ambito, spetta ai parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi; infine, l'art. 8 prevede la competenza della Corte di giustizia a pronunciarsi sui ricorsi per violazione del principio di sussidiarietà<sup>311</sup> e tale strumento può essere utilizzato anche dal Comitato delle regioni avverso atti legislativi per l'adozione dei quali il TFUE richiede la sua consultazione.

Dall'esame di tale normativa emerge come, seppur si segnali una particolare attenzione al fenomeno regionale, in realtà le regioni non sono state incluse a pieno nei meccanismi di controllo dianzi delineati; sul punto si osserva che laddove le regioni siano dotate di potere legislativo, queste hanno lo stesso interesse dei parlamenti nazionali a non assistere ad una sottrazione delle proprie competenze<sup>312</sup>, soprattutto con riferimento a quelle materie che tradizionalmente rientrano nelle loro prerogative<sup>313</sup>.

---

<sup>311</sup> Si veda in proposito l'art. 42 della recentissima legge n. 234/2012, che ha abrogato e sostituito la legge n. 11/2005, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari", che, al comma 4 prevede che "Il Governo presenta senza ritardo alla Corte di giustizia dell'Unione europea i ricorsi deliberati dal Senato della Repubblica o dalla Camera dei Deputati avverso un atto legislativo dell'Unione europea per violazione del principio di sussidiarietà, conformemente all'art. 8 del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.(...)".

<sup>312</sup> In questo senso, L.S. ROSSI, *Il ruolo delle regioni fra riforma della Costituzione italiana e revisione della Costituzione europea*, in G. CATALDI – A. PAPA (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna. Il ruolo delle Regioni e dello Stato nella esperienza italiana e spagnola*, Napoli 2005, 81.

<sup>313</sup> A. D'ATENA, *op. ult. cit.*, 72, ritiene che il rafforzamento del principio di sussidiarietà vada ricercato non nella nuova formulazione del medesimo (per i motivi già esposti), ma "sul diverso terreno delle procedure"; l'Autore ritiene infatti che "Ciò vale anche per le autonomie regionali. Le maggiori tutele apprestate a loro vantaggio si collocano, infatti, tutte sul versante procedimentale"

Ancora, la previsione secondo la quale ai parlamenti nazionali spetta consultare all'occorrenza i parlamenti regionali altro non è che un suggerimento ai primi, i quali restano liberi di configurare come obbligo o come facoltà o di non prevedere per nulla l'intervento dei secondi nella procedura di controllo in esame<sup>314</sup>; inoltre, anche nel caso in cui i parlamenti nazionali stabilissero la suddetta consultazione, e laddove le regioni, in tale sede, rappresentassero una violazione del principio di sussidiarietà in quanto l'obiettivo dell'Unione avrebbe potuto essere conseguito a livello interno attraverso un loro intervento, non vi è alcun obbligo da parte del parlamento nazionale nel far valere le doglianze delle regioni con il parere motivato di cui all'art. 6 del Protocollo.

Si evidenzia inoltre la mancata inclusione delle regioni tra i soggetti legittimati a ricorrere alla Corte di giustizia nel caso in cui un atto legislativo europeo violi il principio di sussidiarietà come inteso dal nuovo Trattato<sup>315</sup>.

Alla luce di quanto osservato deve rilevarsi come, seppur dalla normativa esaminata possa desumersi, come già sottolineato, una rinnovata considerazione delle strutture territoriali interne agli Stati, il ruolo delle regioni nel suddetto Protocollo risulti ancora molto debole; come già accennato, non resta quindi che agli Stati membri la possibilità di utilizzare tali strumenti per favorire la partecipazione al processo decisionale europeo delle strutture territoriali interne, garantendo altresì forme di coinvolgimento adeguate al ruolo che esse hanno all'interno del singolo ordinamento.

---

(nota 45). Le novità previste nel Protocollo citato sono quindi considerate quali efficaci strumenti di tutela per le strutture territoriali interne degli Stati membri.

<sup>314</sup> In senso analogo, F. PIZZETTI – G. TIBERI, *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna 2010, 152, secondo i quali “non si può tacere il fatto che il limitato riconoscimento dei parlamenti regionali con poteri legislativi resta insoddisfacente proprio perché il loro ruolo è sostanzialmente rimesso alle decisioni dei parlamenti nazionali, con conseguenti non irrilevanti problemi per gli ordinamenti costituzionali interni dei singoli Stati”.

<sup>315</sup> Così come auspicavano, soprattutto, i *Länder* tedeschi.

Sembrerebbe, relativamente alle novità introdotte dal nuovo Protocollo in esame, che si sia voluto formalmente dimostrare un'attenzione sempre maggiore alle esigenze delle entità territoriali, senza però riconoscere a queste ultime strumenti che senza alcun dubbio potrebbero costituire un'arma forse troppo "tagliente" e "incisiva" nei confronti delle esigenze di uniformità del diritto dell'Unione. Con un'espressione colorita si potrebbe sostenere che quest'ultima teme che le regioni, a seguito della cessione di un "dito", possano "prendersi tutto il braccio".

Deve tuttavia essere ulteriormente esaminata, per alcuni sbocchi degni di rilievo che potrebbe produrre, la nuova formulazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 5 TUE.

Se è pur vero che anche prima dell'introduzione del riferimento al livello regionale e locale, si poteva comunque desumere un implicito richiamo ad essi, tuttavia l'espressa menzione denota l'esigenza che non ci sia più alcun dubbio sulla loro considerazione al momento dell'esercizio delle competenze europee.

Attraverso tale riferimento esplicito, si è sostenuto<sup>316</sup>, si autorizzerebbero tuttavia le istituzioni europee a svolgere una interpretazione della distribuzione interna delle competenze, come già precedentemente accennato, almeno per quanto riguarda l'attuazione delle norme europee; così si verificherebbe il rischio di dar luogo ad un utilizzo del principio di sussidiarietà che apra la strada ad ingerenze degli organismi europei in ambiti riservati alla disciplina interna dello Stato.

In quest'ottica si è rilevato che "un'eccessiva enfattizzazione della proiezione sub statale del principio di sussidiarietà appare (...) suscettibile di radicare in capo agli organi comunitari la competenza ad

---

<sup>316</sup> P. ZUDDAS, *op. ult. cit.*, 152.



operare una valutazione complessiva del riparto delle competenze tra i diversi livelli di governo sancito dalle Costituzioni nazionali”<sup>317</sup>.

Tale ingerenza potrebbe tuttavia essere utilmente invocata dalle regioni nel caso in cui si ritenesse che il principio di sussidiarietà possa legittimare un intervento del legislatore europeo che attribuisca una funzione in modo esplicito alle regioni, incidendo in via diretta sul riparto di competenze previsto dalla Costituzione<sup>318</sup>.

Inoltre, dal punto di vista interno, è stato rilevato<sup>319</sup> come il riconoscimento espresso della realtà regionale e della sua dimensione istituzionale e costituzionale, potrebbe favorire un’interpretazione delle regole già esistenti di distribuzione delle competenze fra potere centrale e territoriale più favorevole alle regioni; “potrà inoltre accadere che, tramite modifiche costituzionali o anche solo tramite leggi ordinarie, sia favorita ulteriormente (dove è già prevista) o sia introdotta (ove non sussista) una presenza delle regioni nei processi decisionali, procedendo così sulla strada già aperta soprattutto dopo Maastricht”.

Inoltre, l’attenzione esplicita al livello regionale e locale può essere altresì considerata quale espressione di una maturità del diritto dell’Unione, il quale, raggiunto un grado elevato di armonizzazione tra i Paesi membri, si rivolge con interesse alle particolarità e alle tradizioni locali, promuovendo i valori dell’autodeterminazione, della preservazione delle identità e diversità culturali, del pluralismo dell’organizzazione<sup>320</sup>.

---

<sup>317</sup> P. ZUDDAS, *op. ult. cit.*, 152; nello stesso senso, P. PÈREZ TREMPES – L. VIOLINI, *op. ult. cit.*, 1447-1452.

<sup>318</sup> In questo senso si veda S. BARTOLE – R. BIN – G. FALCON – R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna 2005, 60, i quali richiamano le interpretazioni che farebbero discendere dal principio un obbligo a carico dell’UE di “rilasciare direttamente alle Regioni le azioni i cui obiettivi non richiedono interventi a livelli superiori”, operando così una “diretta ed incisiva ingerenza della normativa comunitaria negli assetti degli Stati membri”; gli Autori, tuttavia, precisano successivamente che tale interpretazione “non pare consentita dalla lettera del Trattato”.

<sup>319</sup> P. PÈREZ TREMPES – L. VIOLINI, *op. ult. cit.*, 1442.

<sup>320</sup> Così A. MOSCARINI, *Il principio di sussidiarietà*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L’ordinamento europeo. 2. L’esercizio delle competenze*, Milano 2006, 176.

A questo proposito si rileva l'intima connessione del principio di sussidiarietà con il principio di prossimità, enunciato nell'art. 1, par. 2, TUE, che recita: "Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini".

Infatti, se tale principio impone che le determinazioni inerenti l'esecuzione delle politiche europee siano adottate dagli enti più vicini ai cittadini, esso potrà essere utilizzato quale criterio di riferimento nella valutazione operata dall'Unione in vista del proprio intervento sussidiario.

Tale disposizione risulta poi particolarmente interessante in quanto si riferisce al principio di prossimità quale elemento che caratterizza "una nuova tappa" del processo di integrazione europea; sembrerebbe quindi che nel nuovo Trattato, sin dalle prime disposizioni, si intenda sottolineare come il coinvolgimento delle strutture più vicine ai cittadini sia appunto uno dei tratti caratterizzanti della "nuova" Europa.

Queste intenzioni, tuttavia, per le ragioni già esposte e per quanto si esporrà in seguito, non sembrano essere state poi pienamente soddisfatte. La connessione tra i due suddetti principi è stata efficacemente evidenziata attraverso una sovrapposizione dei medesimi: si è infatti rilevato che "dal punto di vista delle democrazie rappresentative, su cui l'art. 45, par. 1, del progetto di trattato costituzionale, fonda il «funzionamento dell'Unione», ai sensi del par. 3, si afferma solennemente che «le decisioni sono prese nella maniera più aperta e più vicina possibile al cittadino». In tal senso la sussidiarietà si pone quale

primo criterio che fa vivere il principio democratico- rappresentativo in seno all'Unione"<sup>321</sup>.

In conclusione, deve quindi ritenersi che, come già accennato, senza alcun dubbio vi sia un tentativo da parte del legislatore europeo di coinvolgere in maniera effettiva le strutture territoriali interne degli Stati membri, soprattutto quelle che, a livello interno, sono dotate di poteri legislativi; tuttavia tali tentativi non sembrano essersi trasformati in validi ed efficaci mezzi che consentano di compensare gli effetti degli interventi normativi europei sulle competenze regionali e ciò, come si vedrà in seguito, è dovuto anche (e, potremmo dire, soprattutto) all'incapacità di alcuni Stati membri di sfruttare adeguatamente tali strumenti.

### **3. Il Comitato delle regioni**

Sotto un profilo strettamente istituzionale l'esaltazione del ruolo dell'ente regione si è realizzato, come noto, con l'istituzione, tra gli organi della Comunità, del Comitato delle regioni, previsto dal Trattato di Maastricht ed entrato in funzione il 9 marzo 1994<sup>322</sup>.

Nell'istituzione di tale organo (richiesta a gran voce dai *Länder* tedeschi), nonostante non siano state estranee ragioni connesse all'opportunità di migliorare tanto l'efficacia e l'efficienza delle politiche europee, quanto la democraticità della stessa, è stata

---

<sup>321</sup> A. PATRONI GRIFFI, *Il ruolo delle regioni nella vita democratica dell'Unione*, in *Rassegna parlamentare* 2004, 948.

<sup>322</sup> Sull'argomento, tra i tanti, M. MASCLA, *Il Comitato delle regioni nel sistema dell'Unione europea*, Padova 1996; A.W. PANKIEWICZ, *Realtà regionali e Unione europea: il Comitato delle Regioni*, Milano 2001; F.A. CANCELLA, *Il Comitato delle regioni della Comunità europea: competenze e prospettive di evoluzione*, in *Nuove autonomie* 2003, 389 ss.; L. DOMENICHELLI, *Comitato delle Regioni e processo di costituzionalizzazione*, in R. SCARCIGLIA (a cura di), *Unione europea e autonomie regionali: prospettive per una Costituzione europea* (Atti del convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, Trieste, 18-19 ottobre 2002), Torino 2003, 21 ss.; G. IURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo*, Milano 2005; C. SANNA, *Regionalismo e rappresentatività politica a livello europeo: il ruolo del Comitato delle Regioni*- B. NASCIBENE, *Governance, enti locali e tutela giurisdizionale*, entrambi in A. LANG - C. SANNA (a cura di), *Federalismo e regionalismo*, Milano 2005; G. IURATO, *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, in *Le Regioni* 2006, 679 ss.

determinante l'esigenza di rimediare alle conseguenze avverse dell'integrazione europea sui poteri normativi delle regioni.

Queste ultime, infatti, con l'istituzione delle Comunità europee e con i successivi sviluppi, hanno avuto la sensazione che le autorità centrali, chiamate a partecipare all'elaborazione delle norme europee, rimettessero in discussione gli equilibri tra lo Stato e gli enti territoriali<sup>323</sup>; a questo proposito si osserva come in tutti gli Stati membri (e soprattutto in quelli maggiormente decentrati) si percepisse il timore da parte delle entità territoriali che l'applicazione del diritto europeo potesse riportare "al centro" funzioni e competenze che rientravano tradizionalmente nella loro sfera di potere.

Il Comitato era stato istituito proprio al fine di coinvolgere le strutture territoriali interne degli Stati membri nel processo legislativo europeo, seppur attraverso una funzione di carattere meramente consultivo<sup>324</sup>.

La creazione del Comitato ha costituito senza dubbio un'importante novità e, come è stato sostenuto<sup>325</sup>, anche l'indispensabile risposta, sia pure tardiva, all'esigenza di bilanciare, con una partecipazione dal basso, il processo di integrazione verso l'alto.

Come è stato efficacemente osservato<sup>326</sup>, tale organo è stato considerato come la sola risposta istituzionale a quel tempo possibile "per cercare di individuare un punto accettabile di equilibrio tra la dimensione statale (...) e la dimensione regionale e locale che, appunto attraverso questo

---

<sup>323</sup> In questo senso, J. VERGÈS, *L'Union européenne et les collectivités territoriales*, Parigi 1997, 22 ss.

<sup>324</sup> L'assegnazione di tali funzioni è stata considerata da S. BARTOLE, *Europa e Regioni*, in R. SCARCIGLIA, *Unione europea e autonomie regionali: prospettive per una Costituzione europea* (Atti del Convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, Trieste, Università degli studi, 18-19 ottobre 2002), Torino 2003, 4, "(...) una scelta non casuale, imposta dalle differenze ordinamentali in materia di autonomie territoriali (...), e probabilmente inadeguata al livello di coinvolgimento nell'elaborazione delle politiche comunitarie dei rispettivi Stati che Costituzioni, quali quella tedesca o belga, assicurano agli enti intermedi".

<sup>325</sup> V. GUIZZI, *Le Regioni italiane nell'Unione europea*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo* (X convegno Trieste - Gorizia, 23-24 giugno 2005), Napoli 2006.

<sup>326</sup> F. PIZZETTI, *Le autonomie locali e l'Europa*, in *Le Regioni 2002*, 937.

nuovo soggetto può comunque accedere, sia pure solo in forma propositiva e consultiva, al processo decisionale europeo.”

Nonostante nel corso del tempo, con le progressive modifiche dei Trattati istitutivi, il ruolo del Comitato si sia indubbiamente rafforzato rispetto al momento immediatamente successivo alla sua istituzione<sup>327</sup>, la sua posizione – anche dopo le recenti innovazioni introdotte con il Trattato di Lisbona - continua tuttavia ad avere una scarsa efficacia (in particolare, ai fini che interessano nella presente indagine).

Può certamente essere colto un segnale positivo nelle novità che hanno riguardato l'organo in esame previste, come già accennato, dal Trattato di Lisbona e cioè, principalmente, la possibilità per il Comitato di adire la Corte di giustizia in caso di violazione del principio di sussidiarietà nei confronti di atti legislativi per l'adozione dei quali il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede la sua consultazione<sup>328</sup> e la possibilità di adire la medesima Corte a salvaguardia delle proprie prerogative<sup>329</sup>.

L'esigenza di riconsiderare la posizione del Comitato era, infatti, da tempo avvertita; a questo proposito deve rilevarsi come già in un parere del 1995 sulla revisione istituzionale dell'Unione europea, il Comitato avesse richiesto la possibilità di ricorrere alla Corte di giustizia in caso di

---

<sup>327</sup> Il Trattato di Nizza, ad esempio, ha rafforzato il collegamento con le collettività locali, prevedendo il vincolo della responsabilità dei rappresentanti di fronte ad una assemblea elettiva (attuale art. 300, par. 3, TFUE). I progressivi interventi di modifica dei Trattati, inoltre, hanno aumentato le materie nelle quali è prevista la consultazione obbligatoria del Comitato; infatti, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, la consultazione del Comitato riguardava esclusivamente cinque materie: coesione economica e sociale, istruzione e gioventù, cultura, sanità pubblica, reti transeuropee di trasporto, di telecomunicazioni e di energia. Attualmente le competenze prevedono, in generale, i seguenti settori: occupazione, trasporti, politiche sociali, regolamenti di applicazione relativi al Fondo Sociale Europeo, istruzione, formazione professionale, gioventù e sport, cultura, sanità pubblica, reti transeuropee, ambiente, energia.

<sup>328</sup> Art. 8 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona. Si è sostenuto (P. ZUDDAS, *op. ult. cit.*, 155-157) come tale strumento appaia in grado di svolgere “in prospettiva, un ruolo di grande rilievo a tutela delle specifiche competenze assegnate alle Regioni all'interno degli Stati membri”.

<sup>329</sup> Art. 263, par. 3, TFUE. Tale innovazione è stata considerata “indice del cammino del Comitato delle regioni verso una posizione di organo costituzionale, e non solo di organo a rilevanza costituzionale” da M.P. CHITI, *La giurisdizione*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna 2010, 391.

violazione del principio di sussidiarietà, mentre un ruolo più attivo era auspicato anche dal Libro bianco sulla *governance* europea della Commissione del 2001<sup>330</sup>.

Osservando le premesse poste negli anni precedenti l'adozione del Trattato costituzionale e, successivamente, del Trattato di Lisbona, ci si sarebbe forse aspettato un riconoscimento più esplicito dell'importanza degli enti sub-nazionali nel sistema europeo e quindi dell'organo di essi rappresentativo; tali testi, invece, non hanno accolto le richieste che il Comitato delle regioni aveva formulato in occasione dei vari processi di revisione dei Trattati, tra le quali, in primo luogo, quella di essere riconosciuto formalmente come istituzione, con tutte le conseguenze che ne sarebbero derivate<sup>331</sup>.

Deve comunque essere condivisa l'affermazione<sup>332</sup> secondo la quale il riconoscimento della possibilità per il Comitato di agire dinanzi alla Corte di giustizia in caso di violazione del principio di sussidiarietà (seppur nei soli casi in cui il Trattato richiede la sua consultazione) è sufficiente a caricare l'organo di un compito che oltrepassa "la missione formalmente assegnata dal Trattato costituzionale; non più *soltanto* organo di consulenza delle Istituzioni, quanto (anche) organo chiamato a difendere le «ragioni» del decentramento", mediante la vigilanza, assieme alle altre istituzioni e ai parlamenti nazionali, sul rispetto del principio di sussidiarietà.

---

<sup>330</sup> Libro Bianco della Commissione sulla *governance* europea, cap. 3.1: "Il Comitato delle regioni dovrà: - svolgere un ruolo maggiormente proattivo nell'elaborazione delle politiche, per esempio preparando relazioni preliminari, in anticipo rispetto alle proposte della Commissione; - organizzare lo scambio comparativo fra le diverse modalità di partecipazione delle autorità locali e regionali nella fase preparatoria dell'elaborazione delle decisioni europee a livello nazionale per individuare le pratiche migliori; - esaminare l'incidenza locale e regionale di determinate direttive e riferire alla Commissione entro la fine del 2002 sulla possibilità di renderne l'applicazione più flessibile. La Commissione esaminerà allora se seguire un'impostazione più sistematica per introdurre una simile flessibilità in alcune parti del diritto comunitario."

<sup>331</sup> Il Comitato aveva altresì richiesto che gli fossero riconosciuti poteri non meramente consultivi, che gli fosse conferita la possibilità di formulare proposte legislative, di interpellare la Commissione e di prendere parte ai Consigli informali.

<sup>332</sup> E. DI SALVATORE, *L'identità costituzionale dell'Unione e degli Stati membri: il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, Torino 2008, 134-135.

Ai fini che rilevano nella presente indagine, si osserva come la possibilità per il Comitato di adire la Corte di giustizia in caso di violazione del principio di sussidiarietà possa solo in casi limitatissimi costituire uno strumento di reazione nei confronti di normative europee che alterino il riparto di competenze tra Stati e entità territoriali; ci si potrebbe infatti chiedere se sussista la legittimazione dell'organo nel caso in cui una norma europea, nell'ambito di una materia che in pressoché tutti gli Stati membri appartiene tradizionalmente alle entità territoriali, preveda una disciplina piuttosto specifica e assegni altresì la sua attuazione alle autorità centrali.

Se anche potesse risponderci positivamente a tale domanda, non può non rilevarsi come siano rari tali casi, soprattutto per il fatto, cui si è già ampiamente riferiti, che le caratteristiche delle strutture territoriali interne agli Stati membri sono del tutto diversificate.

Nonostante non possa disconoscersi che il suindicato potere di ricorso del Comitato alla Corte di giustizia – così come le altre innovazioni esaminate - costituiscano novità di non marginale rilievo, deve osservarsi come esse non siano comunque in grado di rafforzare in maniera evidente il ruolo del Comitato nei meccanismi decisionali europei; può quindi condividersi l'affermazione secondo cui “tutte le sue limitazioni come organo meramente consultivo e a composizione complessa rimangono tali”<sup>333</sup>.

Innanzitutto, uno dei punti di maggiore debolezza del Comitato risiede nella eterogeneità della sua composizione, elemento che continua a caratterizzare in modo pregnante l'organo in esame.

---

<sup>333</sup> P. PÉREZ TREMPES – L. VIOLINI, *op. ult. cit.*, 1442. La “perdurante marginalità degli «organi consultivi» nel sistema istituzionale dell'Unione” è rilevato da L. CARBONE – L. COZZOLINI – L. GIANNITI – C. PINELLI, *Le istituzioni europee*, in F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna 2010, 240.

Il Comitato si trova infatti ad accogliere al suo interno rappresentanti delle collettività regionali e locali<sup>334</sup>, senza che sia presa in considerazione la differente posizione rivestita da queste ultime nei vari Stati membri e senza che si abbia riguardo al diverso *status* costituzionale accordato dall'ordinamento nazionale agli enti locali rispetto a quelli regionali<sup>335</sup>.

Ciascuno Stato ha infatti interpretato la norma europea (art. 300, par. 3, TFUE, "Il Comitato delle regioni è composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali che sono titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale, o politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta") in linea con la propria struttura interna, con la conseguenza che a Bruxelles siedono accanto ai rappresentanti dei *Länder* tedeschi, delle regioni belghe, spagnole e italiane e delle contee inglesi, sindaci di piccoli o di grandi comuni, presidenti di provincia e di dipartimenti<sup>336</sup>.

Tale situazione determina l'insorgere di interessi contrapposti, che comportano una considerevole diminuzione del potere del Comitato, poiché rendono difficile il procedimento decisionale interno; la composizione mista ha favorito, infatti, una sistematica frammentazione, che ha indebolito tanto la capacità del Comitato di influire su

---

<sup>334</sup> A. RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un "modello" e delle sue possibili realizzazioni)*, in *Diritto pubblico comparato e europeo* 2006, 52 – 53, considera tale elemento come un fattore di debolezza dell'organo che incide pesantemente e negativamente sui processi decisori.

<sup>335</sup> Si ricorda al riguardo come nella Risoluzione adottata il 4 dicembre 1996, l'Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE, cui si accennerà nel prosieguo) chiedeva che il Comitato delle Regioni si costituisse in "organo codecisionale" di rappresentanza delle sole regioni; più ambigua, invece, la posizione espressa dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni con poteri legislativi (REG LEG) nella Dichiarazione di Salisburgo dell'11-12 novembre 2003; in senso nettamente contrario, pur se implicitamente, lo stesso Comitato: cfr., ad esempio, il Contributo del Comitato delle Regioni alla Convenzione europea, 8 luglio 2002 (CdR n. 127/2002, punto 28); ai fini che ci interessano quest'ultimo testo rileva in quanto il Comitato ha ribadito la richiesta del rispetto dei sistemi previsti nei diversi Stati membri per la ripartizione delle competenze tra governo centrale e enti regionali e locali.

<sup>336</sup> Durante il primo mandato del Comitato (1994-1998) 92 membri erano da imputare a livello regionale e 130 membri a quello locale; nel secondo periodo di mandato (1998-2002) il rapporto era di 90 a 132; nei successivi mandati (2002-2006 e 2006-2010 e in quello attuale) si è verificato un sensibile incremento dei membri del livello regionale.



determinate politiche, quanto quella di definire il ruolo delle regioni e delle autorità locali nel governo dell'Unione<sup>337</sup>.

In secondo luogo si rileva che, ai sensi dell'art. 300, par. 4, TFUE, i membri del Comitato delle regioni non sono vincolati da alcun mandato imperativo ed esercitano le loro funzioni in piena indipendenza, nell'interesse generale dell'Unione. Tale circostanza comporta che i membri non sono effettivi "rappresentanti" degli enti territoriali di riferimento<sup>338</sup>; nonostante non costituisca violazione del Trattato il fatto che gli enti territoriali cerchino di influenzare i rispettivi "delegati", questi ultimi sono comunque chiamati ad esercitare le funzioni in rappresentanza degli enti territoriali regionali e locali complessivamente considerati.

E' facilmente intuibile come sia complessa l'affermazione dell'organo in esame quale strumento di tutela a livello europeo delle prerogative regionali e locali, in quanto ciascuna entità territoriale dispone di un proprio patrimonio di competenze e funzioni da preservare che è senza dubbio per molti aspetti diverso rispetto a quello delle entità di altri Stati membri.

Ulteriore elemento di debolezza consiste nel fatto che l'effettiva partecipazione degli enti territoriali all'organo in esame resta pur sempre ancorata ad un intervento dello Stato, con cui dovrebbe garantirsi l'invio in sede europea dei componenti di estrazione infranazionale, posto che il Trattato si limita a prevedere che del Comitato facciano parte rappresentanti delle "collettività regionali e locali" e che ciascuno Stato abbia il diritto di designare un certo numero di membri (titolari e supplenti), secondo la misura stabilita dalle norme europee.

---

<sup>337</sup> In questo senso, CHIARA STEINDLER, *Le regioni nella rete del policy making comunitario*, in A. PREDIERI – M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino 2001, 286.

<sup>338</sup> Si veda, in proposito, la critica di A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni* 1998, 1409.

Sul punto deve osservarsi che, mentre l'art. 263 TCE prevedeva il numero dei membri del Comitato spettanti a ciascuno Stato (in particolare, per l'Italia erano previsti 24 membri), il nuovo art. 305 TFUE prevede attualmente il numero massimo dei rappresentanti nazionali (350), rimettendo ad una decisione del Consiglio, adottata all'unanimità e su proposta della Commissione, la determinazione numerica totale. Tuttavia, l'art. 8 del Protocollo sulle disposizioni transitorie annesso al Trattato di Lisbona ha disposto la ripartizione specifica dei membri del Comitato (per un totale di 344 membri, di cui 24 assegnati all'Italia), prevedendo che essa si applichi fino all'entrata in vigore della suindicata decisione<sup>339</sup>.

Ciascun Paese, come già accennato, sceglie i propri membri (attraverso la presentazione di una proposta al Consiglio) seguendo procedure distinte e, per tale motivo, ogni delegazione nazionale riflette gli equilibri interni al rispettivo Stato membro.

In Italia la composizione e le modalità di selezione della delegazione nazionale al Comitato sono state determinate da un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>340</sup>, che ha ripartito i 24 seggi dei membri titolari assegnati attribuendone 14 alle regioni e alle province autonome, 3 alle province e 7 ai comuni; è stato inoltre previsto che i primi fossero indicati dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, i secondi dall'Unione Province d'Italia (UPI) e i terzi dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e che i membri potessero essere designati tra i presidenti delle regioni, delle province autonome e delle province, tra i sindaci e tra i componenti dei rispettivi consigli o giunte.

---

<sup>339</sup> In applicazione di tali disposizioni il Consiglio ha, con decisione 2009/1014/UE e 2010/29/UE, provveduto alla nomina dei membri e dei supplenti del Comitato per il periodo dal 26 gennaio 2010 al 25 gennaio 2015

<sup>340</sup> Da ultimo, si veda il D.P.C.M. 19.12.2006.

Successivamente è stato introdotto dalla legge n. 88/2009 (art. 6, comma 1, lett. a) l'art. 6-bis della legge n. 11/2005 ("Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari", oggi abrogata e sostituita dalla recentissima legge n. 234/2012, come si vedrà nel prosieguo), che ha previsto la proposta da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri al Consiglio dell'Unione europea dei membri titolari e supplenti spettanti all'Italia all'interno del Comitato delle regioni e ha espressamente individuato la ripartizione di questi ultimi tra le autonomie regionali e locali mantenendo la stessa proporzione prevista dal suindicato decreto; la medesima disposizione ha inoltre previsto che la rappresentanza delle regioni e delle province autonome dovesse tenere conto anche delle assemblee legislative regionali e che la proposta in esame dovesse essere formulata previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281/1997. Da ultimo è intervenuto l'art. 27<sup>341</sup> della legge n. 234/2012 ("Nome generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea") che, in conformità con la nuova disposizione di cui all'art. 305 TFUE, non contiene più il riferimento espresso al numero dei rappresentanti italiani, mentre prevede che questi ultimi, ai fini della proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri al Consiglio dell'Unione europea, siano indicati, per le regioni e le province autonome, dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, per la rappresentanza delle assemblee legislative regionali, dalla Conferenza dei presidenti di queste ultime, e, per le province e i comuni, rispettivamente, dall'UPI, dall'ANCI e dall'UNCEM (Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani), secondo i criteri definiti da un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato d'intesa con la

---

<sup>341</sup> In vigore dal 19 gennaio 2013.

Conferenza unificata, che non risulta essere stato ancora definito. Si rileva come le recenti modifiche normative abbiano progressivamente valorizzato, nella procedura diretta all'individuazione dei membri da proporre al Consiglio, la rappresentatività delle assemblee regionali.

Differentemente da quanto si verifica in Belgio (dove tutti i seggi sono attribuiti alle regioni e alle comunità autonome) e in Germania, Spagna e Austria (dove la maggior parte di essi è assegnata al livello di governo regionale), in Italia i seggi sono attualmente ripartiti in modo pressoché paritetico tra le regioni e gli enti locali; difformemente da quanto accaduto negli Stati federali e regionali dell'Unione europea, quindi, in Italia l'assoluta discrezionalità lasciata ai singoli Stati nel determinare la distribuzione dei seggi tra i livelli di governo sub-statali ha penalizzato le regioni e tale circostanza può essere spiegata prendendo in considerazione il fatto che queste ultime, sin dalla loro istituzione, hanno dovuto competere con un sistema di autonomie ben forte e radicato; tale scelta è apparsa criticabile, considerata la rilevanza delle competenze regionali nel nostro ordinamento. Deve tuttavia attendersi la piena operatività delle nuove disposizioni esaminate al fine di verificare se tale rilievo possa considerarsi superato.

Le modalità di partecipazione delle strutture territoriali al Comitato delle regioni sono quindi, nel rispetto dei vincoli previsti dai Trattati, determinate in concreto dagli Stati, che, conseguentemente, attraverso tali decisioni, incidono altresì sull'efficace utilizzo di tale strumento messo a disposizione dal diritto europeo per rappresentare le prerogative regionali.

In conclusione, alla luce delle osservazioni formulate, si rileva come il Comitato delle regioni sia senza alcun dubbio un organo che ha visto rafforzato il suo ruolo all'interno dell'Unione europea; tuttavia, la scarsa incisività dei poteri di cui dispone e l'eterogeneità della composizione

interna non consentono di poterlo qualificare come strumento efficiente di tutela delle competenze regionali rispetto all'incidenza dell'ordinamento europeo.

Deve da ultimo rilevarsi come l'organismo in esame, a fronte del riconoscimento della necessità del coinvolgimento degli enti regionali e locali nella determinazione e attuazione delle politiche dell'Unione, si sia fatto portatore di importanti iniziative; si pensi al Libro bianco del Comitato delle regioni sulla *governance* multilivello del 17 giugno 2009<sup>342</sup>, con il quale si è sottolineato il ruolo essenziale degli enti regionali e locali nel processo di integrazione europea ed è stata evidenziata l'esigenza di una stretta cooperazione tra i diversi livelli di governo all'interno dell'Unione europea<sup>343</sup>.

#### **4. Strumenti alternativi di influenza**

Poiché, come rilevato nel precedente paragrafo, i poteri e il ruolo del Comitato delle regioni non hanno mai raggiunto l'incisività nel processo decisionale europeo che gli enti territoriali degli Stati membri (e, in particolare, le regioni con poteri legislativi) avevano sperato, questi ultimi hanno tentato di influenzare il menzionato processo attraverso l'istituzione di strutture autonome rispetto all'Unione europea.

Nonostante, infatti, quest'ultima abbia mostrato un'attenzione crescente nei confronti delle realtà regionali e locali, si è visto come l'efficacia degli strumenti istituzionali offerti a queste ultime per prendere parte al

---

<sup>342</sup> 2009/C 211/01, pubblicato in G.U.U.E. del 4-9-2009.

<sup>343</sup> "Le raccomandazioni del presente Libro bianco mirano quindi ad adeguare meglio gli obiettivi comunitari alle diverse realtà concrete di gestione e di programmazione, con le quali i rappresentanti politici eletti regionali e locali sono chiamati a confrontarsi nell'attuazione delle politiche più importanti" (Libro bianco del Comitato delle regioni sulla *governance* multilivello, C 211/14). Si veda inoltre il parere del Comitato delle regioni su "Sviluppare una cultura europea della *governance* multilivello: iniziative per dar seguito al Libro bianco del Comitato delle regioni" (2012/C 113/12, G.U.U.E. 18-4-2012), nel quale si prevede che il Comitato "concretizzerà nei prossimi mesi il suo ambizioso progetto di elaborare una Carta dell'Unione europea della *governance* multilivello, che dovrà sfociare in una maggiore partecipazione degli enti regionali e locali all'esercizio della democrazia europea; basato su un concetto inclusivo e partecipativo, il processo di elaborazione della Carta dovrà promuoverne la titolarità da parte dei rappresentanti eletti a livello locale e regionale".

processo decisionale europeo sia dipesa e dipenda in gran parte dalle scelte interne di ciascuno Stato<sup>344</sup>.

A fronte di tale situazione le entità territoriali hanno quindi scelto dei canali alternativi di intervento<sup>345</sup>, che consentono un loro coinvolgimento attraverso attività di *lobbying*. A partire dalla prima metà degli anni '80, il *lobbying* territoriale presso le istituzioni europee ha avuto un tale slancio al punto da essere qualificato come terza ondata della "lobbificazione" dell'UE<sup>346</sup>.

Tale attività è svolta dalle regioni tanto in forma individuale quanto in forma collettiva.

Si pensi, quanto alla prima, all'apertura, da parte di un numero sempre crescente di regioni, di uffici di collegamento a Bruxelles<sup>347</sup>.

Quanto alla seconda<sup>348</sup>, le regioni hanno avviato l'istituzione di strutture associative di carattere generale (Assemblea delle Regioni d'Europa, Conferenza delle Regioni periferiche marittime, Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa) e di carattere settoriale, che raggruppano cioè regioni appartenenti ad una determinata area geografica (Arge Alpe, Alpe Adria, Cotrao) o accomunate da specifici interessi economici (si pensi all'AREV, Associazione delle Regioni Europee Vitinicole).

---

<sup>344</sup> A questo proposito si veda il Libro bianco del Comitato delle regioni sulla *governance* multilivello citato, dove si evidenzia tale ruolo degli Stati membri e si invitano i medesimi "a mettere a punto (...) processi di concertazione e di coordinamento interni con gli enti regionali e locali, e a consentire a tali enti l'accesso elettronico al sistema nazionale di monitoraggio delle proposte legislative europee in corso di elaborazione, al duplice scopo di sfruttare le loro competenze nel quadro della preparazione della posizione nazionale e di offrire loro la possibilità di partecipare al processo di controllo della sussidiarietà".

<sup>345</sup> Canali che G. IURATO, *L'U.E. e la rappresentanza territoriale regionale*, in *Le Regioni* 2006, 692, qualifica come "informali".

<sup>346</sup> Così S. PANEBIANCO, *Il lobbying europeo*, Milano 2000, 39.

<sup>347</sup> Sull'argomento si veda, tra i tanti, G. BERTEZZOLO, *La scomposizione degli enti regionali e la tutela dell'interesse pubblico in prospettiva ultrastatale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 2010, 1 ss.; G. LUCHENA, *Gli uffici regionali di collegamento con l'Unione europea nella tutela degli "interessi territoriali"*, in M. BUQUICCHIO (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Bari 2004, 215 ss.; L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione: dalla Dichiarazione di Nizza alla Convenzione europea*, in *Le Regioni* 2002, 1262.

<sup>348</sup> Su tali associazioni si vedano G. BERTEZZOLO, *op. ult. cit.*, 21 ss.; G. IURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo*, Milano 2005, 137 ss.; A. LANG – C. SANNA (a cura di), *Federalismo e regionalismo*, Milano 2005; L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione: dalla Dichiarazione di Nizza alla Convenzione europea*, in *Le Regioni* 2002, 1250 ss.

Si è inoltre consolidato un processo di differenziazione tra le regioni dotate di poteri legislativi da una parte – maggiormente vulnerabili rispetto agli interventi del diritto europeo – e le regioni non dotate di tali poteri e gli enti locali, dall'altra.

Nonostante la varietà delle situazioni nazionali, infatti, le regioni dotate di poteri legislativi sono accomunate dal potere, riconosciuto dalle rispettive Costituzioni, di legiferare nei campi di propria competenza; esse intervengono direttamente, secondo le disposizioni nazionali, nel processo di trasposizione del diritto europeo e sono altresì responsabili dell'applicazione delle direttive a livello territoriale.

Come noto, tali regioni hanno assistito non solo ad una sottrazione delle loro competenze da parte del diritto dell'Unione europea, ma anche ad una alterazione del riparto di competenze fissato a livello interno.

Per questi motivi si è sentita l'esigenza di instaurare forme di collaborazione separate rispetto a quelle delle altre regioni.

Accanto alle summenzionate associazioni, infatti, in tempi più recenti, si sono creati coordinamenti stabili come la CALRE (Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali d'Europa, istituita nel 1997 per superare la marginalizzazione dei parlamenti regionali attraverso l'attribuzione ad essi di un ruolo europeo, come si legge nei documenti fondativi) e RegLeg, che riunisce gli esecutivi delle regioni dotate di potere legislativo.

In particolare, la CALRE (i cui atti hanno valore politico – dichiarativo e non vincolante) ha approvato una serie di importanti documenti, tra i quali si ritiene opportuno ricordare la Dichiarazione di Madeira del 2001<sup>349</sup>, con la quale i presidenti delle assemblee regionali hanno chiesto alla Conferenza intergovernativa del 2004 di affrontare alcune specifiche

---

<sup>349</sup> La Conferenza ha altresì approvato il 19 settembre 2003 la "Carta delle Regioni d'Europa", con la quale si chiedeva, in particolare, un rafforzamento della partecipazione delle regioni al processo di integrazione, tanto sul piano interno, quanto su quello europeo.

questioni relative al processo di riforma dell'Unione, tra cui quella sulla delimitazione delle competenze, sull'introduzione di una gerarchia tra atti comunitari, sul miglioramento dei processi di consultazione della Commissione, sul conferimento di un ruolo più rilevante ai parlamenti nazionali e regionali, sul rafforzamento della posizione del Comitato delle regioni.

Lo scambio di informazioni e pareri tra i partecipanti alla CALRE caratterizza in maniera costante la vita di questo organismo e dei suoi membri. La Conferenza svolge un ruolo propulsivo per le assemblee regionali, le quali sono chiamate ad instaurare e sviluppare rapporti reciproci con l'obiettivo di creare una "base comune di parlamentarismo regionale europeo"<sup>350</sup>.

La preoccupazione che l'integrazione europea portasse con sé un rafforzamento dello Stato centrale ha indotto i governi delle regioni con poteri legislativi a costituire RegLeg<sup>351</sup> al fine di promuovere l'identità regionale, un maggiore coinvolgimento delle regioni con poteri legislativi nel processo decisionale europeo ed una corretta applicazione del principio di sussidiarietà.

L'azione della CALRE e di RegLeg viene qualificata come "multilivello"<sup>352</sup>, in quanto esse sollecitano il rafforzamento del ruolo delle regioni non solo a livello europeo, ma anche all'interno di ciascuno Stato.

Per il raggiungimento dei loro obiettivi le due strutture non solo mantengono relazioni con le principali istituzioni europee e nazionali, ma si fanno altresì promotrici di soluzioni concrete. Tra le iniziative più interessanti vi è la costituzione di una rete di verifica sull'applicazione

---

<sup>350</sup> Così la Dichiarazione istitutiva della Conferenza (Dichiarazione di Oviedo), disponibile sul sito [http://www.calre.eu/en/declarations\\_en.html](http://www.calre.eu/en/declarations_en.html).

<sup>351</sup> Dichiarazione di Barcellona, 24 novembre 2000. Si veda <http://www.regleg.org>.

<sup>352</sup> Così G. BERTEZZOLO, *op. ult. cit.*, 28-29.



del principio di sussidiarietà (Subsidiarity Monitoring Network)<sup>353</sup>. Tale rete, costituita su proposta del Comitato delle regioni, collega tra loro i soggetti aderenti, tra cui figurano sia governi che assemblee legislative regionali, chiamati a esprimersi sulla correttezza, sotto il profilo del rispetto delle prerogative regionali, della legislazione europea in corso di adozione. In sostanza il Comitato delle regioni invita i partecipanti, attraverso una rete informatica interattiva, a fornire il proprio parere sui progetti legislativi di potenziale interesse regionale diffusi dalla Commissione europea; l'intento del Comitato è quello di utilizzare le informazioni e i pareri espressi per la formulazione dei propri pareri all'interno del procedimento legislativo europeo.

Le iniziative di carattere associativo delle regioni (e, in particolare, quelle delle regioni con poteri legislativi) hanno suscitato l'attenzione, tra gli altri, della Commissione, del Comitato delle regioni (come già accennato) e del Parlamento europeo.

Innanzitutto, la Commissione, nel Libro bianco sulla *governance* europea, ha sottolineato la volontà di instaurare un dialogo sistematico con le associazioni europee e nazionali dei poteri regionali e locali, al fine di prendere in considerazione le realtà e le esperienze delle collettività territoriali nell'elaborazione delle proposte politiche<sup>354</sup>.

Per quanto riguarda, invece, le regioni con poteri legislativi, si evidenzia la Dichiarazione dell'Ufficio di Presidenza del Comitato delle regioni ("Il ruolo delle regioni con poteri legislativi nel processo decisionale

---

<sup>353</sup> Il sito ufficiale della rete è <http://subsidiarity.cor.europa.eu/>.

<sup>354</sup> Dialogo in seguito disciplinato con la Comunicazione "Dialogo con le Associazioni territoriali sull'elaborazione delle politiche dell'Unione europea" (Comunicazione del 19-12-2003, COM (2003)811), con la quale la Commissione ha stabilito che tali associazioni si esprimano "sulle politiche europee che essi contribuiscono ad attuare prima che siano avviate le procedure formali di decisione"; a tal fine ha proposto che il dialogo fosse basato "sulla presentazione del programma annuale della Commissione, delle grandi iniziative delle politiche che hanno impatto territoriale diretto e indiretto" e che esso si articolasse nel seguente modo: "organizzazione, ogni anno, di un incontro che consenta di avviare un dialogo politico al più alto livello tra il Presidente della Commissione e/o i vicepresidenti e i rappresentanti delle associazioni (...)"; "incontri con i membri della Commissione, responsabili delle politiche ad impatto territoriale".

comunitario), nella quale si sostenevano alcune richieste di tali regioni, tra cui quella del diritto di adire la Corte di giustizia e del riconoscimento di una legittimazione processuale attiva privilegiata rispetto alle altre regioni<sup>355</sup>.

Il Parlamento europeo ha affrontato la questione del ruolo delle regioni con poteri legislativi nella Risoluzione sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri, relatore Alain Lamassoure. In una prima versione del documento si sosteneva come i Trattati europei non potessero continuare a ignorare il ruolo di tali strutture all'interno dell'Unione. In proposito il relatore proponeva quindi di riconoscere ad esse lo *status* di "Regioni *partners* dell'Unione", che avrebbe comportato "il diritto di essere consultate dalla Commissione quando essa prepara testi che rientrano tra le loro competenze, di avere una rappresentanza distinta nel Comitato delle regioni e di adire direttamente la Corte di giustizia sui conflitti di competenze che possono contrapporre all'Unione"<sup>356</sup>.

Secondo questa iniziale proposta, l'elenco delle regioni che avrebbero potuto beneficiare del particolare *status* avrebbe dovuto essere redatto dagli Stati membri.

La versione finale della suindicata risoluzione, approvata dal Parlamento europeo il 16 maggio 2002, non parlava più dello *status* di regioni *partners* dell'Unione, ma si limitava a constatare il ruolo crescente che le regioni, e talvolta anche altre collettività territoriali, svolgono nell'applicazione delle politiche dell'Unione, in particolare ove sussistono competenze legislative.

Più recentemente il Comitato delle regioni ha elaborato un parere su "Il ruolo dei parlamenti regionali con poteri legislativi nella vita

---

<sup>355</sup> Comitato delle regioni, n. 191/2001.

<sup>356</sup> Progetto di relazione sulla delimitazione delle competenze tra l'UE e gli Stati membri, (2001/2024 (INI)).

democratica dell'Unione"<sup>357</sup>, nel quale l'organismo rilevava l'opportunità del coinvolgimento di tutti i livelli politici nell'elaborazione delle politiche europee e deplorava che l'intenzione di tenere conto delle competenze decentrate delle regioni con poteri legislativi, espressa con chiarezza nella dichiarazione di Laeken, non avesse poi portato, nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (sostituito, in seguito, dal Trattato di Lisbona), al diritto di ricorso diretto per le regioni interessate.

Da ultimo si evidenzia che nella Dichiarazione di Innsbruck del 1 giugno 2012, adottata, come già riferito, al termine della conferenza internazionale "Regioni nel Consiglio d'Europa e nell'Unione europea", è stata sottolineata la rilevanza della cooperazione tra Comitato delle regioni, Congresso del Consiglio d'Europa, CALRE e RegLeg.

Alla luce di quanto osservato emergono due elementi di importanza primaria; in primo luogo, come già riferito, le entità territoriali, insoddisfatte degli strumenti forniti dal diritto europeo per una partecipazione attiva al processo decisionale (e, deve ritenersi, anche degli strumenti forniti dal diritto interno), hanno scelto di percorrere strade alternative ed esterne alla struttura dell'Unione, tramite la costituzione di associazioni e strutture stabili che svolgono un'attività di pressione sulle istituzioni europee; in secondo luogo, tra queste strutture, hanno assunto una rilevante posizione, accompagnata da una notevole considerazione da parte degli organismi europei, quelle che riuniscono le regioni con poteri legislativi.

Si ritiene opportuno, alla luce di quanto precedentemente rilevato, che a tali regioni, veri e propri centri di decisione politica, siano riconosciute nell'ordinamento europeo forme di partecipazione più incisive e differenziate rispetto alle altre regioni.

---

<sup>357</sup> Parere Comitato delle regioni, 2006/C 115/07, pubblicato sulla G.U.U.E. del 16-5-2006.

In tal modo, infatti, si potrebbe parzialmente ovviare alle conseguenze pregiudizievoli che tali enti subiscono a fronte della centralizzazione delle competenze che la progressiva integrazione europea porta con sé, causata, in parte, dall'intervento europeo nelle materie di competenza regionale e dalla tendenza a non considerare la ripartizione delle competenze all'interno degli Stati membri e, in parte, dal tentativo di questi ultimi di recuperare potere sul piano interno a svantaggio, appunto, delle regioni con poteri legislativi.

#### **5. La legittimazione delle regioni a ricorrere alla Corte di giustizia**

A fronte delle sempre più ampie influenze che il diritto dell'Unione europea produce negli ambiti materiali di competenza regionale (nelle diverse forme che sono state esaminate) e della sempre maggiore interconnessione tra le strutture europee e le regioni, si intensifica l'esigenza che queste ultime possano agire dinanzi alla Corte di giustizia in presenza di atti illegittimi.

Sul punto, come noto, alla crescente considerazione delle strutture territoriali da parte dell'ordinamento europeo, non è corrisposto un pieno riconoscimento della possibilità di agire dinanzi alla Corte europea.

Infatti, secondo una giurisprudenza ormai consolidata<sup>358</sup>, le regioni sono ammesse ad impugnare gli atti dell'Unione europea illegittimi, non in quanto ricorrenti privilegiati (come gli Stati membri e le istituzioni europee, ai sensi dell'art. 263, par. 2, TFUE), ma esclusivamente come “persone giuridiche”, ai sensi dell'art. 263, par. 4, e quindi laddove un atto sia adottato nei loro confronti o le riguardi direttamente e individualmente<sup>359</sup>, oppure (ipotesi introdotta con il Trattato di Lisbona) ove un atto regolamentare le riguardi direttamente e non comporti alcuna misura d'esecuzione<sup>360</sup>.

In particolare, la Corte ha sostenuto che, ai fini dell'impugnativa degli atti dell'Unione ai sensi dell'attuale art. 263, par. 2, TFUE, la nozione di Stato membro “comprende le sole autorità di governo degli Stati membri delle Comunità europee e non può estendersi agli esecutivi di Regioni o comunità autonome, indipendentemente dalla portata delle competenze attribuite a questi ultimi”<sup>361</sup> e che un ulteriore motivo per cui alle regioni

---

<sup>358</sup> Sul punto è possibile individuare due momenti che hanno caratterizzato l'evoluzione della giurisprudenza comunitaria: in una prima fase, la Corte, dinanzi alle domande presentate dagli enti territoriali, ha declinato la sua competenza a favore del Tribunale (Corte di giustizia, ord. 21-3-1997, C-95/97, *Région wallonne c. Commissione*, in *Racc.* 1997, I-1787 ss. e Corte di giustizia, ord. 1-11-1997, C-180/97, *Regione Toscana c. Commissione*, in *Racc.* 1997, I-5245) e successivamente quest'ultimo, investito ritualmente dei ricorsi, ha riconosciuto la legittimazione attiva delle regioni in quanto persone giuridiche ai sensi dell'attuale art. 263, par. 4, TFUE (in questo senso si veda anche, con riferimento all'Italia, Trib. primo grado, 15-6-1999, T-288/97, *Regione Friuli Venezia Giulia c. Commissione*, in *Racc.* 1999, II-1871); per comprendere la duplicità dei due momenti si veda Trib. primo grado, 30-4-1998, T-214/95, *Regione Fiamminga C. Commissione*, in *Racc.* 1998, II-717. Per un esame di tale giurisprudenza si vedano, tra gli altri, O. PORCHIA, *Le Regioni dinanzi al giudice comunitario: la scelta del legislatore italiano*, in A. PAPA – G. CATALDI (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna. Il ruolo delle Regioni e dello Stato nella esperienza italiana e spagnola*, Napoli 2005, 87 ss.; G. ONORATO, *L'evoluzione del ruolo delle Regioni italiane nell'ordinamento comunitario*, in N. ZANON – A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano 2005, 254 ss.; M. CARTABIA – V. ONIDA, *Le Regioni e l'Unione europea*, in M. P. CHITI – G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte generale, Milano 2007, 1020 ss.; P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e regioni*, Padova 2010, 144 ss.

<sup>359</sup> Su tali presupposti si veda E. CHITI, *Il ricorso per l'annullamento e l'effettività della tutela giurisdizionale*, in *Giornale di diritto amministrativo* 2002, 1170 ss.; Trib. primo grado, sent. 3-5-2002, T-177/01, *Jégo Quéré c. Commissione*, in *Racc.* 2002, II-2365; Corte di giustizia, sent. 25-7-2002, C- 50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio*, in *Racc.* 2002, I-6677.

<sup>360</sup> Per un esame, anche alla luce della giurisprudenza europea, del significato di tali requisiti, anche dopo le integrazioni apportate dal Trattato di Lisbona, si veda R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino 2010, 310 ss.

<sup>361</sup> Corte di giustizia, ord. 21-3-1997, C-95/97, *Région wallonne c. Commissione*, cit.

non può essere riconosciuta una legittimazione ad agire di carattere generale, consiste nella esigenza di mantenere un parallelismo tra tale legittimazione e l'imputazione delle condanne per inadempimento.

Le regioni possono quindi utilizzare i rimedi giurisdizionali offerti dall'ordinamento europeo quando si tratta di contestare, a titolo esemplificativo, decisioni della Commissione in materia di aiuti alle imprese, o di programmi integrati mediterranei, che le riguardano individualmente, mentre tale legittimazione non è stata riconosciuta, non solo con riferimento agli atti normativi generali (a meno che questi non incidano direttamente e individualmente sulla posizione giuridica della regione interessata<sup>362</sup>), ma anche con riferimento a provvedimenti adottati nell'ambito dei fondi strutturali.

In proposito si rileva, tra le altre, una sentenza della Corte di giustizia del 2 maggio 2006<sup>363</sup>, con la quale è stata confermata la pronuncia del Tribunale di primo grado che aveva negato la legittimazione della Regione Sicilia in riferimento all'impugnazione di una decisione della Commissione che revocava alcuni contributi FESR per la costruzione dell'autostrada Palermo – Messina. Tale decisione si fondava sulla considerazione che, nonostante la revoca determinasse un'amputazione del contributo europeo precedentemente concesso alla Regione, non obbligava quest'ultima alla ripetizione dell'indebito.

Tale orientamento denota una contraddittorietà dell'atteggiamento assunto dalle istituzioni europee nei confronti degli enti territoriali: da una parte, infatti, si riconosce un ruolo di primo piano nell'attuazione dei

---

<sup>362</sup> Significativo è il fatto che la Corte di giustizia (sent. 10-4-2003, C-142/00, *Antille Olandesi c. Commissione*, in *Racc.* 2003, I-3483) ha annullato la decisione del Tribunale che aveva ammesso l'impugnazione da parte di un ente infrastatale (sent. 10-2-2000, T-32/98 e T-41/98, *Governo delle Antille Olandesi ed altri c. Commissione*, in G.U.U.E. dell'8-4-2000, 21) di un regolamento della Commissione che prevedeva misure specifiche per l'importazione di riso originario dai paesi e territori d'Oltre mare.

<sup>363</sup> Corte di giustizia, sent. 2-5-2006, C- 417/04, *Regione Sicilia c. Commissione*, in *Racc.* 2006, I-3881, sulla quale si veda il commento di L. SEGNI, *La regione soggetto fantasma dell'ordinamento comunitario?*, in *Giornale di diritto amministrativo* 2007, 370 ss.

progetti connessi ai Fondi di Sviluppo, dall'altra però non si riconosce in via generale un interesse ad agire nel caso in cui siano adottati in tale ambito provvedimenti che comunque incidono sulla sfera di interessi dell'ente territoriale.

Si rileva quindi come l'affermazione della responsabilità esclusiva in capo allo Stato, utilizzata dalla giurisprudenza europea per giustificare il mancato riconoscimento della legittimazione ad agire delle regioni, sia riduttiva e non renda ragione della complessità "di quel sistema multilivello e composito, che il diritto europeo ha plasmato o vorrebbe conformare"<sup>364</sup>.

Alla luce di quanto esaminato si manifesta l'esigenza di individuare ulteriori rimedi processuali a tutela delle competenze regionali. Tale esigenza è strettamente correlata non solo al principio di effettività della tutela giurisdizionale<sup>365</sup>, ma anche alla previsione espressa nei Trattati del principio di sussidiarietà con riferimento ai livelli di governo regionali nonché al riconoscimento, di cui si è discusso nei precedenti capitoli<sup>366</sup>, dell'assetto politicamente decentrato degli Stati membri e del riparto delle competenze previsto a livello interno quali aspetti essenziali dell'identità nazionale degli Stati membri, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale (art. 4, par. 2, TUE)<sup>367</sup>.

---

<sup>364</sup> O. PORCHIA, *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Bologna 2008, 191-192.

<sup>365</sup> Principio "in base al quale ogni persona fisica o giuridica deve avere la possibilità di rivolgersi al potere giudiziario (...) al fine di sottoporre al suo sindacato un atto che le reca pregiudizio" (D. BONI, *In tema di locus standi degli enti territoriali dinanzi ai giudici comunitari: la sentenza Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia*, in *Riv. dir. int. priv. proc.* 2000, 636 ss.); sul tema si veda anche la sentenza del Tribunale di primo grado (sent. 3-5-2002, causa T-177/01, *Jégo Quéré c. Commissione*, cit.), nella quale i giudici avevano stabilito che era necessario allargare la condizione di persona interessata ai casi in cui il ricorrente, senza lo strumento del ricorso in annullamento, non avrebbe disposto di una tutela giurisdizionale effettiva; si ribadisce come tale principio sia infatti riconosciuto dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

<sup>366</sup> In particolare, cap. 3.

<sup>367</sup> A questo proposito è stato osservato che "se il diritto europeo è in grado di incidere sull'ampiezza delle competenze costituzionalmente stabilite, il «controlimito» costituito dal principio autonomistico sancito dall'art. 5 Cost. esige che le Regioni siano poste in grado di difendere le proprie competenze contro atti comunitari illegittimi o indebitamente invasivi delle loro competenze" (M. CARTABIA – V-

In particolare, ai fini che interessano nella presente indagine, si ritiene che consentire all'Unione di disporre direttamente e in via derogatoria delle competenze delle regioni e non prevedere un apposito meccanismo di difesa delle stesse, significhi privare queste ultime di una reale ed efficace tutela dell'integrità delle proprie competenze costituzionali.

A questo proposito, già nel 1995, nel parere del 21 aprile sulla revisione istituzionale dell'Unione, il Comitato delle regioni aveva auspicato la previsione della possibilità per le regioni le cui competenze legislative fossero state lese da un regolamento, da una direttiva o da una decisione europea, di adire con il ricorso di cui all'art. 230 TCE (oggi art. 263 TFUE) la Corte di giustizia.

La stessa proposta, con riferimento al diritto di ricorrere al medesimo organo, quantomeno in relazione alla violazione del principio di sussidiarietà, era stata avanzata nel gruppo "Sussidiarietà" durante i lavori della Convenzione sul futuro dell'Unione; l'ipotesi non è poi stata presentata dal gruppo in quanto si è ritenuto che il grado e le modalità di associazione degli enti locali dovessero essere determinati esclusivamente in ambito nazionale e che qualsiasi altro approccio avrebbe rischiato di compromettere l'equilibrio raggiunto a livello europeo dagli Stati membri.

E' pur vero che con il Trattato di Lisbona è stata prevista la possibilità per il Comitato delle regioni, in caso di violazione del principio di sussidiarietà, di impugnare un atto legislativo per l'adozione del quale il Trattato sul funzionamento dell'Unione richiede la sua consultazione; tale strumento, tuttavia, non si ritiene idoneo a superare la limitazione

---

ONIDA, *Le Regioni e l'Unione europea*, in M. P. CHITI – G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte generale, Milano 2007, 1021).



attualmente gravante sulle regioni in ordine al ricorso alla Corte di giustizia<sup>368</sup>.

Il Parlamento europeo, inoltre, durante i lavori della Convenzione sul futuro dell'Unione, mantenendosi nel solco della giurisprudenza europea, aveva invece chiesto di “garantire che le regioni e le altre entità territoriali, 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”.

Coerente con tale impostazione risulta la previsione di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 131/2003, che, facendo proprie le preoccupazioni di tutela degli interessi delle regioni, ha disposto che, nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome, su richiesta di una di queste, il Governo possa agire dinanzi alla Corte di giustizia contro gli atti normativi europei ritenuti illegittimi, mentre è tenuto a proporre ricorso qualora sia così richiesto dalla Conferenza Stato-regioni a maggioranza assoluta delle regioni e delle province autonome.

Tale disposizione ha introdotto un istituto inedito nell'ordinamento italiano, ma non del tutto sconosciuto in altri Stati membri come ad esempio in Germania e in Spagna<sup>369</sup>.

---

<sup>368</sup> Nello stesso senso L.S. ROSSI, *Il ruolo delle Regioni fra riforma della Costituzione italiana e revisione della Costituzione europea*, in A. PAPA – G. CATALDI (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna. Il ruolo delle Regioni e dello Stato nella esperienza italiana e spagnola*, Napoli 2005, 69 ss.; S. MANGIAMELI, *La competenza europea, il suo esercizio e l'impatto sugli ordinamenti degli Stati membri*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. 2. L'esercizio delle competenze*, Milano 2006, 72, secondo il quale la mancata legittimazione processuale delle regioni con poteri legislativi non sarebbe appunto compensata dai poteri riconosciuti al Comitato delle regioni in quanto esso “ben difficilmente può considerarsi una vera e propria «Camera» delle Regioni e, per di più, di quelle con potere legislativo; in secondo luogo, perché non sussiste una corrispondenza piena tra competenza legislativa regionale e ipotesi in cui è richiesto il parere del Comitato (...)”. Sul tema si veda anche P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e regioni*, Padova 2010, 155-156.

Deve considerarsi come il generale riferimento agli atti “illegittimi” possa consentire la proposizione del ricorso per qualsiasi vizio e non solo in caso di violazione delle competenze regionali; tuttavia, la valutazione dell’illegittimità deve essere compiuta alla luce del diritto europeo, escludendo riferimenti a parametri di diritto interno<sup>370</sup>. In particolare, il vizio che presumibilmente attiverà più spesso le regioni concerne la violazione degli ambiti di competenza e del principio di sussidiarietà; tuttavia, si ritiene tale strada non facilmente percorribile in quanto il Governo difficilmente impugnerebbe in sede giurisdizionale un atto che ha contribuito in sede politica a formare<sup>371</sup>.

Ai fini che rilevano per la presente indagine, inoltre, si ritiene che tali resistenze da parte del Governo siano facilmente ipotizzabili nel caso in cui le regioni chiedano di impugnare un atto europeo che abbia alterato a vantaggio dello Stato le competenze interne, in quanto quest’ultimo avrà ottenuto, con riferimento ai casi previsti dall’atto, una presumibile riespansione delle proprie competenze, e sarà quindi maggiormente restio a accondiscendere alla richiesta delle regioni<sup>372</sup>.

Lo strumento di cui all’art. 5 citato non è tuttavia in grado di tutelare adeguatamente la posizione delle regioni (si pensi solo al fatto che il Governo è tenuto a proporre ricorso solo laddove sia raggiunta la maggioranza assoluta in seno alla Conferenza Stato-regioni); inoltre non amplia comunque l’accesso delle regioni alla Corte di giustizia in

---

<sup>369</sup> Germania e Spagna consentono infatti ai *Länder* e alle Comunità autonome di esigere che il Governo centrale proponga un ricorso alla Corte di giustizia, per il tramite, rispettivamente, del *Bundesrat* e della *Conferencia para asuntos comunitarios*.

<sup>370</sup> Su questo punto si veda ampiamente *infra*.

<sup>371</sup> Sul punto, E. CRIVELLI – M. CARTABIA, *Articolo 5*, in P. CAVALERI – E. LAMARQUE (a cura di), *L’attuazione del nuovo titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge la Loggia*, Torino 2003, 138.

<sup>372</sup> Per una riflessione sugli eventuali rimedi in caso di inerzia del Governo si veda M. CARTABIA – V. ONIDA, *Le Regioni e l’Unione europea*, in M. P. CHITI – G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte generale, Milano 2007, 1026 ss.; O. PORCHIA, *Le Regioni dinanzi al giudice comunitario: la scelta del legislatore italiano*, in A. PAPA – G. CATALDI (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna. Il ruolo delle Regioni e dello Stato nella esperienza italiana e spagnola*, Napoli 2005, 96 ss.

presenza di atti lesivi delle competenze, al di fuori dei casi di cui all'art. 263, par. 4, TFUE<sup>373</sup>, in quanto tale obiettivo non potrebbe essere conseguito con una legge nazionale, appartenendo al diritto europeo la disciplina dei ricorsi dinanzi ai giudici di quell'ordinamento.

In tali casi, tuttavia, ove tale potere fosse invece riconosciuto, si porrebbero una serie di interessanti problematiche che si ritiene opportuno esaminare.

Innanzitutto un atto normativo europeo potrebbe essere lesivo delle competenze delle regioni in quanto adottato senza rispettare il principio di sussidiarietà di cui all'art. 5 TUE (che, dopo il Trattato di Lisbona, come noto, prevede l'intervento dell'Unione nei settori di competenza concorrente solo se gli obiettivi non possano essere sufficientemente raggiunti né a livello centrale, né a livello regionale e locale). In questo caso, poiché, come precedentemente rilevato<sup>374</sup>, l'estensione di tale principio alle strutture territoriali potrebbe comportare una ingerenza degli organi europei nell'assetto degli equilibri tra Stato e autonomie territoriali, parallelamente anche il giudice europeo sarebbe chiamato ad effettuare un tale sindacato, e, quindi, a valutare l'adeguatezza di queste ultime a perseguire gli obiettivi previsti a livello europeo.

Si pongono inoltre una serie di problematiche legate all'effettiva sindacabilità del principio di sussidiarietà: infatti, se senza dubbio il Trattato di Lisbona ha "costituzionalizzato" tale sindacabilità, così riconoscendo un preciso valore giuridico al principio in esame, deve rilevarsi come la decisione relativa all'allocazione delle competenze sia costituita da una intensa carica di discrezionalità, che, come è stato

---

<sup>373</sup> Deve tuttavia rilevarsi come tale strumento possa invece essere efficace nel caso in cui una norma europea abbia disciplinato, in assenza di una espressa previsione di competenza, una materia che a livello interno rientra nelle competenze regionali (si evidenzia tuttavia come sia comunque difficile che tale eventualità si realizzi in concreto); potrebbe ipotizzarsi in tal caso una piena collaborazione e disponibilità del Governo centrale, ove quest'ultimo abbia espresso voto negativo in sede di Consiglio dell'Unione.

<sup>374</sup> Si veda *supra* par. 2 di questo capitolo.

rilevato, “sconsiglia alla Corte di giustizia di sovrapporre (ed imporre) le proprie valutazioni a quelle delle istituzioni europee e degli Stati membri”<sup>375</sup>. A ben vedere, accertare se un'azione delle istituzioni risponda effettivamente o meno alle condizioni poste dal principio di sussidiarietà sembra richiedere valutazioni di ordine più politico, che giuridico; lo spazio per una valutazione della Corte di giustizia diversa da quella su cui hanno convenuto gli organi politici (e quanto meno un'ampia maggioranza degli Stati) appare quindi assai ridotto.

Non è infatti un caso se, nell'esaminare alcuni atti alla luce del principio di sussidiarietà, la Corte si sia quasi sempre limitata, finora, a verificare gli stessi sotto il profilo della congruità della motivazione<sup>376</sup>; mentre laddove essa ha svolto una valutazione di merito sulla rispondenza di un dato atto a questo principio, lo ha fatto per confermare la scelta operata dal legislatore europeo<sup>377</sup>.

Poniamo adesso il caso in cui un atto normativo europeo disponga un'alterazione del riparto di competenze costituzionalmente previsto; si è visto come le regioni non abbiano di per sé (e, quindi, in quanto enti portatori di interessi pubblici e collettivi) la legittimazione ad adire la Corte di giustizia al pari dei ricorrenti c.d. “privilegiati”.

Tuttavia, se anche tale potere fosse previsto, si porrebbero alcune perplessità relative al parametro da utilizzare nel caso di specie.

---

<sup>375</sup> Così C. PINELLI, *Le garanzie della sussidiarietà e dell'autonomia nell'Unione europea*, Relazione al Convegno internazionale su “Le garanzie della sussidiarietà e dell'autonomia regionale e locale in Europa”, Perugia, Villa Umbra di Pila, 6 ottobre 2006.

<sup>376</sup> Il rispetto del principio di sussidiarietà sotto il profilo dell'obbligo delle istituzioni di motivare al riguardo l'atto emanato, è stato ad esempio esaminato dalla Corte nelle sentenze 13-5-1997, C-233/94, *Germania c. Parlamento e Consiglio*, in *Racc.* 1997, I-2452 ss.; 9-10-2001, C-377/98, *Paesi Bassi c. Parlamento e Consiglio*, in *Racc.* 2001, I-7079 ss.

<sup>377</sup> Corte di giustizia, sent. 15-11-2011, C-539/09, *Commissione c. Germania*, in G.U.U.E. del 28-1-2012, 5; Corte di giustizia, sent. 12-5-2011, C-176/09, *Lussemburgo c. Parlamento e Consiglio*, in G.U.U.E. del 9-7-2011, 6; Corte di giustizia, sent. 8-6-2010, C-58/08, *The Queen su istanza di Vodafone Ltd ed altri c. Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, in *Racc.* 2010, I-4999; Corte di giustizia, sent. 10-12-2002, C-491/01, *British American Tobacco (Investments) Ltd. e Imperial Tobacco Ltd.*, in *Racc.* 2002, I-11453.

Come noto, infatti, la Corte di giustizia può pronunciarsi esclusivamente con riferimento ad atti adottati in violazione del diritto europeo; nel caso in esame, invece, le regioni non potrebbero che invocare il rispetto di una soglia minima di autonomia ricavabile dalle norme costituzionali interne, e dunque il rispetto di parametri certamente estranei all'ordinamento europeo. Sul punto, similmente a quanto osservato con riferimento al principio di sussidiarietà, è stata messa in dubbio l'opportunità dell'introduzione di un ricorso di tal genere da parte delle regioni in quanto, appunto, esso presupporrebbe il potere della Corte di giustizia di esprimersi sulla ripartizione delle competenze<sup>378</sup>.

A questo proposito devono essere svolte alcune osservazioni.

Innanzitutto, come già precedentemente rilevato<sup>379</sup>, l'art. 4, par. 2, TUE, prevede il rispetto da parte dell'Unione dell'identità nazionale degli Stati membri “insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali”; è quindi presente a livello dei Trattati una norma a tutela delle specificità territoriali. Il rispetto dell'autonomia regionale e locale e delle diversità costituiscono principi che determinano “il modello europeo di protezione dei diritti fondamentali”<sup>380</sup>.

Il giudizio della Corte di giustizia potrebbe quindi riguardare la compatibilità dell'intervento normativo europeo con l'identità nazionale degli Stati membri come esplicitata nell'art. 4 TUE e, attraverso questa,

---

<sup>378</sup> Si veda P. ZUDDAS, *op. ult. cit.*, 146; A. ANZON, *Le Regioni in balia del diritto comunitario?*, in *Giur. cost.* 1996, 1069. Si rileva comunque come il giudice europeo non abbia rinunciato ad esaminare le norme costituzionali relative all'ambito di competenza degli enti territoriali per affermarne in concreto l'interesse ad agire. Su tali aspetti è interessante quanto sostenuto da O. PORCHIA, *op. ult. cit.*, 108, secondo la quale “il pieno riconoscimento degli enti territoriali come soggetti costituzionali, potrebbe entrare in conflitto con il principio di indifferenza dell'ordinamento comunitario, in quanto legittimerebbe l'istituzione europea ad entrare nel merito dei rapporti tra Stato e le sue articolazioni e a sindacare i rispettivi ambiti di competenza. In quest'ottica, il riconoscimento di un maggiore spazio alle Regioni a livello europeo sarebbe in grado di compromettere il principio di autonomia statale”.

<sup>379</sup> Si veda in proposito il par. 7 del cap. 3 e il par. 7 di questo capitolo.

<sup>380</sup> Libro bianco del Comitato delle regioni sulla governance multilivello, 2009/C 211/01, in G.U.U.E. 4-9-2009.

con il sistema costituzionale di ripartizione delle competenze tra lo Stato e le regioni<sup>381</sup>.

La Corte di giustizia potrebbe quindi ritenere che, alla luce della normativa costituzionale interna, un atto normativo europeo abbia violato il principio di cui all'art. 4 TUE.

Può tuttavia essere individuato un ulteriore parametro utilizzabile nel caso in esame, e cioè il principio di prossimità di cui all'art.1, par. 2, TUE, secondo il quale le decisioni devono essere prese il più vicino possibile ai cittadini e quindi dal livello di governo "prossimo" ad essi.

Una norma europea che provvedesse ad alterare il riparto di competenze centralizzando una determinata funzione in maniera ingiustificata potrebbe costituire infatti una violazione di tale principio, anche se deve rilevarsi come in tali ipotesi la Corte sarebbe obbligata a svolgere delle valutazioni che si insinuano profondamente nelle scelte di livello politico.

In ogni caso comunque, la Corte di giustizia dovrebbe prendere in considerazione le norme costituzionali interne sul riparto delle competenze; tuttavia si ritiene che tali norme non debbano necessariamente essere utilizzate come parametro (con tutte le problematiche in precedenza evidenziate) o, quanto meno, non del tutto: il giudice europeo potrebbe infatti utilizzarle quale strumento di integrazione dei parametri europei individuati (art. 5 TUE per il principio di sussidiarietà, art. 4 TUE e art. 1, par. 2, TUE).

In altri termini, in alcuni casi, per verificare la violazione di alcune norme del Trattato, la Corte non potrebbe fare a meno di confrontarsi

---

<sup>381</sup> In questo senso, M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e "norme di procedura". Profili di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Napoli 2009, 230.

con le norme costituzionali interne, attraverso quel meccanismo di integrazione tra ordinamenti da più parti invocato<sup>382</sup>.

Così ragionando, onde evitare che la Corte di giustizia si spinga in un'attività interpretativa delle norme costituzionali interne che va ben oltre i suoi poteri, è stato ipotizzato nel caso in esame quel fenomeno già evidenziato di pregiudizialità inversa<sup>383</sup> che consente, tra l'altro, ai Tribunali costituzionali degli Stati membri, di conquistare un ruolo di primo piano in questa fase, attraverso il "rinvio pregiudiziale" dalla Corte dell'Unione ai Tribunali costituzionali, al fine di richiedere un'attività interpretativa al solo organo deputato all'esegesi del diritto costituzionale interno.

Una soluzione di questo genere è stata individuata in relazione proprio al tema del rinvio pregiudiziale: "(...) il percorso dovrebbe quindi essere non più dai giudici comuni alla Corte costituzionale, bensì dai primi alla Corte di Giustizia in via pregiudiziale, e, grazie a quella che viene chiamata pregiudizialità inversa, da quest'ultima alla Corte costituzionale, che quindi tornerebbe in campo con un posto centrale (...)"<sup>384</sup>.

Verrebbe in tal modo a delinearsi una nuova gamma di rapporti tra le Corti costituzionali nazionali e la Corte di giustizia, densa di problematiche e terreno fertile per eventuali e ulteriori riflessioni relative ai rapporti tra le Corti.

---

<sup>382</sup>L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni* 2001, 1207; F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le intercommissioni con la riforma dell'Unione europea*, in *Le Regioni* 2002, 682, secondo il quale sarebbe "necessario riconoscere che i rapporti tra l'ordinamento italiano e quello europeo sono ora disciplinati in modo tale da configurare qualcosa di molto vicino all'esistenza di un ordinamento complessivamente unitario"; A. RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un "modello" e delle sue possibili realizzazioni)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo* 2006, 42.

<sup>383</sup>Fenomeno cui si è già in precedenza accennato; si veda cap. 3, par. 7.

<sup>384</sup>A. RUGGERI, *Riforma del titolo V e giudizi di comunitarietà delle leggi*, in AA VV, *Diritto comunitario e diritto interno* (Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007), Milano 2008, 463.

Da ultimo, possono profilarsi alcune questioni relative all'esito di un simile giudizio. Infatti, una norma europea potrebbe incidere sul riparto di competenze interne in alcuni Stati e non in altri.

Se ad esempio, la norma richiede che sia lo Stato ad esercitare una certa funzione e non un altro ente territoriale, tale disposizione potrebbe alterare il riparto di competenze in uno Stato membro e non in un altro.

Sicuramente può immaginarsi che in quegli Stati in cui è più forte il decentramento il rischio che tali disposizioni siano considerate lesive della struttura fondamentale dello Stato sarà certamente più alto.

Si potrebbe ipotizzare che in tal caso l'esito del giudizio non sia l'annullamento dell'atto impugnato, ma, eventualmente, la sua disapplicazione nell'ambito dello Stato interessato dalla violazione della struttura costituzionale.

Tali osservazioni dimostrano come l'argomento in esame possa costituire terreno di stimolanti riflessioni.

## **6. La partecipazione al Consiglio dei Ministri dell'Unione europea**

L'incisione da parte del diritto dell'Unione europea sulle competenze regionali nelle diverse forme che sono state analizzate potrebbe essere parzialmente compensata<sup>385</sup> da quella che è stata definita la "regionalizzazione"<sup>386</sup> del Consiglio.

Come noto infatti, l'art. 203 TCE (come modificato dal Trattato di Maastricht<sup>387</sup>) e, attualmente, l'art. 16 TUE, hanno previsto che il Consiglio dell'Unione europea sia composto "da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato a impegnare il

---

<sup>385</sup> In questo senso, A. RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un "modello" e delle sue possibili realizzazioni)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo* 2006, 53.

<sup>386</sup> Così A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, 53.

<sup>387</sup> La modifica, quantunque apportata su iniziativa della delegazione belga alla Conferenza intergovernativa, era stata l'esito della mobilitazione dei *Länder* tedeschi e aveva costituito la risposta alla loro domanda di partecipazione diretta al Consiglio dei Ministri.



Governo dello Stato membro che rappresenta e ad esercitare il diritto di voto” (art. 16, par. 2, TUE).

Tralasciando tutte le questioni collegate all’interpretazione della locuzione “di livello ministeriale”<sup>388</sup>, deve rilevarsi come tale disposizione abbia consentito la partecipazione al Consiglio dei Ministri di esponenti degli enti territoriali di ciascuno Stato membro.

La presenza di tali soggetti all’interno del Consiglio, di per sé, comporta un maggiore coinvolgimento dei medesimi nelle procedure decisionali dell’Unione europea e consentirebbe quindi alle strutture territoriali di contribuire a determinare il contenuto di talune disposizioni idonee a incidere sulle loro competenze.

A ben vedere, in tal modo si attenuerebbe la carica, talvolta lesiva, del diritto dell’Unione europea sulle competenze regionali, in quanto i rappresentanti delle regioni provvederebbero a determinare i contenuti della stessa norma europea potenzialmente lesiva delle loro competenze.

In particolare, l’influenza del diritto dell’Unione in deroga al riparto costituzionale delle competenze, laddove penalizzi le regioni, può essere arginata in via preventiva attraverso, appunto, il contributo delle medesime alla definizione dei contenuti della normativa europea. Anche l’influenza indiretta che si realizza attraverso deroghe operate dallo Stato, ma indotte dalle norme europee, può essere contrastata, in quanto dalla partecipazione attiva delle regioni alla fase ascendente potrebbero scaturire pretese di partecipazione alla fase discendente di attuazione dello stesso diritto europeo<sup>389</sup>.

---

<sup>388</sup> Sulle quali si vedano, tra gli altri, A. D’ATENA (a cura di), *L’Europa delle autonomie. Le Regioni e l’Unione europea*, Milano 2003, 147 ss.; L. CHIEFFI, *Il ruolo della Regione nella fase ascendente della decisione comunitaria*, in G. CATALDI – A. PAPA (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna. Il ruolo delle Regioni e dello Stato nelle esperienze italiana e spagnola*, Napoli 2005, 64 ss.; A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, 53

<sup>389</sup> A questo proposito si veda la Relazione sul ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea della Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo del 5-12-2002, A5-0427/2002, 14, nella quale si affermava che “una partecipazione precoce a titolo consultivo prima

Deve tuttavia rilevarsi, come già specificato in precedenza, che le norme dei Trattati esaminate prevedono esclusivamente una possibilità di partecipazione dei rappresentanti regionali, lasciando nuovamente allo Stato la determinazione delle modalità e dei casi in cui ciò può avvenire. Spetta infatti agli Stati individuare le materie – e quindi sostanzialmente, le formazioni del Consiglio – in relazione alle quali i rappresentanti regionali possono partecipare; inoltre, spetta ugualmente agli Stati determinare quale ruolo questi ultimi debbano rivestire nell’ambito delle delegazioni nazionali presenti nelle sedute del Consiglio.

Dipende quindi interamente dalle scelte giuridico-politiche di ciascuno Stato membro se e in che misura è consentita la partecipazione dei rappresentanti regionali alle suddette sedute; in relazione a tali scelte, inoltre, nei Trattati non è presente alcuna incisiva esortazione a tenere in conto la propria articolazione territoriale.

Deve inoltre rilevarsi che il rappresentante regionale che fosse autorizzato a prendere parte ai lavori del Consiglio continuerebbe pur sempre ad agire in nome e per conto dello Stato membro di appartenenza e non già in rappresentanza del singolo ente territoriale<sup>390</sup>; ciò impedisce ai rappresentanti regionali di essere qualificati quali rappresentanti degli enti autonomi, portatori di interessi anche potenzialmente in contrasto con quelli statali.

Nel nostro Paese il ruolo delle regioni nell’ambito del Consiglio dei Ministri dell’Unione europea è disciplinato dall’art. 5, comma 1, della legge n. 131/2003; questa disposizione, nel dare attuazione all’art. 117,

---

della preparazione del processo decisionale potesse migliorare l’esecuzione corretta e dinamica del diritto comunitario. La collaborazione a monte è una garanzia per l’esecuzione a valle”.

<sup>390</sup> In proposito si veda l’interessante osservazione formulata da A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, 54 – 55, secondo il quale se è vero che “i partecipanti alle sedute consiliari «parlano» per i loro Stati, è ugualmente vero che essi portano con sé un patrimonio di esperienze accumulato in sede locale, del quale, anche volendo, non potrebbero comunque interamente disfarsi. Di modo che, a conti fatti, gli interessi di cui essi si fanno garanti sono, il più delle volte, «misti»: né meramente nazionali, non spiegandosi altrimenti la presenza dei soggetti di autonomia in Consiglio, né meramente locali, restando comunque lo Stato impegnato dalle attività poste in essere dai soggetti medesimi”.

comma 5, Cost. (in base al quale le regioni e le province autonome, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, che disciplina anche le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza), prevede una partecipazione di rappresentanti regionali nelle delegazioni italiane sia presso il Consiglio dei Ministri, sia presso i gruppi di lavoro<sup>391</sup> del Consiglio e della Commissione<sup>392</sup>.

Anche nelle materie di competenza residuale delle regioni la funzione di capo delegazione spetta al rappresentante del Governo, a meno che non si decida di attribuire la stessa ad un rappresentante regionale, con un'apposita intesa tra le regioni e il Governo da raggiungersi in sede di Conferenza<sup>393</sup>. Sul punto deve rilevarsi come una normativa pienamente

---

<sup>391</sup> Deve rilevarsi incidentalmente come la partecipazione di rappresentanti regionali a tali gruppi di lavoro costituisca un elemento di estrema rilevanza; per quanto riguarda il Consiglio, essi, infatti, costituiscono le prime strutture nelle quali sono analizzate le proposte di decisione presentate dalla Commissione e in cui avviene la mediazione tra le diverse posizioni con l'intento di pervenire ad un accordo. Particolare rilevanza assume altresì l'eventuale partecipazione di membri della burocrazia regionale ai comitati che affiancano la Commissione nell'esercizio della funzione relativa all'adozione di misure per l'implementazione della legislazione europea; tale funzione, benché in alcuni casi consenta l'esercizio di una discrezionalità minima, in altri comporta l'assunzione di decisioni di natura quasi legislativa, implicanti conseguenze di rilievo per i soggetti interessati. Le potenzialità di partecipazione offerte da tali comitati (c.d. "comitati della comitatologia") appaiono non trascurabili se si tiene conto che anche le misure d'implementazione di natura tecnica possono avere implicazioni politiche o economiche rilevanti e che i medesimi comitati sono attivi in tutte le maggiori aree di competenza dell'Unione e hanno talvolta un'influenza maggiore di quanto i loro poteri formali possano far supporre.

<sup>392</sup> In particolare, la disposizione prevede che le modalità di partecipazione vadano concordate in sede di Conferenza Stato-regioni, tenendo conto della specificità delle autonomie speciali e, comunque, garantendo l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana. Tali modalità sono state definite con l'Accordo generale di cooperazione adottato dalla Conferenza il 16 marzo 2006 che prevede la partecipazione: nella delegazione del Governo che prende parte all'attività del Consiglio, di un Presidente di regione o di un suo delegato, designato dalla regione a statuto ordinario, e di un Presidente delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, o di un delegato da loro designato (art. 2, comma 1); nell'ambito delle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione, di un esperto regionale nominato dalla regioni ordinarie e di un esperto delle regioni speciali e delle province autonome, designato dai Presidenti delle stesse (art. 3, comma 1).

<sup>393</sup> E' stato efficacemente osservato (R. MASTROIANNI, *Il contributo delle regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione europea*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo* (X convegno Trieste - Gorizia, 23-24 giugno 2005), Napoli 2006, 173) come la disposizione citata parli di "delegazioni del Governo, nell'ambito delle quali possono essere coinvolti i rappresentanti delle Regioni. Ciò appare significativo, in quanto in tal modo si imputa ancora formalmente al potere centrale la piena responsabilità dei rapporti con le istituzioni comunitarie, mentre i rappresentanti regionali, anche laddove si prefigura l'assunzione, da

rispettosa del dettato costituzionale relativo alla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni avrebbe dovuto prevedere in tali casi la presenza di soli rappresentanti regionali, in modo da garantire una piena corrispondenza tra la ripartizione delle competenze in sede europea e quella interna.

Si evidenzia inoltre che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 239 del 2004<sup>394</sup>, ha affermato che l'art. 5 della legge n. 131/2003 costituisce attuazione dell'art. 117, comma 5, Cost. In particolare, la Regione Sardegna e la Provincia autonoma di Bolzano avevano impugnato la disposizione in esame per pretesa violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., nella parte in cui assegna alla competenza concorrente di Stato e regioni la materia dei rapporti internazionali e con l'Unione europea di queste ultime; le ricorrenti ritenevano che tale parametro costituzionale consentisse al legislatore statale esclusivamente l'adozione di una disciplina procedurale di massima nell'ambito della quale regioni e province potessero prendere parte ai processi decisionali europei, lasciando alla disciplina regionale gli aspetti di dettaglio<sup>395</sup>. Tralasciando le ulteriori questioni sollevate dalle ricorrenti, si evidenzia che la Corte, sul punto sopra delineato, ha affermato appunto che la norma impugnata trova fondamento non nell'art. 117, comma 3, Cost., ma nell'art. 117, comma 5, Cost., e, in particolare, nella parte in cui è specificato che la partecipazione al processo decisionale comunitario di regioni e province autonome deve avvenire "nel rispetto di norme di procedura stabilite

---

parte di uno di essi, del ruolo di capo delegazione, risultano solo come componenti della delegazione governativa. Non è scontata la conformità di questa scelta con il dettato costituzionale. Probabilmente sarebbe stato più opportuno, alla luce del nuovo testo costituzionale, riferirsi alla delegazione italiana, piuttosto che a quella governativa."

<sup>394</sup> Corte cost., sent. 19-7-2004, n. 239, in *Giur. cost.* 2004, 2510 ss., con nota di F. 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.*

<sup>395</sup> Per un'analisi piuttosto dettagliata della legislazione regionale in materia si veda P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, Padova 2010, 85 ss.

dallo Stato". Quanto alla rivendicazione sollevata dalle ricorrenti secondo cui nelle materie di competenza esclusiva la delegazione avrebbe dovuto essere composta solo da rappresentanti regionali, la Corte ha sostenuto il contrasto di essa con la perdurante competenza statale in tema di rapporti internazionali e con l'Unione europea, a prescindere dai settori materiali coinvolti.

L'ordinamento italiano non pare quindi aver colto pienamente l'occasione fornita dall'art. 203 TCE e, attualmente, dall'art. 16 TUE<sup>396</sup>; non può inoltre non essere notato come il diritto di partecipazione alle attività delle istituzioni europee abbia nel nostro ordinamento natura "legale". Per questi motivi gli strumenti predisposti dal legislatore in sede di attuazione dell'art. 117, comma 5, Cost., non possono essere assimilati a quelli individuati in altri Paesi<sup>397</sup>, come ad esempio la Germania e l'Austria<sup>398</sup>, ove la garanzia della partecipazione è prevista direttamente nel testo costituzionale.

In Germania<sup>399</sup> l'art. 23, comma 6, della Legge fondamentale prevede espressamente che i rappresentanti dei governi dei *Länder* rappresentino il Paese in seno al Consiglio dell'UE, allorché quest'ultimo tratti di questioni che coinvolgono principalmente competenze esclusive dei *Länder*; il membro del governo del *Land* guida i negoziati e le trattative in seno al Consiglio e deve concordare la posizione negoziale con il membro del governo federale tedesco che parimenti prende parte alla riunione del Consiglio.

---

<sup>396</sup> In questo senso C. PINELLI, *I rapporti internazionali ed europei delle Regioni nella prospettiva di un costituzionalismo a più livelli*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli 2005, 1815 ss.

<sup>397</sup> Un quadro di sintesi può al riguardo vedersi in S. GOZI, *Regioni europee e processi decisionali dell'Unione: quale equilibrio? I casi di Belgio, Spagna, Germania e Regno Unito*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 2003, 339 ss.; A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Milano 2003; R. SCARCIGLIA (a cura di), *Unione europea e autonomie regionali. Prospettive per una Costituzione europea* (Atti del Convegno di Trieste del 18 – 19 ottobre 2002), Torino 2003.

<sup>398</sup> Si veda l'art. 23d, comma 3, della Costituzione austriaca.

<sup>399</sup> In proposito si veda, tra gli altri, E. DI SALVATORE, *L'identità costituzionale dell'Unione e degli Stati membri: il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, Torino 2008, 94 ss.

La rappresentanza della Germania da parte di ministri di governi regionali ha quindi luogo allorchè la questione affrontata dal Consiglio appartenga alla competenza esclusiva dei *Länder*. Nella prassi, ciò si è verificato per le riunioni del Consiglio aventi ad oggetto la formazione professionale e universitaria, il diritto dell'informazione, la protezione civile e il diritto elettorale locale.

In altri paesi, invece, come la Spagna e il Belgio<sup>400</sup>, le modalità di partecipazione dei rappresentanti delle entità territoriali sono regolate da accordi di cooperazione.

In particolare, in Belgio un accordo del 1994 prevede quattro diverse ipotesi: quando il Consiglio tratta di materie affidate, nell'ordinamento nazionale, alla competenza esclusiva della federazione, i ministri federali hanno la rappresentanza esclusiva dello Stato; quando, invece il Consiglio interviene in aree di competenza federale prevalente, la delegazione è guidata da un ministro federale, ma ne fa parte anche un ministro regionale, con compiti consultivi; l'inverso si verifica quando la materia trattata dal Consiglio è di competenza regionale principale; infine, quando il Consiglio tratta di materie di competenza regionale esclusiva, la delegazione è composta esclusivamente da rappresentanti della regione.

Un aspetto degno di nota che è stato messo in luce<sup>401</sup>, relativo al raffronto tra la normativa dei Paesi suindicati e quella italiana, attiene al fatto che, mentre nei primi si assiste ad un graduale adeguamento degli ordinamenti interni ai nuovi problemi posti dai condizionamenti esterni, “con l'evidente intento di garantire un corretto funzionamento delle

---

<sup>400</sup> Per un'analisi della soluzione adottata in Spagna si veda, tra gli altri, A. ROJO SALGADO, *La riforma in senso federalista del modello spagnolo delle autonomie. Il miglioramento delle relazioni intergovernative*, in *Istit. del fed.* 2006, 65; per il Belgio si veda M. LEROY, *Federalismo e relazioni internazionali. Le Comunità e le regioni belghe e l'Unione europea*, in A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Milano 2003.

<sup>401</sup> P. FOIS, *Conclusioni*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo* (X convegno Trieste – Gorizia, 23-24 giugno 2005), Napoli 2006, 365.

autonomie territoriali anche in un mondo sempre più interdipendente, in Italia sembra prevalere la tendenza a trascurare le esigenze di tali autonomie, il più delle volte considerando la loro presenza come un ostacolo alla partecipazione italiana ai rapporti internazionali ed europei”.

In conclusione, deve ritenersi, come già accennato, che nel nostro ordinamento le facoltà previste dal diritto europeo per un maggiore coinvolgimento delle regioni nel processo decisionale – e, in particolare, alle sedute del Consiglio dei Ministri - non sono state pienamente sfruttate; in particolare, le formule utilizzate dal legislatore risultano molto generiche e non idonee a garantire alle regioni una effettiva partecipazione nei casi in cui le norme europee riguardino materie di loro competenza. In particolare, è stato già rilevato, e preme qui evidenziarlo, come si sarebbe potuta prevedere una partecipazione in via esclusiva dei rappresentanti regionali nei casi in cui il Consiglio dei Ministri dell’Unione esamina progetti normativi aventi ad oggetto materie di esclusiva competenza regionale; in tal modo le regioni disporrebbero di uno strumento partecipativo che consente un reale “aggiramento” dello Stato nei rapporti con l’Unione.

Deve tuttavia rilevarsi come il coinvolgimento delle regioni presupponga altresì una reale capacità, da parte di queste ultime, di individuare effettivi interessi comuni al fine di sostenere posizioni tendenzialmente unitarie sulle questioni oggetto del diritto europeo.

## **7. Gli strumenti di partecipazione previsti dal diritto interno. Cenni**

Come già più volte accennato, poiché le risorse utilizzabili a livello europeo per assicurare il coinvolgimento delle strutture regionali nel

processo decisionale appaiono complessivamente poco incisive<sup>402</sup>, il terreno del diritto interno parrebbe essere quello più idoneo per valorizzare tale partecipazione, attraverso il coinvolgimento nella fase preparatoria nazionale; sul punto si è evidenziata, sotto alcuni aspetti, un'incapacità dello Stato italiano di sfruttare nel modo ottimale tali strumenti.

Deve immediatamente osservarsi che nel nostro ordinamento la partecipazione delle regioni alla fase decisionale interna è regolata quasi completamente dallo Stato<sup>403</sup>, mentre in altri paesi a struttura decentrata (si pensi alla Germania, al Belgio e alla Spagna) tale disciplina è oggetto di accordi tra autorità centrali e locali.

Le norme relative alla partecipazione delle regioni alla formazione e all'attuazione delle norme e delle politiche dell'Unione europea sono previste attualmente dalla recentissima legge n. 234/2012, che, come già accennato, ha abrogato e sostituito la disciplina prevista dalla legge n. 11/2005<sup>404</sup>.

La legge n. 234/2012 individua un rinnovato quadro generale per la partecipazione del Parlamento (in coerenza con il nuovo art. 12 TUE, che prevede una serie di strumenti preordinati a garantire che i parlamenti nazionali contribuiscano attivamente al buon funzionamento dell'Unione), del Governo, delle regioni e degli altri attori istituzionali nelle fasi cc.dd. ascendente e discendente dei rapporti con l'ordinamento

---

<sup>402</sup> In questo senso, F. BIENTINESI, *Le Regioni nella formazione e nell'attuazione del diritto europeo*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano 2008, 186.

<sup>403</sup> Come già riferito, infatti, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 239 del 2004, ha affermato che la competenza statale prevista dall'art. 117, comma 5, Cost., prevale, in quanto "ulteriore e speciale" sulla competenza concorrente in materia di "rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni".

<sup>404</sup> Per un primo commento sulla legge n. 234/2012 si veda A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n. 2/2013; L. S. ROSSI, *Una nuova legge per l'Italia nell'Ue*, in [www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2246](http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2246); sulla legge n. 11/2005 si veda, tra i tanti, G. CARPANI – T. GROPPI – M. OLIVETTI – A. SINISCALCHI, *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna 2007.



europeo; essa, da un lato, rafforza la partecipazione del Parlamento alla definizione della politica europea nazionale e al processo di formazione degli atti dell'Unione (si vedano le disposizioni del Capo II) e ridisciplina il ruolo di coordinamento del Governo nella fase ascendente (Capo III); dall'altro, modifica gli strumenti per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, in particolare introducendo, al posto della legge comunitaria, una legge di delegazione europea e una legge europea, aventi ciascuna una distinta funzione; innovativi rispetto all'impianto della legge n. 11/2005 sono altresì il Capo VII sul contenzioso e il Capo VIII sugli aiuti di Stato.

Come già accennato, la legge in esame ha introdotto anche alcune novità relative al coinvolgimento delle regioni nel processo di partecipazione dell'Italia all'Unione europea (anche con riferimento agli obblighi informativi del Governo nei confronti delle medesime regioni) rispetto alle previsioni della precedente legge n. 11/2005, che saranno evidenziate di volta in volta nell'esposizione che segue.

Innanzitutto, l'art. 6 (Partecipazione del Parlamento al processo di formazione degli atti dell'Unione europea), comma 4, prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei assicura alle Camere un'informazione qualificata e tempestiva sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea, curandone il costante e tempestivo aggiornamento; a tal fine, entro venti giorni dalla trasmissione di un progetto di atto legislativo ai sensi del comma 1 della medesima disposizione, l'amministrazione con competenza prevalente deve elaborare una relazione che, tra gli altri elementi, rilevi l'"impatto del progetto, dal punto di vista sia finanziario, sia degli effetti sull'ordinamento nazionale, sulle competenze regionali e delle autonomie locali, sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e sulle attività dei cittadini e delle imprese"; tale tipologia di informativa,

che ha quindi ad oggetto l'impatto della futura norma europea sulle competenze regionali, veniva prevista dall'art. 4 quater della legge n. 11/2005 come preordinata all'esercizio del potere delle Camere di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, mentre oggi viene disposta in via generale.

Attualmente l'esercizio del suindicato potere è disciplinato dall'art. 8 della legge n. 234/2012, che, rinviando alle norme del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato ai Trattati, dispone che ciascuna Camera possa esprimere, secondo le modalità previste nel rispettivo Regolamento, un parere motivato sulla conformità al principio di sussidiarietà degli atti legislativi dell'Unione o delle proposte di atti basate sull'art. 352 TFUE. Il nuovo art. 8 in esame, comma 3, richiamando la previsione di cui all'art. 6, par. 1, del citato Protocollo<sup>405</sup>, prevede che, ai fini della verifica del rispetto del principio in esame, le Camere possono consultare, secondo le modalità previste nei rispettivi Regolamenti, i consigli e le assemblee delle regioni e delle province autonome; tale previsione si riconnette all'art. 25 della nuova legge, che afferma appunto, ai fini della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, la partecipazione delle assemblee regionali mediante la trasmissione alle Camere delle loro osservazioni in tempo utile per l'esame parlamentare, con contestuale comunicazione alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

Le previsioni esaminate non hanno solo recepito espressamente la disposizione del citato Protocollo relativa alla possibile partecipazione delle assemblee regionali in tale fase, ma anche la prassi consistente nella trasmissione alle Camere, da parte delle medesime assemblee

---

<sup>405</sup> Secondo il quale, come già indicato nel precedente par. 2, ai fini della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, "Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi".

regionali, delle pronunce formulate in merito alla conformità con il principio di sussidiarietà dei progetti di atti dell'Unione europea<sup>406</sup>. Poiché nei regolamenti parlamentari non sono previste disposizioni specifiche sul punto, la trattazione di tali pronunce è stata sinora inquadrata in istituti regolamentari di carattere generale; la disposizione di cui all'art. 8, comma 3, citato, potrebbe quindi costituire il presupposto per l'introduzione, da parte di ciascuna Camera, di norme regolamentari specifiche per la consultazione delle assemblee regionali nella procedura in esame.

La partecipazione delle regioni e delle province autonome alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione europea si sviluppa, in continuità con quanto previsto nella legge n. 11/2005, attraverso due procedure.

La prima, prevista dall'art. 24, commi 1, 2, 3 e 6, dispone che il Governo dia tempestiva notizia alle regioni, per il tramite della Conferenza delle regioni e delle province autonome e della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome dei progetti e degli atti dell'Unione europea; in particolare, il comma 2 prevede che per i progetti di atti legislativi di quest'ultima che rientrano tra le materie di competenza delle regioni e delle province autonome il Governo deve assicurare alle suindicate Conferenze "un'informazione qualificata e tempestiva con le modalità di cui all'art. 6, comma 4" e, quindi, con le stesse modalità con cui l'obbligo informativo deve essere

---

<sup>406</sup> Secondo i dati riportati nel *Rapporto sulla legislazione tra Stato, regioni e Unione europea nel 2012*, a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera, 336, le Regioni Calabria, Emilia Romagna e Marche segnalano, rispettivamente, cinque, tre e sei casi di trasmissione di osservazioni al Parlamento ai sensi dell'art. 6, par. 1, del Protocollo citato, mentre la Sardegna e la Provincia autonoma di Trento segnalano due casi ciascuna. In proposito si rileva che Camera e Senato, in alcuni pareri sulla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà destinati all'Unione europea, hanno tenuto conto espressamente dei rilievi contenuti nelle relazioni trasmesse dalle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome (si vedano, ad esempio, le osservazioni della XIV Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato del 1 febbraio 2012 o il parere della XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera del 17 luglio 2012).

adempito a favore delle Camere. Le regioni, con riferimento ai progetti trasmessi e relativi alle materie di propria competenza, possono trasmettere entro trenta giorni osservazioni al Governo, dandone contestuale comunicazione alle Camere, alla Conferenza delle regioni e delle province autonome e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome<sup>407</sup>; in mancanza di tali osservazioni il Governo può comunque procedere alle attività dirette alla formazione degli atti europei.

Da quanto osservato emerge che in tale fase, nonostante si discuta di decisioni che coinvolgono materie di competenza delle regioni, queste ultime dispongono di poteri meramente consultivi e la posizione nazionale è definita dal Governo; i maggiori vincoli informativi previsti dalla nuova legge n. 234/2012, che gravano su quest'ultimo nei confronti delle regioni rispetto alla previgente disciplina, non hanno infatti modificato il ruolo effettivo delle regioni in tale fase decisionale.

La seconda procedura prevede maggiori vincoli per il Governo<sup>408</sup>; qualora, infatti, un progetto di atto normativo europeo riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle regioni o delle province autonome e una o più regioni o province autonome ne facciano richiesta, il Governo convoca la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini del raggiungimento dell'intesa ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 281/1997, entro il termine di trenta giorni<sup>409</sup>. Decorso tale termine, ovvero nei casi

---

<sup>407</sup> L'art. 5 della legge n. 11/2005 (che conteneva la disciplina di cui all'art. 24 in esame), al comma 3, prevedeva, invece, un termine di venti giorni per la presentazione delle suddette osservazioni e prevedeva altresì che esse dovessero essere trasmesse per il tramite della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano o della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome.

<sup>408</sup> Si vedano i commi 4 e 5 dell'art. 24 della legge n. 234/2012 (commi 4 e 5 dell'art. 5 della legge n. 11/2005).

<sup>409</sup> Anche in tal caso il termine, rispetto alla previgente disciplina, è stato aumentato da venti a trenta giorni.

di urgenza motivata sopravvenuta, il Governo può procedere anche in mancanza dell'intesa.

In tali circostanze, qualora lo richieda la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, il Governo appone una riserva di esame in sede di Consiglio dell'Unione europea. In tale caso il Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero il Ministro per gli affari europei comunica alla suddetta Conferenza di avere apposto una riserva di esame in sede di Consiglio dell'Unione europea. Decorso il termine di trenta giorni<sup>410</sup> dalla predetta comunicazione, il Governo può procedere, anche in mancanza della pronuncia della predetta Conferenza, alle attività dirette alla formazione dei relativi atti dell'Unione.

Gli elementi di debolezza con riferimento al ruolo delle regioni in tale fase sono due: innanzitutto, decorso inutilmente il predetto termine di trenta giorni, il Governo può comunque procedere alla definizione della posizione nazionale; inoltre, il raggiungimento dell'intesa risulterà talvolta difficoltoso in quanto è necessaria l'unanimità dei consensi.

Il medesimo art. 5 prevede inoltre ulteriori obblighi informativi a favore delle regioni<sup>411</sup>.

Si rileva altresì quanto previsto dall'art. 13 della legge in esame, secondo cui al fine di fornire al Parlamento tutti gli elementi conoscitivi necessari per valutare la partecipazione dell'Italia all'Unione europea, entro il 28 febbraio di ogni anno il Governo presenta alle Camere una relazione che indichi, tra gli altri elementi, "il seguito dato e le iniziative assunte in relazione ai pareri, alle osservazioni e agli atti di indirizzo delle Camere, nonché alle osservazioni della Conferenza delle regioni e delle province autonome, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le

---

<sup>410</sup> Anche tale termine è stato aumentato da venti a trenta giorni.

<sup>411</sup> Art. 24, commi 8, 9 e 10, della legge n. 234/2012 (art. 5, commi 9, 10 e 11 della legge n. 11/2005).

regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome”<sup>412</sup>.

Tale disposizione consente quindi la verifica dell’effettiva considerazione delle osservazioni formulate dalle regioni e dalle province autonome con riferimento alle decisioni che riguardano materie di loro competenza.

L’art. 9 della legge n. 234/2012 prevede invece che i documenti che le Camere ritengono utile trasmettere alle istituzioni dell’Unione europea e contestualmente al Governo sui progetti di atti legislativi e sugli altri atti trasmessi alle Camere in base ai Protocolli nn. 1 e 2 allegati al Trattato di Lisbona, tengano conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle regioni e dalle province autonome ai sensi dell’art. 24, comma 3, e dalle assemblee e dai consigli regionali e delle province autonome ai sensi dell’art. 25.

Si evidenzia ancora l’art. 14 della legge in esame, che prevede la trasmissione ogni tre mesi da parte del Governo di alcune specifiche informazioni relative alle procedure giurisdizionali e di precontenzioso riguardanti l’Italia alle Camere, alla Corte dei conti e alle regioni e alle province autonome; la comunicazione a queste ultime costituisce una novità della legge n. 234/2012<sup>413</sup>.

Il coordinamento tra Governo e regioni avviene inoltre in occasione della sessione europea<sup>414</sup> della Conferenza Stato-regioni, la quale esprime parere, tra gli altri elementi, sugli “indirizzi generali relativi all’elaborazione e all’attuazione degli atti dell’Unione europea che

---

<sup>412</sup> Art. 13, comma 2, lett. d), della legge n. 234/2012 (art. 15, comma 2, lett. e), della legge n. 11/2005).

<sup>413</sup> Si veda il corrispondente art. 15 bis della legge n. 11/2005.

<sup>414</sup> “Europea” e non più “comunitaria”; a ben vedere, infatti, tutti i termini che si riferivano alla “Comunità” non sono più presenti nella legge n. 234/2012, in quanto, appunto, non più esistente dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Come noto, oggi esiste esclusivamente l’“Unione europea”.

riguardano le competenze delle regioni e delle province autonome”<sup>415</sup> e provvede al raccordo delle “linee della politica nazionale relativa all’elaborazione degli atti comunitari con le esigenze rappresentate dalle regioni (...) nelle materie di competenza di queste ultime”<sup>416</sup>; una sessione speciale della Conferenza di cui sopra deve essere convocata almeno ogni quattro mesi<sup>417</sup> - o su richiesta delle regioni e delle province autonome - dal Presidente del Consiglio dei Ministri ed è dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell’Unione europea di interesse regionale e provinciale, “al fine di raccordare le linee della politica nazionale, relativa all’elaborazione degli atti dell’Unione europea, con le esigenze rappresentate dalle regioni e dalle province autonome, nelle materie di competenza di queste ultime. Il Governo informa tempestivamente le Camere sui risultati emersi da tale sessione”<sup>418</sup>.

Si rileva inoltre che quando il Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE) di cui all’art. 2 della legge in esame, si occupa di materie che interessano le regioni e le province autonome, alle riunioni “partecipano il presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome o un presidente di regione o di provincia autonoma da lui delegato (...)”<sup>419</sup>. Tale disposizione contiene una rilevante novità: mentre la corrispondente disposizione della legge n. 11/2005 prevedeva che alle riunioni citate potessero “chiedere di partecipare” i suindicati soggetti, oggi ne è prevista la necessaria partecipazione.

Si evidenzia da ultimo che il comma 7 dell’art. 24 della legge in esame prevede che, nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome, la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche europee, nell’esercizio della funzione di coordinamento tra le

---

<sup>415</sup> Art. 22, comma 2, lett. a), della legge n. 11/2005 (art. 17, comma 2, lett. a), della legge n. 11/2005).

<sup>416</sup> Art. 5 del d.lgs. n. 281/1997.

<sup>417</sup> L’art. 17 della legge n. 11/2005 prevedeva un termine di sei mesi.

<sup>418</sup> Precisazione introdotta dalla legge n. 234/2012.

<sup>419</sup> Art. 2, comma 2, della legge n. 234/2012 (art. 2, comma 2, della legge n. 11/2005).

amministrazioni ai fini della definizione della posizione italiana da sostenere in sede europea, convochi ai gruppi di lavoro istituiti nell'ambito del Comitato tecnico di valutazione del CIAE (organo di cui quest'ultimo si avvale per la preparazione delle proprie riunioni e che, qualora siano trattate materie di competenza delle regioni e delle province autonome, è integrato da un rappresentante di ciascuna regione e provincia autonoma indicato dal rispettivo presidente), previsti dall'art. 19, comma 4, della legge in esame, "i rappresentanti delle regioni e delle province autonome, ai fini della successiva definizione della posizione italiana da sostenere, d'intesa con il Ministro degli affari esteri e con i ministeri competenti per materia, in sede di Unione europea"<sup>420</sup>.

Alla luce della disciplina esaminata, deve osservarsi che, sebbene la normativa in oggetto preveda una pluralità di forme di coinvolgimento delle regioni nel processo decisionale relativo alla formazione degli atti dell'Unione europea, rafforzate altresì da alcune previsioni di cui alla legge n. 234/2012, nessuna di tale forme appare decisiva ai fini di un efficace coinvolgimento delle regioni nel citato processo.

I poteri attribuiti a queste ultime hanno infatti carattere meramente consultivo e facoltativo e non incidono in modo vincolante nella fase di preparazione del contenuto dei futuri atti dell'Unione europea.

Tali circostanze comportano necessariamente una particolare pericolosità del fenomeno dell'alterazione del riparto di competenze tra Stato e regioni con specifico riferimento al nostro ordinamento; come già riferito, infatti, una maggiore partecipazione delle regioni alla fase decisoria del diritto europeo consentirebbe un ampio contributo di queste ultime anche alla definizione del contenuto delle norme europee che prevedono rimodulazioni del riparto di competenze previsto dalla

---

<sup>420</sup> Nel corrispondente art. 5, comma 7, della legge n. 11/2005 la convocazione era prevista non per i gruppi di lavoro istituiti nell'ambito del Comitato tecnico di valutazione del CIAE, ma per i "singoli tavoli di coordinamento nazionali".



Costituzione, con una conseguente minore probabilità di incidere sulla sfera di autonomia dei medesimi enti.

### **8. Il rispetto dell' "identità nazionale" e il nuovo art. 4 TUE**

Come accennato nei precedenti capitoli<sup>421</sup>, il Trattato di Lisbona, nel nuovo art. 4 TUE<sup>422</sup>, par. 2, si è riferito all'identità nazionale degli Stati membri quale oggetto di necessario rispetto da parte dell'Unione europea e tale identità è riconosciuta dalla stessa disposizione come insita nella "struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali."

Un ruolo di primo piano nella definizione dell'identità nazionale è quindi svolto dall'articolazione territoriale interna degli Stati membri che ne caratterizza la struttura e che deve essere rispettata dall'Unione europea nell'esercizio delle sue funzioni; come già in precedenza rilevato, dal Trattato emerge un'attenzione dell'Unione nei confronti delle particolarità e delle connotazioni di ciascuno Stato membro, che le istituzioni europee si impegnano a rispettare.

Il richiamo all'identità nazionale era già presente nel TUE dopo la revisione operata dal Trattato di Maastricht; il riferimento era però esclusivamente limitato all'identità nazionale, senza una chiarificazione dell'effettivo contenuto di essa ("L'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri", art. 6, par. 3, TUE).

Deve osservarsi che il concetto di "identità nazionale" di cui all'art. 6, par. 3, TUE (prima delle modifiche operate dal Trattato di Lisbona) era stato da taluni interpretato già con specifico riferimento ai principi di

---

<sup>421</sup> In particolare, cap. 3, par. 7.

<sup>422</sup> La previsione ha ripreso quella presente nell'art. I-5 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

struttura relativi alla forma territoriale dello Stato<sup>423</sup>; anzi, la disposizione in oggetto avrebbe assunto, nell'ambito di un quadro costituzionale europeo caratterizzato dalla presenza, quale elemento di omogeneità delle strutture costituzionali degli Stati membri, del principio del decentramento politico – istituzionale, il compito di valorizzare le specificità nazionali in questo campo e le differenti modalità di esplicazione di tale principio<sup>424</sup>.

Un richiamo al rispetto dell'ordinamento interno dei poteri pubblici previsto da ciascun Stato membro era comunque già presente nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ove si prevede che "l'Unione contribuisce alla salvaguardia e allo sviluppo di questi valori comuni nel rispetto delle diversità e delle culture dei popoli d'Europa, nonché dell'identità costituzionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale"<sup>425</sup>.

---

<sup>423</sup> Si veda, tra gli altri, E. DI SALVATORE, *op. ult. cit.*, 52 ss.; C. MAGNANI, *Il principio dell'identità nazionale nell'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. I. I principi dell'Unione*, 494.

<sup>424</sup> Come è stato efficacemente osservato, con richiami al testo di A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni 1998*, 1401 ss., "il processo di «regionalizzazione» trascina con sé due regole e non una. E cioè: quella del *decentramento politico-istituzionale* «senza aggettivi» (federale, regionale, locale), che, informando in modo comune le strutture costituzionali degli Stati membri, finisce per accedere al novero dei principi dell'omogeneità dell'Unione, e quella delle *forme* di articolazione interna del decentramento stesso, che, innestandosi sull'alternativa «articolazione regionale o federale», va a confluire nel novero dei principi che compongono l'identità nazionale dello Stato membro" (E. DI SALVATORE, *op. ult. cit.*, 54). Nel prosieguo del testo lo stesso Autore osserva (143) che "il riferimento operato, in modo promiscuo, al «sistema delle autonomie locali e regionali» non apparirebbe, *prima facie*, giustificato. Se con ciò, infatti, si intendesse riferire la tutela al «decentramento politico-istituzionale» in quanto tale (...) allora le perplessità si appunterebbero sul fatto che essendo esso principio comune andrebbe *semmai* lasciato confluire nella disposizione relativa all'omogeneità. Se invece si intendesse porre in collegamento la tutela dell'Unione con il sistema regionale e con quello federale in quanto elementi dell'identità costituzionale nazionale, allora il riferimento al sistema delle autonomie locali appare fuori luogo, essendo il relativo principio comune agli Stati membri e già considerato come tale dall'UE."

<sup>425</sup> C. MAGNANI, *op. ult. cit.*, 495, sottolinea la rilevanza di tale affermazione di principio, in quanto identifica i contenuti normativi dell'identità nazionale, individuando nell'ordinamento dei poteri degli Stati, anche a livello locale, un elemento qualificante degli ordinamenti nazionali.

Con riguardo ai profili che rilevano in questa sede, è stato osservato<sup>426</sup> come il riparto costituzionale delle competenze tra Stato e regioni caratterizzi l'identità costituzionale degli Stati membri, e possa quindi essere ricondotto tra gli elementi che l'Unione europea si è impegnata a rispettare.

La difesa dei principi caratterizzanti la forma di Stato con riferimento ai rapporti tra poteri centrali e locali rispetto a interventi normativi dell'Unione europea che incidano su di essi, infatti, si collega intimamente al rispetto dell'identità nazionale<sup>427</sup>.

La proclamazione del rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri è quindi espressiva di un principio che l'Unione considera "indisponibile, siccome caratterizzante la sua stessa identità"<sup>428</sup>. Nello stesso tempo si è osservato come la c.d. "europeizzazione" del valore di autonomia porta con sé "gradatamente ma inevitabilmente alla sostanziale convergenza e persino all'appiattimento dei modelli invalsi in ambito nazionale, coi quali si descrive e rappresenta l'ossatura stessa della organizzazione dello Stato"<sup>429</sup>.

Tale aspetto risulta di estrema rilevanza in quanto le norme europee che alterano le competenze interne tra poteri centrali e locali costituiscono in potenza strumenti di "appiattimento" delle particolarità relative all'articolazione territoriale interna dei poteri, e dunque strumenti di omogeneità delle strutture costituzionali interne<sup>430</sup>.

---

<sup>426</sup> M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e "norme di procedura". Profili di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Napoli 2009, 225.

<sup>427</sup> In questo senso P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e regioni*, Padova 2010, 285.

<sup>428</sup> Così A. RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un "modello" e delle sue possibili realizzazioni)*, in *Diritto pubblico comparato e europeo* 2006, 39.

<sup>429</sup> A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, 38.

<sup>430</sup> In proposito si è osservato che dovrebbe essere l'ordine costituzionale europeo a conformarsi all'ordine costituzionale nazionale "assestandone le movenze e la complessiva caratterizzazione. Nei fatti, tuttavia, si tratta di un'aspirazione (...) rimasta assolutamente inappagata. Si è, di contro, avuto, in una misura non disprezzabile, proprio l'inverso, vale a dire il condizionamento esercitato dal diritto comunitario sugli equilibri di diritto interno anche per la forza «paracostituzionale» (...) riconosciuta dalle stesse giurisdizioni nazionali (ancorché, per la verità, non da tutte) alle norme

Dagli elementi finora esaminati emerge una crescente attenzione da parte dell'Unione europea nei confronti delle particolarità e delle diverse connotazioni relative all'articolazione territoriale dei poteri all'interno degli Stati membri; in proposito deve osservarsi come sia lo stesso ordinamento europeo a porsi con sempre maggiore forza la questione del rispetto dei principi fondamentali riconosciuti nei singoli Stati membri.

Un elemento ritenuto in tal senso rilevante riguarda il rapporto tra la norma che nel Trattato costituzionale europeo prevedeva il rispetto da parte dell'Unione dell'identità nazionale degli Stati membri (art. I-5) e la norma che riconosceva il primato del diritto dell'Unione europea (art. I-6); in proposito si era osservato come il combinato disposto delle due disposizioni avallasse una specie di "primato invertito", in cui la prevalenza del diritto dell'Unione (art. I-6) era costretta ad arrestarsi dinanzi ai principi supremi degli ordinamenti costituzionali (art. I-5)<sup>431</sup>.

Con il Trattato di Lisbona è stata, come noto, mantenuta la clausola sul rispetto delle identità nazionali, mentre il principio del primato del diritto dell'Unione è stato eliminato dai Trattati e inserito nella Dichiarazione n. 17 annessa ad essi; poiché tale dichiarazione non ha forza vincolante è stato sostenuto che "la lettura sistematica dell'art. 4 TUE e della Dichiarazione n. 17 comporta (...) non solo che i principi di assetto costituzionale fondamentale degli Stati si affiancano alla *primazia* ma vanno ad essa anteposti"<sup>432</sup>.

---

comunitarie, siccome abilitate a derogare all'ordine costituzionale delle competenze" (A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, 40).

<sup>431</sup> Così M. CARTABIA, "Unità nella diversità": il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali, in *Diritto dell'Unione europea* 2005, 583 ss.

<sup>432</sup> A. CELOTTO, *La primauté nel Trattato di Lisbona*, in A. LUCARELLI – A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli 2009. Sul punto si veda anche B. GUASTAFERRO, *Il rispetto delle identità nazionali nel Trattato di Lisbona tra riserve di competenze statali e "controlimiti europeizzati"*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

Sul punto deve tuttavia osservarsi che il riferimento al rispetto delle identità costituzionali contenuto nella citata disposizione non comporta necessariamente il pregiudizio del meccanismo del primato.

Si è evidenziato<sup>433</sup> come il processo di integrazione europea non costituisca quindi un fenomeno oppositivo e configgente con la pluralità delle strutture organizzative degli Stati membri; tra le identità costituzionali di questi ultimi e dell'Unione europea verrebbe quindi a crearsi una compenetrazione di influenze che tesse le trame di un insieme integrato di principi, nel segno di una possibile omogeneità costituzionale degli ordinamenti.

Potrebbe allora ipotizzarsi l'esistenza di un complesso di principi costituzionali facenti capo tanto all'Unione europea quanto agli Stati membri e che quindi la prima abbia voluto, con gli interventi menzionati, non più soltanto salvaguardare le tradizioni costituzionali comuni, ma, altresì, le tradizioni costituzionali proprie di ciascuno Stato membro<sup>434</sup>.

Tale insieme di principi potrebbe allora essere considerato quale nucleo normativo inderogabile dal diritto dell'Unione europea; l'adozione di una norma che contrastasse, infatti, con uno dei principi riconosciuti dagli Stati membri potrebbe essere annullata dalla Corte di giustizia per violazione del principio del rispetto dell'identità nazionale; in tal caso, come accennato nel precedente capitolo 3, la norma costituzionale del singolo Stato membro potrebbe essere considerata quale "norma interposta" rispetto al principio di cui all'art. 4 TUE e in tal caso il giudice che senza dubbio detiene i più adeguati strumenti interpretativi della disposizione costituzionale interna sarà il Tribunale adibito al controllo di costituzionalità in quello Stato, che potrebbe quindi essere coinvolto dal giudice europeo nella soluzione del caso di specie.

---

<sup>433</sup> C. MAGNANI, *op. ult. cit.*, 503.

<sup>434</sup> In questo senso A. CANTARO, *Il rispetto delle funzioni essenziali dello Stato*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. 1. I principi dell'Unione*, Milano 2006, 531.

Si tratta di questioni piuttosto delicate, in quanto i giudici nazionali verrebbero in tal modo coinvolti nella decisione sulla eventuale illegittimità o disapplicazione del diritto europeo, seppur con limitato riferimento allo Stato implicato.

In proposito si osserva nuovamente il fenomeno della c.d. “interiorizzazione” dei controlimiti da parte dell’ordinamento europeo che diverrebbero in tal modo “fonte ‘super primaria’ del diritto europeo che rende ammissibile l’applicazione di norme nazionali in deroga al diritto UE”<sup>435</sup>.

Sul punto esaminato deve tuttavia essere posta in evidenza la differenza comunque esistente tra le tradizioni costituzionali comuni e le tradizioni costituzionali proprie di ciascuno Stato membro; non può quindi non essere sollevata una qualche perplessità sull’affermazione secondo la quale i principi che caratterizzano l’identità costituzionale dei singoli Stati costituiscono in assoluto valore prevalente su quelli dell’Unione europea.

Dall’esame di alcune recenti sentenze della Corte di giustizia relative all’applicazione del rispetto dell’identità nazionale di cui all’art. 4, par. 2, TUE (seppur non aventi ad oggetto questioni attinenti all’articolazione interna dei poteri e delle competenze), emerge come tale limite sia stato inteso dal giudice europeo quale legittimo interesse dello Stato suscettibile di bilanciamento con altri interessi meritevoli di tutela, e quindi quale limite del tutto interno all’ordinamento europeo<sup>436</sup>.

In particolare, è stato osservato come l’esigenza di rispettare l’identità nazionale – esaminata talvolta come una deroga autonoma, altre volte

---

<sup>435</sup> A. CELOTTO – T. GROPPI, *Primaute e controlimiti nel Progetto di Trattato Costituzionale*, in *Quad. cost.* 2004, 870. Sul punto si veda anche A. RUGGERI, *Trattato costituzionale, europeizzazione dei «controlimiti» e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)*, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino 2006, 846.

<sup>436</sup> Si veda sul punto E. DI SALVATORE, *Il caso Sayn-Wittgenstein: ordine pubblico e identità costituzionale dello Stato membro*, in *Quaderni costituzionali* 2011, 435 ss.

ricondata nell'ambito della deroga espressa dell'ordine pubblico di cui al medesimo art. 4 , par. 2, TUE – non sembri “aver beneficiato di alcun trattamento preferenziale rispetto alle altre giustificazioni in materia di mercato interno”<sup>437</sup>.

Innanzitutto la Corte di giustizia, con riferimento all'utilizzo del principio quale elemento che giustifica una deroga a livello statale delle libertà fondamentali previste dai Trattati ha sostenuto che “Benché la salvaguardia dell'identità nazionale degli Stati membri costituisca uno scopo legittimo rispettato dall'ordinamento giuridico dell'Unione, come del resto riconosciuto dall'art. 4, n. 2, TUE” occorre verificare se l'interesse eventualmente fatto valere dallo Stato membro possa essere utilmente salvaguardato con mezzi diversi rispetto all'applicazione della relativa deroga<sup>438</sup>; in altra pronuncia si è osservato che “La Corte ha ripetutamente ricordato che la nozione di ordine pubblico, in quanto giustificazione di una deroga ad una libertà fondamentale, deve essere intesa in senso restrittivo, di guisa che la sua portata non può essere determinata unilateralmente da ciascuno Stato membro senza il controllo delle istituzioni dell'Unione europea (v. sentenze 14 ottobre 2004, causa C 36/02, Omega, Racc. pag. I 9609, punto 30, e 10 luglio 2008, causa C 33/07, Jipa, Racc. pag. I 5157, punto 23). Ne consegue che l'ordine pubblico può essere invocato soltanto in caso di minaccia reale e sufficientemente grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività (v. sentenza Omega, cit., punto 30 e giurisprudenza ivi citata)”<sup>439</sup>, mentre “ai sensi di una costante giurisprudenza, un ostacolo alla libera circolazione delle persone può essere giustificato solo se è basato su considerazioni oggettive e se è proporzionato all'obiettivo

---

<sup>437</sup> B. GUASTAFERRO, *op. ult. cit.*, 3.

<sup>438</sup> Corte di giustizia, sent. 24-5-2011, C-51/08, *Commissione c. Granducato di Lussemburgo*, in G.U.U.E. del 9-7-2011, 3.

<sup>439</sup> Corte di giustizia, sent. 22-12-2010, C-208/09, *Ilonka Sayn – Wittgenstein c. Landeshauptmann von Wien*, in G.U.U.E. del 26-2-2011, 4.

legittimamente perseguito dalla normativa nazionale (v., in particolare, citate sentenze Grunkin e Paul, punto 29, nonché Sayn-Wittgenstein, punto 81)”<sup>440</sup>.

La Corte di giustizia non ha quindi, come già riferito, finora conferito un particolare “privilegio” alla deroga contenuta nel rispetto dell’identità nazionale degli Stati membri; non è tuttavia escluso che ciò non accada in futuro ove tale deroga sia utilizzata al fine di garantire il rispetto del sistema interno della distribuzione dei poteri.

In conclusione, deve senza dubbio essere sottolineata l’importanza del riconoscimento del principio dell’identità nazionale nei Trattati europei e dell’espresso legame con essa della struttura costituzionale degli Stati membri, comprensiva del sistema delle autonomie territoriali; tuttavia, come già precedentemente rilevato, continuano a sussistere le perplessità e le complicazioni circa gli strumenti utilizzabili in caso di effettiva violazione di tale principio da parte di una norma europea.

Sono prospettabili, infatti, ipotesi produttive di problematiche non semplici da risolvere.

Da quanto osservato emerge comunque come una possibile chiave per la soluzione di taluni problemi consista in un dialogo intrecciato tra i giudici comuni, i Tribunali costituzionali e la Corte di giustizia dell’Unione europea, dialogo cui non sembrano potersi più sottrarre.

---

<sup>440</sup> Corte di giustizia, sent. 12-5-2011, C-391/09, *Malgozata Runevic – Varadyn e altri c. Vilniaus Miesto Saviva Laybes Administracija e altri*, in G.U.U.E. del 2-7-2011, 4.



## CONCLUSIONI

Nel corso della presente indagine si è proceduto ad analizzare le problematiche legate all'incidenza del diritto europeo sulle competenze legislative regionali previste dalla Costituzione e, in particolare, le questioni legate al fenomeno dell'alterazione del riparto di competenze tra Stato e regioni.

Si è visto che, se inizialmente, rispetto alla suddivisione delle competenze a livello interno tra autorità centrali e locali, l'ordinamento europeo si è attestato su una posizione di indifferenza (ciò che infatti rilevava era l'adempimento agli obblighi europei), con l'evoluzione del processo di integrazione e il correlativo aumento delle competenze delle Comunità (e, successivamente, della Comunità e dell'Unione), l'ordinamento europeo ha iniziato ad esercitare alcune forme di interferenza nella distribuzione delle competenze a livello interno, in quanto funzionali al raggiungimento di determinati obiettivi<sup>441</sup>; nello stesso tempo le strutture territoriali interne agli Stati membri sono state considerate, in precise circostanze, dirette interlocutrici delle istituzioni europee.

L'espansione delle competenze dell'Unione ha conseguentemente comportato una maggiore probabilità di incidenza sulle competenze delle regioni nel nostro Paese, che, come noto, soprattutto dopo la riforma del titolo V della Costituzione, hanno assunto una molteplicità di competenze originariamente non previste.

Si è visto che la Corte costituzionale, attraverso un percorso giurisprudenziale inizialmente altalenante e successivamente più deciso,

---

<sup>441</sup> Di "rotture del principio di indifferenza" parla O. PORCHIA, *Indifferenza dell'Unione nei confronti degli Stati membri e degli enti territoriali: momenti di crisi del principio*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo* (X convegno Trieste-Gorizia, 23-24 giugno 2005), Napoli 2006, 285.

ha riconosciuto l'idoneità delle norme europee ad alterare il riparto di competenze tra Stato e regioni previsto nella Costituzione; si è quindi affermato che l'ordinamento europeo avrebbe potuto, in presenza di determinati presupposti<sup>442</sup>, stabilire quale dovesse essere il soggetto che, a livello interno, avrebbe dovuto attuare la norma europea, prescindendo dalla suddivisione interna dei poteri.

Tale inferenza operata dal diritto europeo è stata dunque considerata legittima, purché si mantenesse all'interno dei confini delineati dalla giurisprudenza della Corte.

Non solo il diritto dell'Unione europea è stato riconosciuto come strumento di alterazione del riparto di competenze previsto dalla Costituzione, ma è stato altresì utilizzato dal giudice costituzionale al fine di interpretare proprio le suddette norme costituzionali di distribuzione delle competenze, e quindi al fine di individuare se una determinata funzione rientrasse tra le competenze legislative statali o regionali.

Si è evidenziata l'incisività dell'interferenza che, attraverso i riconoscimenti operati dalla Corte costituzionale, il diritto europeo viene a svolgere sull'allocazione delle competenze tra Stato e regioni (con svantaggio soprattutto per queste ultime, posto che, nella maggior parte dei casi, l'ordinamento europeo richiede che le funzioni siano esercitate a livello centrale, per esigenze di uniformità); nel corso dell'indagine si è visto come essa possa astrattamente costituire (laddove non si mantenga all'interno di quei confini individuati dalla Corte costituzionale) violazione di uno dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale, e

---

<sup>442</sup> Si veda, tra tutte, la sentenza 24-4-1996 n. 126, in *Giur. cost.* 1996, 1044 ss.: "Le norme comunitarie possono legittimamente prevedere, per esigenze organizzative proprie dell'Unione europea, forme attuative di se medesime, e quindi normative statali derogatrici di tale quadro della normale distribuzione costituzionale delle competenze interne, salvo il rispetto dei principi costituzionali fondamentali e inderogabili"; "Inutile dire, peraltro, che questa situazione non è quella normale e deve pertanto derivare con evidenza dalla normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea stessa".

cioè il principio di autonomia di cui all'art. 5 della Costituzione (indissolubilmente legato al principio di unità e indivisibilità della Repubblica), ipotesi, peraltro, mai verificatasi in concreto. Di volta in volta dovrà quindi essere valutata con attenzione la singola alterazione, al fine di verificare se essa possa appunto costituire un elemento idoneo ad attivare "l'arma dei controlimiti".

Si è tuttavia osservato come la previsione espressa nei Trattati europei del livello regionale e locale nell'enunciazione del principio di sussidiarietà e il riconoscimento del necessario rispetto da parte dell'Unione dell'identità nazionale degli Stati membri "insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali" (art. 4 TUE), sembrerebbero aver condotto ad una integrazione degli stessi controlimiti tra i principi dell'ordinamento europeo; si è altresì evidenziato come tale circostanza possa aprire le porte ad una nuova stagione dei rapporti tra la Corte di giustizia, i Tribunali costituzionali e i giudici comuni degli Stati membri. Proprio perché le norme europee sono in grado di incidere, attraverso le diverse forme esaminate, sulle competenze regionali, tale incisione sarebbe certamente accettata con maggior favore qualora le medesime regioni potessero partecipare più attivamente ai processi decisionali europei.

Attualmente, infatti, circa i due terzi della normativa europea non direttamente applicabile concernono materie di competenza regionale e impegnano tali enti alla relativa attuazione<sup>443</sup> e quest'ultima, qualora le regioni fossero maggiormente coinvolte nel processo decisionale,

---

<sup>443</sup> Il dato è richiamato, da ultimo, da G. RIVOSECCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo*, intervento al Convegno "I Parlamenti nel processo decisionale europeo. Un confronto tra Parlamento europeo, Parlamento italiano e Assemblea legislativa dell'Emilia – Romagna", Bologna, 28 settembre 2009, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

sarebbe certamente più rapida e corretta rispetto al caso in cui le medesime regioni non contribuissero a tale processo<sup>444</sup>.

Si è visto come, nonostante l'ordinamento europeo abbia mostrato un'attenzione nel tempo crescente nei confronti delle strutture territoriali interne agli Stati membri e nonostante siano stati introdotti nei Trattati strumenti di partecipazione delle medesime, tali interventi non siano stati decisivi; in proposito si condivide l'opinione di chi<sup>445</sup> ha sostenuto l'esistenza di una contraddizione nella posizione dell'Unione nei confronti delle entità territoriali, in quanto essa, "da un lato, professa la sua adesione incondizionata al principio pluralistico (...); dall'altro, però, si rivela incapace - o ostile all'idea - di assegnare al livello territoriale un peso effettivo nel suo processo decisionale".

Sul punto si è altresì rilevata la difficoltà nel prevedere strumenti di partecipazione che si adattino alle molteplici forme di decentramento esistenti all'interno degli Stati membri.

Si è osservato tuttavia che i medesimi strumenti "deboli" di partecipazione offerti dal diritto europeo sono stati utilizzati in maniera efficace da altri Stati membri caratterizzati da un forte decentramento interno; nel nostro Paese, invece, le occasioni fornite dal diritto europeo per un maggiore coinvolgimento delle regioni nel processo decisionale non sono state pienamente sfruttate.

Sul punto deve infatti ritenersi che nel nostro ordinamento ai fattori esterni esaminati si somma una generale tendenza "neo-centralista"<sup>446</sup> di origine interna, che contribuisce ad un allontanamento delle regioni dai rapporti con l'Unione europea; le istituzioni statali conservano infatti un

---

<sup>444</sup> Sul punto si veda V. TEOTONICO, *Le "nuove" Regioni tra Costituzione e "spazio giuridico" globale ed europeo*, in M. BUQUICCHIO (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Bari 2004, 270.

<sup>445</sup> M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiramento» dello Stato*, in *Le Regioni 2007*, 435.

<sup>446</sup> Al "neo-centralismo statale" si riferisce M. SAVINO, *op. ult. cit.*, 435.

ruolo centrale e decisivo nell'esplicazione di tali rapporti, privando le regioni di qualunque gestione autonoma.

In Italia è stata immediatamente colta dalle istituzioni centrali l'occasione fornita dal diritto europeo per riappropriarsi di competenze trasferite alle regioni; gli affari europei, infatti, continuano talvolta ad essere accomunati agli affari internazionali legittimando in tal modo la previsione di deroghe più o meno ampie all'ordinaria distribuzione delle competenze.

Al raggiungimento di tale risultato ha senz'altro contribuito anche l'incapacità operativa di molte regioni nell'attuazione delle norme europee<sup>447</sup> e nella gestione dei relativi affari.

Se, quindi, non sussiste alcun dubbio circa la potenziale carica lesiva delle norme europee sulle competenze regionali, deve tuttavia essere evidenziato come il nostro ordinamento sia caratterizzato da un'incapacità di adattarsi a tali interferenze senza stravolgere il riparto di competenze tra Stato e regioni previsto dalla Costituzione.

Si osserva in proposito come tale alterazione, se adottata nel rispetto dei principi supremi dell'ordinamento, non debba essere "demonizzata", e quindi considerata come uno spietato attacco alla sfera di autonomia delle regioni; basti pensare, come già più volte accennato, al fatto che l'ordinamento europeo, sin dall'istituzione delle regioni a Statuto ordinario, svolgeva un ruolo nella determinazione della sfera di competenza legislativa di queste ultime.

Sin dalla nascita, infatti, le regioni italiane (e, in particolar modo quelle a Statuto ordinario, istituite quando le Comunità europee avevano già intrapreso con vigore il processo di integrazione) si sono dovute

---

<sup>447</sup> Il fattore non secondario della debolezza delle capacità operative di molte regioni è evidenziato, tra gli altri, da M. SAVINO, *op. ult. cit.*, 470.

confrontare con le norme europee al fine di individuare con precisione la propria sfera di competenza<sup>448</sup>.

L'Unione ha certamente creato una disarticolazione delle suddette competenze, che dovrebbe però comportare una mera ridiscussione degli assetti decisionali, senza che necessariamente ciò comporti un ridimensionamento delle competenze regionali.

L'assetto delle competenze previsto dall'art. 117 della Costituzione, invece, è caratterizzato da profili di staticità<sup>449</sup>, ad evidente discapito, di conseguenza, dell'aspetto dinamico, funzionale "e, per così dire, al passo coi tempi, dell'individuazione di momenti di raccordo e cooperazione"<sup>450</sup>.

Se infatti fossero previsti a livello interno, in caso di alterazione da parte dell'ordinamento europeo delle competenze previste dalla Costituzione, strumenti di stretta collaborazione tra Stato e regioni, che prevedessero una partecipazione attiva e decisiva di queste ultime, tale alterazione non costituirebbe un effettivo ridimensionamento della competenza regionale (si è visto infatti come la redistribuzione delle competenze indotta dal diritto europeo si orienti nella maggior parte dei casi a vantaggio degli organi centrali).

E' stato efficacemente osservato<sup>451</sup> in proposito che le ragioni della "turbolenza" del sistema delle fonti interne che si registra nei rapporti tra Stato e regioni nella fase di attuazione del diritto europeo non provengono in realtà dall'ordinamento europeo, "né sono provocate dalla necessità di adeguamento del diritto interno al diritto comunitario", ma

---

<sup>448</sup> Potrebbe in proposito sostenersi che nelle materie interessate dal diritto europeo non possa neanche concretamente parlarsi di legislazione esclusiva, concorrente o residuale, considerata la rilevanza delle norme europee nella determinazione concreta del contenuto della legislazione relativa a tali materie.

<sup>449</sup> In questo senso, V. TEOTONICO, *op. ult. cit.*, 252.

<sup>450</sup> V. TEOTONICO, *op. ult. cit.*, 252.

<sup>451</sup> A. ANZON, *L'attuazione degli obblighi comunitari: la legge comunitaria e il ruolo delle Regioni* (30 marzo 2001), intervento al "Seminario sui mutamenti costituzionali in Italia nel quadro dell'integrazione europea", [www.luiss.it/semcost/europa/anzon/index.html](http://www.luiss.it/semcost/europa/anzon/index.html).

risiedono esclusivamente “nell’evoluzione dell’ordinamento interno e delle sue istituzioni, e trovano nel settore degli affari comunitari solo un campo particolarmente fertile in cui radicarsi.”

## BIBLIOGRAFIA

ADAM R. – TIZZANO A., *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino 2010.

AMMANNATI L., *Concorrenza e regolazione tra Stato e Regioni*, in [www.unifi.it](http://www.unifi.it).

ANTONINI L., *Il regionalismo differenziato*, Milano 2000.

ANZON A., *Le regioni in balia del diritto comunitario?*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1996.

ANZON A., *Anche gli atti amministrativi comunitari possono ridistribuire le competenze tra Stato e Regioni?*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1997.

ANZON A., *L'attuazione degli obblighi comunitari: la legge comunitaria e il ruolo delle Regioni* (30 marzo 2001), intervento al "Seminario sui movimenti costituzionali in Italia nel quadro dell'integrazione europea", [www.luiss.it/semecost/europa/anzon/index.html](http://www.luiss.it/semecost/europa/anzon/index.html).

ANZON A., *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale* 2003.

ANZON A., *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino 2003.



ANZON A., *Intervento*, in D. NARDELLA (a cura di), *Per una nuova stagione delle riforme istituzionali* (Atti del seminario di studi, Firenze, Fondazione Spadolini Nuova Antologia), Firenze 2006.

AZZARITI G., *La carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel "processo costituente europeo"*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo* 2002.

BALBONI E. – PAPA A., *Regolamenti comunitari e ripartizione costituzionale delle competenze: verso nuove frontiere?*, in *Le Regioni* 1988.

BARBERA A., *Corte costituzionale e giudici di fronte ai vincoli comunitari: una ridefinizione dei confini?*, in *Quaderni costituzionali* 2007.

BARTOLE S., *Sarà la Comunità a fare le riforme istituzionali?*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1991.

BARTOLE S., *Europa e Regioni*, in R. SCARCIGLIA (a cura di), *Unione europea e autonomie regionali. Prospettive per una Costituzione europea* (Atti del Convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, Trieste, Università degli studi, 18-19 ottobre 2002), Torino 2003.

BARTOLE S., *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni* 2004.

BARTOLE S. - BIN R. - FALCON G. - TOSI R., *Diritto regionale*, Bologna 2005.

BARTOLE S., *La Corte costituzionale chiude al "federalismo" dal basso*, in *Giurisprudenza costituzionale* 2007.

BASSANINI F. – TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna 2010.

BERTEZZOLO G., *La scomposizione degli enti regionali e la tutela dell'interesse pubblico in prospettiva ultrastatale*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 2010.

BERTI G., *Art. 5 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, Bologna - Roma, 1975.

BERTI G., *Democrazia, pluralismo e sistema economico (le Costituzioni e l'Unione europea)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 1996.

BIN R., *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni* 2006.

BINDI E., *Tradizioni costituzionali comuni e valore del Trattato costituzionale europeo*, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino 2006.

BIONDI F., *Oggetto e parametro*, in R. BALDUZZI – P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino 2007.

BONI D., *In tema di locus standi degli enti territoriali dinanzi ai giudici comunitari: la sentenza Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia*, in *Rivista di diritto internazionale privato processuale* 2000.

BUOSO E., *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni* 2008.

CALVANO R., *La Corte di Giustizia e la Costituzione europea*, Padova 2004.

CALVANO R., *La Corte costituzionale "fa i conti" per la prima volta con il nuovo art. 117 comma 1, Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale* 2005.

CANAPARO P., *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 13/2012.

CANCILLA F.A., *Il Comitato delle regioni della Comunità europea: competenze e prospettive di evoluzione*, in *Nuove Autonomie* 2003.

CANNIZZARO E. – BARTOLINI M.E., *Continuità, discontinuità e catastrofismo. Sulle reazioni della dottrina a Lissabonurteil*, in *Diritto dell'Unione europea* 2010.

CANTARO A., *Il rispetto delle funzioni essenziali dello Stato*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. 1. I principi dell'Unione*, Milano 2006.

CARANTA R., *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni* 2004.

CARETTI P., *Ordinamento comunitario e autonomia regionale; contributo allo studio delle incidenze del diritto internazionale sui poteri delle regioni*, Milano 1979.

CARPANI G. - GROPPI T. - OLIVETTI M. - SINISCALCHI A., *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n.11/2005*, Bologna 2007.

CARTABIA M., *Nuovi sviluppi sulle competenze comunitarie della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1989.

CARTABIA M., *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano 1995.

CARTABIA M. – WEILER J. H. H., *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna 2000.

CARTABIA M. – CELOTTO A., *La giustizia costituzionale dopo Nizza*, in *Giurisprudenza costituzionale* 2002.

CARTABIA M., *“Unità nella diversità”*: il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali, in *Diritto dell’Unione europea* 2005.

CARTABIA M. – ONIDA V., *Le Regioni e la Comunità europea*, in M. P. CHITI – G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano 2007.

CASSESE A., *Art. 11*, in *Commentario alla Costituzione*, diretto da G. BRANCA, *Principi fondamentali. Art. 1-12*, Bologna - Roma 1975.

CASSESE S., *L’Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Giornale di diritto amministrativo* 2009.

CATALANO S., *L’incidenza del nuovo articolo 117 comma 1 Cost. sui rapporti tra norme interne e norme comunitarie*, in N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell’integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli 2006.

CAVALERI P., *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all’art. 117 della Costituzione*, in R. TARCHI (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale: un primo bilancio*, Torino 2006.

CECCHETTI M., *Criticità della “normazione tecnica” a tutela dell’ambiente nell’ordinamento italiano. Il caso dell’attuazione delle direttive 99/31/CE (sulle discariche di rifiuti) e 00/53/CE (sui veicoli fuori uso)*, in [www.olea.unifi.it](http://www.olea.unifi.it).

CECCHETTI M., *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione; profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale* (Atti del seminario “La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive”, Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012), in <http://www.fondazionebrunovisentini.eu/site/wp-content/uploads/2013/03/Cecchetti-CERADI.pdf>.

CELOTTO A., *Le norme comunitarie possono incidere sul riparto di competenze tra Stato e Regioni?*, in *Giurisprudenza italiana* 1993.

CELOTTO A., *Dalla “non applicazione” alla “disapplicazione” del diritto interno incompatibile con il diritto comunitario*, in *Giurisprudenza italiana* 1995.

CELOTTO A., *Legge comunitaria*, in Enc. Giur. Treccani, Agg. IV, Roma 1995.

CELOTTO A., *Le “modalità” di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 1999.

CELOTTO A., *L'efficacia delle fonti comunitarie nell'ordinamento italiano*, Torino 2003.

CELOTTO A. - GROPPI T., *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs controlimiti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 2004.

CELOTTO A. – GROPPI T., *Primauté e controlimiti nel Progetto di Trattato Costituzionale*, in *Quaderni costituzionali* 2004.

CELOTTO A., *La Corte costituzionale finalmente applica il 1° comma dell'art. 117*, in *Giurisprudenza italiana* 2006.

CELOTTO A., *La primauté nel Trattato di Lisbona*, in A. LUCARELLI – A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli 2009.

CHIEFFI L., *Il ruolo della Regione nella fase ascendente della decisione comunitaria*, in G. CATALDI – A. PAPA (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna. Il ruolo delle regioni e dello Stato nelle esperienze italiana e spagnola*, Napoli 2005.

CHITI E., *Il ricorso per l'annullamento e l'effettività della tutela giurisdizionale*, in *Giornale di diritto amministrativo* 2002.

CHITI E., *Il partenariato Euro-Mediterraneo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 2005.

CHITI M.P., *Casi e materiali di diritto pubblico comunitario*, Torino 1995.

CHITI M.P., *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni* 2002.

CHITI M.P., *Trattato di Lisbona: la Germania frena. Am deutschen Volke*, in *Giornale di diritto amministrativo* 2009.

COCCO G., *Riserva di ordinamento e specialità del diritto comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 1992.

CONFORTI B., *Diritto internazionale*, Napoli 2002.

COSTANZO P. - MEZZETTI L. - RUGGERI A., *Se cinquant'anni (di Europa unita) vi sembrano pochi. Dal club economico interstatale alla costituzionalizzazione dell'Unione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 6/2007.

COSTATO L., *Applicazione di norme comunitarie e conflitti di competenza tra Stato e Regioni*, in *Rivista di diritto agrario* 1988.

COZZI A. O., *La legge "salva Tocai" davanti alla Corte costituzionale: "i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario" non scattano, ma i parametri si integrano*, in *Le Regioni* 2009.

COZZOLINO L., *Le tradizioni costituzionali comuni nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in P. FALZEA – A. SPADARO (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino 2003.

CRISAFULLI V., *Principi costituzionali in tema di autonomie locali e art. 93 del T.U. sulla finanza locale*, in V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952.



CRISAFULLI V., *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1960.

CRISAFULLI V., *Fonti del diritto*, in *Enciclopedia del diritto*, XVII, Milano 1968.

CRIVELLI E. - CARTABIA M., *Articolo 5*, in P. CAVALERI – E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge la Loggia*, Torino 2003.

D'ALESSANDRO G., *Prime impressioni sull'impatto della costituzionalizzazione del "vincolo comunitario" sulla giurisprudenza costituzionale*, in *Istituzioni del federalismo* 2003.

D'ATENA A., *Le regioni italiane e la Comunità Economica Europea*, Milano 1981.

D'ATENA A., *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni* 1998.

D'ATENA A., *Il difficile cammino europeo delle regioni italiane*, in *Le Regioni* 2000.

D'ATENA A., *L'Italia verso il federalismo. Taccuini di viaggio*, Milano 2001.

D'ATENA A., *La consulta parla...e la riforma del titolo V entra in vigore*, in *Giurisprudenza costituzionale* 2002.

D'ATENA A., *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in *Rassegna parlamentare* 2002.

D'ATENA A., *Materie legislative e tipologie delle competenze*, in *Quaderni costituzionali* 2003.

D'ATENA A., *Il principio unitario nei sistemi dei rapporti tra Stato e Regioni*, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Torino 2003.

D'ATENA A., *Pluralità costituzionale delle competenze e garanzie di unità dell'ordinamento*, in G. BERTI – G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici* (Atti del Convegno –Roma, 9 giugno 2003), Milano 2003.

D'ATENA A. (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Milano 2003.

D'ATENA A., *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto delle competenze normative tra l'Unione europea e gli Stati membri*, in *Diritto dell'Unione europea* 2005.

D'ATENA A. (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano 2008.

DE MINICO G., *Brevi note sul segmento delle comunicazioni*, in L. CHIEFFI – G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino 2004.

DE VERGOTTINI G., *Tradizioni costituzionali comuni e Costituzione europea*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

DI SALVATORE E., *La Corte, le Regioni e il “Codice delle Comunicazioni elettroniche”*, in *Giurisprudenza costituzionale* 2005.

DI SALVATORE E., *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri. Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, Torino 2008.

DI SALVATORE E., *Il caso Sayn-Wittgenstein: ordine pubblico e identità costituzionale dello Stato membro*, in *Quaderni costituzionali* 2011.

DI SERI C., *La “priorità logico-giuridica” del vizio di incompetenza di leggi regionali in contrasto con il diritto comunitario*, in *Giurisprudenza italiana* 2009.

DICKMANN R., *Integrazione europea e democrazia parlamentare secondo il Tribunale costituzionale federale tedesco*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 14/2009.

DICKMANN R., *Unione politica europea e spesa sociale nazionale (alcuni spunti di riflessione a margine delle conclusioni del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 15/2012.

DOMENICHELLI L., *Le Regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione: dalla Dichiarazione di Nizza alla Convenzione europea*, in *Le Regioni 2002*.

DOMENICHELLI L., *Comitato delle Regioni e processo di costituzionalizzazione*, in R. SCARCIGLIA (a cura di), *Unione europea e autonomie regionali: prospettive per una Costituzione europea* (Atti del convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, Trieste, 18-19 ottobre 2002), Torino 2003.

DONATI F., *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano 1995.

DRAETTA U., *Il difficile rapporto della Cassazione con l'articolo 117, comma 1, della Costituzione*, in *Diritto dell'Unione europea 2005*.

DUDEK C.M., *Can the European Union Influence the Functioning of Regional Governments?*, European Forum Series, in [http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/00\\_49.pdf](http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/00_49.pdf).

ESPOSITO A., *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n. 2/2013.

ESPOSITO C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'articolo 5 della Costituzione*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954.

FALCON G., *La cittadinanza europea delle Regioni*, in *Le Regioni* 2001.

FALCON G., *Regolamenti statali e leggi regionali. Riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale 376/2002*, in *Istituzioni del federalismo* 2003.

FERRARA G., *Eguaglianza e federalismo (ovvero del federalismo virtuoso e di quello perverso)*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del Titolo V della Costituzione*, Padova 2001.

FERRARI E., *Cittadinanza italiana e cittadinanza europea tra disapplicazione a causa di invalidità e principio di specialità*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 1991.

FLORENZANO D., *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale*, Padova 2004.

FOIS P., *Conclusioni*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo (X convegno Trieste – Gorizia, 23-24 giugno 2005)*, Napoli 2006.

GALETTA D.U., *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 AA. VV., *Problemi del federalismo*, Milano 2001.

GHERA F., *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nei confronti della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni*, in F. MODUGNO - P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. 3.1. Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la Riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione*, Milano 2003.

GHERA F., *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* 2005.

GIANNINI M.S., *Le Regioni: rettificazioni e prospettive*, in E. ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna 1973.

GOZI S., *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.

GRECO G., *Profili di diritto pubblico italo-comunitario*, in AA. VV., *Argomenti di diritto pubblico italo-comunitario*, Milano 1989.

GRECO G., *Stato e Regioni nel quadro della partecipazione italiana al sistema comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 2000.

GRIGLIO E., *Principio unitario e neo-policentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Padova 2008.

GROPPI T., *L'incidenza del diritto comunitario sui rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del titolo V*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa 2003.

GUASTAFERRO B., *Il rispetto delle identità nel Trattato di Lisbona tra riserve di competenze statali e "controlimiti europeizzati"*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

GUAZZAROTTI A., *Niente di nuovo sul fronte comunitario? La Cassazione in esplorazione del nuovo art. 117, comma 1, Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale* 2003.

GUIZZI V., *Le Regioni italiane nell'Unione europea*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo* (X convegno Trieste - Gorizia, 23-24 giugno 2005), Napoli 2006.

GUZZETTA G., *Regolamenti statali a carattere suppletivo e competenze regionali: dalla "decostituzionalizzazione" alla "delegificazione" dell'autonomia territoriale in nome del diritto comunitario*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1999.

HANF V. D., *El proceso de integración europea en Bélgica. Premisa y marco de la federación de un antiguo Estrado unitario*, in *Rivista spagnola de derecho europeo* 2003.

IANNUZZI A., *Caratterizzazioni della normazione tecnica dell'ordinamento italiano. Il campo di analisi e di verifica della materia ambientale*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

IANNUZZI A., *L'ammissibilità del potere sostitutivo in ambito legislativo: un problema ancora aperto*, in [www.dirittoaldiritto.it](http://www.dirittoaldiritto.it).

IPSEN V.H.P., *Als Bundestaats in der Gemeinschaft*, in *Probleme de Europäischen Recht. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, Frankfurt, 1966.

IURATO G., *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo*, Milano 2005.

IURATO G., *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, in *Le Regioni* 2006.

LANG A. - SANNA C. (a cura di), *Federalismo e regionalismo*, Milano 2005.

LUCHENA G., *Gli uffici regionali di collegamento con l'Unione europea nella tutela degli "interessi territoriali"*, in M. BUQUICCHIO (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Bari 2004.

LUCIANI M., *Intervento*, in G. BERTI – G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici* (Atti del Convegno- Roma, 9 giugno 2003), Milano 2003.

MAGNANI C., *Il principio di identità nazionale nell'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. I. I principi dell'Unione*, Milano 2006.



MANGIAMELI S, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002.

MANGIAMELI S., *La competenza europea, il suo esercizio e l'impatto sugli ordinamenti degli Stati membri*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. 2. L'esercizio delle competenze*, Milano 2006.

MANZELLA G.P., *Una politica influente. Vicende, dinamiche e prospettive dell'intervento regionale europeo*, Bologna 2011.

MARINI F. S., *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giurisprudenza costituzionale* 2002.

MARINO I.M., *La funzione statutaria e regolamentare delle istituzioni locali*, in A. PIRAINO (a cura di), *La funzione normativa di comuni, province e città metropolitane*, Palermo 2002.

MARZANATI A., *Osservazioni in tema di tutela delle "esigenze unitarie" nella attuazione della normativa CEE in materie regionali*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 1993.

MARZANATI A., *Diritto comunitario e rapporti Stato-Regioni: la Corte chiarisce le regole-chiave, ma lascia aperti alcuni interrogativi*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 1996.

MASCIA M., *Il Comitato delle regioni nel sistema dell'Unione europea*, Padova 1996.

MASTROIANNI R., *Il contributo delle regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione europea*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo* (X Convegno Trieste - Gorizia, 23-24 giugno 2005), Napoli 2006.

MAZZINI F., *Il declino dei poteri delle regioni a statuto speciale in materia creditizia nella prospettiva del completamento del mercato interno europeo*, in *Le Regioni* 1991.

MODUGNO F., *Appunti per una teoria generale del diritto: la teoria del diritto oggettivo*, Torino 2000.

MODUGNO F., *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino 2002.

MODUGNO F., *La posizione e il ruolo della legge statale nell'ordinamento italiano*, in F. MODUGNO – P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. IV. Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Napoli 2008.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1976.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1994.

MOSCARINI A., *Il principio di sussidiarietà*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. 2. L'esercizio delle competenze*, Milano 2006.

NAPOLI C., *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 *Le Regioni* 2006.

NICOLINI M., *Partecipazione regionale e “norme di procedura”*. *Profili di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Napoli 2009.

ONIDA V., *Il ruolo delle regioni nel sistema comunitario*, in *Le Regioni* 1991.

ONORATO G., *L’evoluzione del ruolo delle Regioni italiane nell’ordinamento comunitario*, in N. ZANON – A. CONCARO (a cura di), *L’incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano 2005.

PACE A., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova 2002.

PACE A., *Gli aiuti di Stato sono forme di “tutela” della concorrenza?*, in *Giurisprudenza costituzionale* 2004.

PACE A., *L’ordinamento della comunicazione*, in *Diritto pubblico* 2004.

PACE A., *La sentenza Granital ventitré anni dopo*, in *Studi sull’integrazione europea* 2007.

PAJNO A., *Il rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Istituzioni del federalismo* 2003.

PANARA C., *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario cinque anni dopo: quid novi?*, in *Quaderni costituzionali* 2006.

PANEBIANCO S., *Il lobbying europeo*, Milano 2000.

PANKIEWICZ A.W., *Realtà regionali e Unione europea: il Comitato delle Regioni*, Milano 2001.

PATERNITI F., *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.

PATRONI GRIFFI A., *Il ruolo delle Regioni nella vita democratica dell'Unione*, in *Rassegna parlamentare* 2004.

PÈREZ TREMPS P., *Il principio unitario fra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale: il caso della Spagna*, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Torino 2003.

PÈREZ TREMPS P. - VIOLINI L., *La Costituzione europea e l'organizzazione territoriale degli Stati membri*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 2004.

PINELLI C., *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e comunitario*, in *Foro italiano* 2001.

PINELLI C., *I rapporti internazionali ed europei delle Regioni nella prospettiva di un costituzionalismo a più livelli*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli 2005.

PINELLI C., *Le garanzie della sussidiarietà e dell'autonomia nell'Unione europea*, Relazione al Convegno internazionale su "Le garanzie della sussidiarietà e dell'autonomia regionale e locale in Europa", Perugia, Villa Umbra di Pila, 6 ottobre 2006.

PINELLI C., *Regolamentazione comunitaria e competenze statali*, in G. COCCO (a cura di), *L'economia e la legge* (Atti del convegno di Milano del 4 dicembre 2006), Milano 2007.

PIREDDA M., *Le garanzie per gli enti locali nella riforma costituzionale delle autonomie*, Milano 1997.

PITRUZZELLA G., *Alcune osservazioni in tema di partecipazione delle Regioni al processo di formazione delle politiche comunitarie*, in *Le Regioni* 1986.

PIZZETTI F., *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano 1979.

PIZZETTI F., *I nuovi elementi "unificanti" del sistema italiano: il "posto" della Costituzione e delle leggi costituzionali e il "ruolo" dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del Titolo V della Cost.*, in *Istituzioni del federalismo* 2002.

PIZZETTI F., *L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, in *Le Regioni 2002*.

PIZZETTI F., *Le autonomie locali e l'Europa*, in *Le Regioni 2002*.

PIZZETTI F., *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma?*, in *Le Regioni 2004*.

PIZZORUSSO A., *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna 2002.

PORCHIA O., *Le Regioni dinanzi al giudice comunitario: la scelta del legislatore italiano*, in A. PAPA – G. CATALDI (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna. Il ruolo delle Regioni e dello Stato nella esperienza italiana e spagnola*, Napoli 2005.

PORCHIA O., *Indifferenza dell'Unione nei confronti degli Stati membri e degli enti territoriali: momenti di crisi del principio*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo* (X convegno Trieste-Gorizia, 23-24 giugno 2005), Napoli 2006.

PORCHIA O., *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Bologna 2008.

PUBUSA A., *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano 1983.

RIVOSECCHI G., *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo*, intervento al Convegno “I Parlamenti nel processo decisionale europeo. Un confronto tra Parlamento europeo, Parlamento italiano e assemblea legislativa dell’Emilia-Romagna”, Bologna, 28 settembre 2009, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

ROJO SALGADO A., *La riforma in senso federalista del modello spagnolo delle autonomie. Il miglioramento delle relazioni intergovernative*, in *Istituzioni del federalismo* 2006.

ROSSI L.S., *Il ruolo delle regioni fra riforma della Costituzione italiana e revisione della Costituzione europea*, in G. CATALDI – A. PAPA (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna. Il ruolo delle Regioni e dello Stato nella esperienza italiana e spagnola*, Napoli 2005.

ROSSI L.S., *Una nuova legge per l’Italia nell’Ue*, in [www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2246](http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2246).

RUGGERI A., *Continuo e discontinuo nella giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sent. 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 A., *Fonti e norme nell’ordinamento e nell’esperienza costituzionale*, Torino 1993.

RUGGERI A., *Le leggi regionali contrarie a norme comunitarie auto applicative al bivio fra “non applicazione” e “incostituzionalità”*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 1995.

RUGGERI A., *Il sistema delle fonti tra vecchie esperienze e prospettive di riordino costituzionale*, in *La riforma costituzionale* (Atti del Convegno di Roma del 6-7 novembre 1998), Padova 1999.

RUGGERI A., *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un “modello” e delle sue possibili realizzazioni)*, in *Diritto pubblico comparato e europeo* 2006.

RUGGERI A., *Trattato costituzionale, europeizzazione dei “controlimiti” e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)*, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino 2006.

RUGGERI A., *Rapporti tra fonti europee e fonti nazionali*, in P. COSTANZO- L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino 2008.

RUGGERI A., *Riforma del Titolo V e giudizi di “comunitarietà” delle leggi*, in AA. VV., *Diritto comunitario e diritto interno* (Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007), Milano 2008.

RUGGERI A., *L'autonomia regionale (profili generali)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 24/2011 – fa parte di A. RUGGERI - G. VERDE



(a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino 2012.

SAVINO M., *Regioni e Unione europea: il mancato “aggiramento” dello Stato*, in *Le Regioni* 2007.

SCACCIA G., *Il riparto delle funzioni legislative tra Stato e Regioni*, in G. CORSO – V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano 2006.

SHELTER K., *La subsidiarité: principe directeur de la future Europe*, in *Revue du marché commun* 1991.

SCHILLACI A., *Il Conseil constitutionnel si pronuncia sul Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache/conseil/estero/conseil-su-trattato/index.html](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache/conseil/estero/conseil-su-trattato/index.html).

SCHILLACI A., *Il Tribunale costituzionale spagnolo e la Costituzione europea*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache/estero/spagna\\_europa/index.html](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache/estero/spagna_europa/index.html).

SEGNI L., *La regione soggetto fantasma dell'ordinamento comunitario?*, in *Giornale di diritto amministrativo* 2007.

SERGES G., *Art. 117 1° co. Cost.*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla costituzione*, Torino 2006.

SERGES G., *Legge regionale*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano 2006.

SIRIANNI G., *La partecipazione delle Regioni alle scelte comunitarie. Il Comitato delle Regioni: organizzazione, funzioni, attività*, Milano 1997.

SORRENTINO F., *Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità Europee*, Milano 1970.

SORRENTINO F., *Ammissibilità del conflitto e cammino comunitario della Corte. Un passo avanti o due indietro?*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1987.

SORRENTINO F., *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, Torino 1996.

SORRENTINO F., *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo* 2002.

SORRENTINO F., *La Costituzione europea*, in M.P. CHITI – G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano 2007.

E. STEIN, *Un nuovo diritto per l'Europa*, Milano 1991.

STEINDLER C., *Le regioni nella rete del policy making comunitario*, in A. PREDIERI – M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino 2001.

TEOTONICO V., *Le "nuove" Regioni tra Costituzione e "spazio giuridico" globale ed europeo*, in M. BUQUICCHIO (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Bari 2004.

TESAURO G., *Diritto comunitario*, Padova 2005.

TORCHIA L., *Regioni e Unione europea: temi e problemi*, in *Le Regioni* 2000.

TORCHIA L., *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni* 2001.

TOSI R., *Attuazione dei regolamenti comunitari: le deroghe prevarranno sulla regola?*, in *Le Regioni* 1988.

TREVES G., *Le limitazioni di sovranità e i trattati internazionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1973.

TRUINI A., *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa (il processo autonomistico in Italia dall'unità ad oggi)*, vol. II, Padova 2003.

VERGÈS J., *L'Union européenne et les collectivités territoriales*, Parigi 1997.

VESPERINI G., *Il diritto europeo e la ripartizione nazionale delle competenze tra lo Stato e le regioni*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 2008.

VIOLINI L., *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà come principi organizzativi fondamentali del diritto costituzionale comune europeo*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo*, Napoli 2002.

VOLPE G., *Autonomia locale e garantismo: la separazione delle competenze tra Stato e Regione*, Milano 1972.

ZAGREBELSKY G., *Corti europee e corti nazionali*, in S. PANUZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa*, Milano 2002.

ZANON N., *Premesse ad uno studio sui "principi supremi" di organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1998.

ZANON N., *Legge statale*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano 2006.

ZILLER J., *Solange III, ovvero la europarechtsfreundlichkeit del Bundesverfassungsgericht. A proposito della sentenza della Corte costituzionale federale tedesca sulla ratifica del Trattato di Lisbona*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 2009.

ZUDDAS P., *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, Padova 2010.