

LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE: IL NUOVO RUOLO DELLE REGIONI NEI RAPPORTI CON LO STATO E CON L'UNIONE EUROPEA

di

Stella Marcazzan

Collegio europeo di Bruges

SOMMARIO

1. INTRODUZIONE 2. LA GENESI DELLA RIFORMA 2.1 Le tre Bicamerali ed il progetto D'Alema 3. IL NUOVO TITOLO V 3.1. Una visione d'insieme 3.2. Il nuovo art. 117 3.3. Il potere sostitutivo 4. LA LEGGE «LA LOGGIA» 4.1. I vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni 4.2. La «fase ascendente» di partecipazione all'elaborazione della normativa comunitaria 4.3. La politica estera e le relazioni internazionali delle Regioni 4.4. Il potere sostitutivo dello Stato 5. CONCLUSIONI 6. BIBLIOGRAFIA

1. INTRODUZIONE

Il Titolo V, parte Seconda, della nostra Costituzione è stato recentemente oggetto di un ampio processo di riforma, avvenuto mediante l'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001¹.

Tale modifica ha inciso in modo netto sui rapporti tra gli enti costitutivi della Repubblica² e tra lo Stato, le Regioni e l'Unione europea; inoltre, ha modificato profondamente la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni ed ha apportato alcuni importanti cambiamenti sotto il profilo fiscale.

¹ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione» in GU n. 248 del 24 ottobre 2001.

² Ora, ai sensi del nuovo art. 114 della Costituzione, Regioni, Province e Comuni non sono più in un rapporto di gerarchico di cui lo Stato occupa il vertice, bensì in un rapporto di parità, di separazione delle competenze e di soggezione ai medesimi limiti.

Data l'ampiezza e la complessità della riforma in esame, in questa sede si sceglierà una prospettiva di analisi ben precisa: le nuove forme di interazione tra Regioni, Stato ed Unione europea, così come modificate dai nuovi articoli costituzionali³.

A tal fine, appare opportuno in primo luogo effettuare una breve panoramica delle ragioni storiche e istituzionali che hanno portato alla modifica del nostro assetto costituzionale.

L'analisi si focalizzerà in seguito sul contenuto dei nuovi articoli costituzionali relativi ai rapporti tra Regioni, Stato e Unione europea e sulle disposizioni integrative introdotte dalla legge La Loggia (l. 5 giugno 2003, n. 131⁴) di attuazione della legge costituzionale 3/2001.

Come conclusione, si cercherà di trarre un bilancio delle novità contenute nell'attuale Titolo V, accennando solo brevemente alle ulteriori prospettive di modifica attualmente al vaglio della Camera dei Deputati.

Di tali progetti di riforma si ignorano infatti sia la reale portata sia, soprattutto, le sorti.

2. LA GENESI DELLA RIFORMA

2.1. LE TRE BICAMERALI ED IL PROGETTO D'ALEMA

Il Titolo V della Costituzione così come apparso nella Carta costituzionale del 1948 può essere definito come il frutto del compromesso tra l'acceso regionalismo degli autori del Progetto e la posizione più cauta dell'Assemblea costituente⁵.

³ Si accennerà dunque solo brevemente alle altre innovazioni menzionate.

⁴ «Disposizioni per l'adeguamento della Repubblica alla legge costituzionale del 18 ottobre 2001 n. 3» in GU n. 132 del 10 giugno 2003.

⁵ Per una bibliografia sull'evoluzione storica delle Regioni italiane e sul diritto regionale in generale, si veda, tra gli altri: F. BASSANINI, *Le Regioni fra Stato e comunità locali*, Bologna, Il Mulino, 1976; T. TRABELLA, *Elementi di legislazione regionale, comunale e provinciale e di diritto costituzionale e amministrativo*, Firenze, Pirola, 1984; E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1986; E. SPAGNA MUSSO, *Corso di diritto regionale*, Padova, CEDAM, 1987; F. CUOCOLO, *Diritto regionale italiano*, Milano, UTET, 1991; G. MASCIOCCHI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1995; G. MEALE, *Principi di diritto regionale: ordinamento e organizzazione delle Regioni a statuto ordinario*, Cacucci, 1996; P. CAVALERI, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: lezioni di diritto regionale*, Padova, CEDAM, 1997; AA.VV., *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme: esperienze e culture a confronto*, Firenze, Maggioli, 1997; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, CEDAM, 2000; A. RUGGERI, *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Torino, Giappichelli, 2001; A. PAOLETTI, *Leggi-cornice e Regioni: crisi di un modello*, Milano, Giuffrè, 2001; G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2002; T. MARTINES, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2002; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, CEDAM, 2003; AA. VV., *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2003; T. TESSARO, *Manuale di diritto regionale: natura, ruoli, funzioni di Regioni, Province, Comuni: aggiornato con legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. Legge La Loggia)*, Firenze, Maggioli, 2004.

All'ente *Regione* erano conferite funzioni legislative proprie⁶, oltre che amministrative⁷. Tuttavia, le materie in cui la potestà legislativa regionale aveva la possibilità di esplicarsi erano ritenute di scarso peso, mentre i controlli da parte statale, quali il sistema delle leggi quadro o il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione⁸, erano tali da garantire la prevalenza delle scelte politiche centrali su quelle locali.

In sostanza, l'intero disegno del Titolo V della Costituzione è apparso fin dal principio fortemente ambiguo e di difficile interpretazione, dal momento che le formulazioni vaghe in esso contenute hanno suscitato numerosi dubbi e permesso molteplici interpretazioni.

Si può dunque affermare che il «vecchio» Titolo V si prestasse ad una «doppia lettura»: da un lato, le norme costituzionali avrebbero potuto consentire alle Regioni di presentarsi come veri e propri enti di governo, in quanto dotate di autonomia politica da esercitare mediante leggi e atti generali di indirizzo; dall'altro, le relegavano al ruolo di enti di amministrazione, sottoposti in ciascuno degli ambiti di competenza alle leggi e alle direttive dello Stato.

Proprio sulla base di queste interrogativi e contraddizioni, già a partire dagli anni Ottanta, sono state formulate proposte volte ad attribuire alle Regioni una maggior autonomia politica nell'ambito di una complessiva riforma costituzionale.

Tali sollecitazioni ed altre ancora sono state analizzate dalle due Commissioni parlamentari per le riforme istituzionali, note come Prime e Seconda Bicamerale, istituite tra la metà degli anni '80 e la metà degli anni '90⁹.

⁶ Cfr. art. 117: «La Regione emana nelle seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, purché tali norme non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello delle altre Regioni: a) ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; b) circoscrizioni comunali; c) polizia locale, urbana, rurale; d) fiere e mercati; e) beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria e ospedaliera; f) istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; g) musei e biblioteche di enti locali; h) urbanistica; i) turismo e industria alberghiera; l) tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale; m) viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; n) navigazione e porti lacuali; o) acque minerali e termali; p) cave e torbiere; q) caccia; r) pesca nelle acque interne; s) agricoltura e foreste; t) artigianato; u) altre materie indicate da leggi costituzionali. Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione».

⁷ Art. 118: «Spettano alle Regioni funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo [...]. Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative. La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o altri enti locali, o valendosi dei loro uffici».

⁸ Art. 125: «Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da legge della Repubblica. La legge può in determinati casi ammettere il controllo di merito, al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale».

⁹ La prima Bicamerale, istituita nell'aprile del 1983 ed estintasi nel un anno e mezzo dopo, si è concentrata soprattutto sulla riforma dei Comuni e delle Province, senza trattare la questione delle autonomie. In effetti, l'ordinamento regionale disciplinato dalla Carta costituzionale è stato considerato come «un connotato irreversibile del nostro Stato, certo da perfezionare, non da stravolgere» (S. BARTOLE, M. CAMMELLI, T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in AA. VV. *Una riforma per le autonomie*, Milano, 1986, 45 ss.). La Seconda Bicamerale (Commissione De Mita-Iotti), istituita nel 1992, non è stata in grado di esaurire il proprio mandato a causa dell'anticipato scioglimento delle Camere nel 1994. Degno di menzione rimane comunque il *Rapporto preliminare sulla forma di Stato*, del socialista Labriola, volto ad instaurare in Italia uno «Stato regionale» o «regionalizzato», per tanti versi simile ad uno Stato federale. Tale documento preannuncia molte delle proposte di

La Terza Bicamerale¹⁰ è stata caratterizzata dall'assegnazione di compiti più ampi di quelli attribuiti alle due precedenti, nonostante nella legge istitutiva non si parlasse più di un «progetto organico di revisione costituzionale» ma di «progetti di revisione della seconda parte della Costituzione», annacquando in parte la portata innovativa.

Tuttavia, si può affermare che la legge n. 59/1997 (legge Bassanini)¹¹, frutto dell'attività della Bicamerale, costituisca un vero e proprio punto di svolta per la ristrutturazione territoriale «a Costituzione invariata», quale quella imposta al legislatore¹².

In riferimento al tema trattato in questa sede, ovvero ai rapporti tra Regioni, Stato e ordinamento comunitario, il progetto di revisione costituzionale elaborato dalla Bicamerale si prefiggeva espressamente di rivisitare l'intero sistema dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento europeo.

Conformemente a quanto avvenuto in altri ordinamenti, infatti, si cercò di sancire formalmente il processo di integrazione comunitaria - fondato, in via di interpretazione giurisprudenziale, soltanto sull'articolo 11 Cost. - attraverso un «Europa Artikle».

A questo fine si prevedeva la creazione di un Titolo VI, intitolato «partecipazione dell'Italia all'Unione europea», in cui l'articolo 114 avrebbe dovuto recitare «L'Italia partecipa, in condizione di parità con gli altri Stati e nel rispetto dei principi supremi dell'ordinamento e dei diritti inviolabili della persona umana, al processo di integrazione europea».

In questo modo si intendeva costituzionalizzare l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, senza però trascurare l'esplicitazione dei cosiddetti contro-limiti alle limitazioni di sovranità¹³.

Il Titolo VI e le previsioni dell'art. 114 sono tuttavia rimasti soltanto sulla carta, forse a causa della loro portata fin troppo innovativa.

riforma della Terza Bicamerale, a partire dalla rivendicazione del principio della competenza residuale delle Regioni, in quanto contrapposta alla competenza «puntuale» degli organi statali, nonché una forte autonomia finanziaria ed un ruolo di maggior rilievo del Presidente della Giunta regionale.

¹⁰ La Terza Bicamerale (Commissione per le riforme costituzionali, istituita con legge cost. n. 1 del 1997) è stata istituita grazie all'accordo raggiunto tra il Polo e la maggioranza di Centro-Sinistra. Al pari delle altre Bicamerale, i suoi lavori sono stati interrotti nel 1998, dopo l'approvazione da parte della Camera del testo sottoposto dalla Commissione, a causa dei contrasti interni tra le forze politiche al potere.

¹¹ «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma dell'Amministrazione e per la semplificazione amministrativa».

¹² Senza entrare nello specifico, da un lato il legislatore delegante ha imposto il conferimento alle Regioni e agli enti locali di tutte le funzioni ed i compiti «localizzabili nei rispettivi territori, in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali e periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici» (Art. 1, legge n. 59/97), dall'altro il legislatore delegato ha avuto il compito di definire in dettaglio le «materie», ovvero le «funzioni attinenti a materie» di competenza statale che avrebbero dovuto essere oggetto di devoluzione e di provvedere alla copertura finanziaria.

¹³ Per un approfondimento degli aspetti legati alle riforme contenute nel progetto della Bicamerale con particolare riguardo al *treaty making power*, si rinvia a G. ZICCARDI CAPALDO *I rapporti tra diritto interno e diritto internazionale, le proposte della Commissione Bicamerale e le prospettive di riforma*, in *Riforma Costituzionale. Prospettiva europea e prospettiva internazionale*, Padova, Cedam, 1998, 159; CURTI GIALDINO, *Unione Europea e trattati internazionali nelle riforme costituzionali della Bicamerale*, Milano, Giuffrè, 1998, 62.

Ciò non toglie che la Commissione Bicamerale abbia avuto il merito di indirizzare il dibattito su temi di estrema importanza¹⁴ ed i frutti del suo lavoro hanno contribuito alla definizione delle nuove previsioni costituzionali contenute nel Titolo V¹⁵.

Il programma di revisione costituzionale varato dal Consiglio dei Ministri nel marzo 1999 (progetto D'Alema-Amato)¹⁶, pur perdendo un po' dello slancio riformatore che aveva caratterizzato il lavoro delle Bicamerali¹⁷, ha infine anticipato alcuni aspetti fondamentali della successiva legge n. 3/2001¹⁸.

¹⁴ Quali, ad esempio, le modalità di esplicazione delle funzioni statali in sede comunitaria nelle materie rientranti nella competenza esclusiva delle Regioni, la definizione di meccanismi procedurali idonei a far emergere la posizione e gli orientamenti regionali, la possibilità di rappresentanza unitaria delle Regioni al Consiglio dell'Unione Europea per le materie di loro competenza, il potere sostitutivo dello Stato, le competenze regionali riguardanti la stipulazione di accordi con Stati o enti substatali. Riguardo a quest'ultimo punto, l'articolo 61 del progetto della Bicamerale statuiva: «La legge regionale disciplina le forme e i modi degli accordi della Regione, nelle materie di sua competenza, con Stati o con enti territoriali interni ad un altro Stato, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge approvata dalle Camere [...]». Sebbene contenuta, l'innovazione ha rappresentato indubbiamente un elemento innovativo nel contesto del panorama delle competenze internazionali delle Regioni: basti pensare che sino a quel momento l'unitarietà del potere estero dello Stato non era mai stata posta veramente in discussione, tanto che la sola idea di un'attribuzione, sia pure limitata entro un certo ambito materiale, del *treaty-making power* ad enti decentrati pareva improponibile.

¹⁵ Volendo trarre un bilancio, i cambiamenti apportati dalla legge Bassanini e dai suoi decreti attuativi possono essere visti come «un tentativo di riforma dei pubblici poteri, basato sugli strumenti forniti dal Titolo V della Costituzione del 1948, [...] in cui la posizione di supremazia dello Stato non è in discussione e gli obiettivi ultimi si inseriscono in un quadro di decentramento (se non di pura e semplice *decentralizzazione*), che nulla ha da spartire con i progetti di vera e propria «devoluzione» (A. TRUINI, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa – Centro e periferie a confronto – Il processo autonomistico in Italia dall'unità a oggi*, vol. II, Padova, Cedam, 2003, 99 ss.). A conferma di tale ipotesi si pensi all'ostinazione con cui lo Stato, anche in seguito alla legge 59/1997, ha continuato ad intervenire con atti di indirizzo e coordinamento su materie di spettanza regionale, riducendo l'area di intervento delle Regioni nei campi a loro costituzionalmente riservati. Un caso esemplare, che merita di essere citato, riguarda il regolamento emanato dal Governo nell'agosto 2000 per l'istituzione del c.d. «Sportello regionale», disciplinante in modo quanto mai dettagliato le attività di tale organismo. Sul punto, P. BILANCIA, *Lo sportello unico per le attività produttive*, in AA. VV., *Lombardia Regione del federalismo e della sussidiarietà*, Milano, 1999, 31 ss. Si ritiene che le ragioni del fallimento della Bicamerale sarebbero da individuarsi nella difficoltà sia di «padroneggiare un processo di riforma costituzionale che, estendendosi a tutta la seconda parte della Costituzione, toccava aspetti delicatissimi come quello della giustizia» sia di fare fronte a nodi «direttamente ed immediatamente connessi al sistema politico, quali quello della composizione del Senato». Cfr. F. PIZZETTI, *Intervento*, in G. BERTI, G. C. DE MARTINI (a cura di) *Le autonomie territoriali. Dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, (Atti del convegno: Roma, 9 gennaio 2001), Milano, 2001, 30-31.

¹⁶ «Ordinamento federale della Repubblica», Camera dei Deputati, XIII legisl., Atto n. 5830 del 18 marzo 1999.

¹⁷ Cfr. A. TRUINI, *Federalismo e regionalismo in Italia*, cit., 116, in cui si legge «Contrariamente ai preannunci (e a dimostrazione delle resistenze incontrate dal Governo all'interno della sua stessa maggioranza), il progetto di riforma non toccava punti che avrebbero potuto qualificarlo: come la trasformazione del Senato in Camera delle Regioni, la revisione di provvista della Corte costituzionale, la costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni e del principio di sussidiarietà».

¹⁸ Con riferimento ai rapporti fra Stato, Regioni e Unione europea, il sistema di distribuzione delle competenze descritto dall'art. 117 della Costituzione era sostituito nel progetto D'Alema da un modello simile a quello attuale, in base al quale allo Stato sono riservate materie di tipo «strategico» e agli enti territoriali tutte le funzioni residue di competenza normativa. In tal modo, con riguardo all'esigenza di «rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», ad un nutrito elenco di materie riservate alla competenza statale si aggiungevano la politica estera, i rapporti internazionali e con l'Unione europea. Allo Stato era dunque affidato il compito di determinare con legge la disciplina generale dei rapporti internazionali e dei rapporti con l'Unione europea, mentre al Governo era riservato il potere di «sostituirsì a organi delle Regioni in caso di mancato rispetto di norme e di trattati internazionali o della normativa comunitaria, o di pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica». In particolare, alle Regioni era affidato il potere di «concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, previo assenso del

Si vedrà nel prossimo paragrafo alcune delle previsioni del progetto siano state rielaborate ed integrate fino a confluire nell'attuale art. 117 della Costituzione.

3. IL NUOVO TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

3.1 UNA VISIONE D'INSIEME

Dai lavori della Commissione Bicamerale e dal progetto D'Alema sono derivati spunti propositivi che sono stati ripresi e tradotti in norme dalla legge 3/2001 di riforma del Titolo V della Costituzione.

Si impone tuttavia una precisazione: diversamente dal progetto della Bicamerale, la disciplina delle relazioni internazionali e comunitarie dell'Italia è meramente incidentale nella riforma costituzionale di cui alla legge n. 3 del 2001, in quanto si tratta di una riforma che, nel disciplinare gli aspetti puramente interni dei rapporti tra Stato e Regioni al fine dell'attuazione del federalismo, tratta soltanto incidentalmente delle competenze internazionali e «comunitarie» delle Regioni.

Le previsioni contenute nel nuovo Titolo V, come modificato dalla legge n. 3 del 2001, costituiscono lo sviluppo dell'art. 5 Cost.¹⁹, rimasto immutato, secondo cui «La Repubblica, una e indivisibile, 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».

Con la modifica del Titolo V, la Costituzione del 1948 si è adeguata alla nuova realtà dell'ordinamento regionale, alla riforma degli enti locali realizzata nel decennio 1990-2000 ed al decentramento amministrativo.

La legge costituzionale del 2001 ridefinisce, all'insegna di una più marcata applicazione del principio di sussidiarietà, le competenze tra Stato e Regioni, ridisegnando il ruolo di queste ultime tanto a livello interno quanto sul piano internazionale.

Governo» con le forme e nei casi disciplinati da legge dello Stato. «Nelle materie [...] di competenza» le Regioni avrebbero dovuto inoltre provvedere all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Ue, fatto salvo il rispetto delle «norme di procedura stabilite da leggi dello Stato».

¹⁹ Non manca chi, contrariamente, sostiene che l'attribuzione del *treaty making power* alle Regioni (cfr. *infra*) costituisca un'indebita eccezione alla regola fondamentale dell'unità e indissolubilità della Repubblica sancita dall'art. 5 Cost. Tuttavia tali posizioni non sembrano tenere conto del fatto che si tratta di attuare un maggiore decentramento nel rispetto dell'unità della Repubblica.

La prima fondamentale modifica concerne la posizione di parità che viene attribuita agli enti territoriali minori e allo Stato come elementi costitutivi della Repubblica.

Rinnovando l'art. 114 Cost., l'art. 1 della legge 1/2003²⁰ omologa lo Stato ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni come elementi costitutivi e parificati della Repubblica. In virtù del nuovo disposto costituzionale di cui all'articolo 114, gli enti locali acquistano una legittimità originaria.

«La Repubblica - recita infatti l'articolo in esame - è costituita (e non più solo «si ripartisce») dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato» (1° comma); lo stesso articolo prosegue attribuendo a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni natura di enti autonomi, con propri statuti, poteri e funzioni (2° comma); prevede, infine, uno status speciale per Roma, quale capitale della Repubblica (3° comma).

Viene abrogato l'articolo 115, che statuiva che «le Regioni sono costituite da enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione», anche se occorre precisare che si tratta di una abrogazione puramente formale.

Il disposto dell'ex articolo 115 è infatti ripreso dall'articolo 114, laddove si prevede che non più soltanto le Regioni ma anche i Comuni, le Città metropolitane e le Province sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Vengono sostanzialmente confermate, invece, le disposizioni relative alla distinzione tra Regioni a statuto speciale, i cui statuti restano adottati con legge costituzionale (articolo 116) e Regioni a statuto ordinario.

La doppia denominazione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Trentino Alto Adige/Südtirol costituisce l'innovazione formale del nuovo art. 116. Quanto alla sostanza del precetto, il legislatore ha voluto sottolineare la «compatibilità» dei regimi speciali con le novità introdotte dalla riforma, a sostegno di una concezione di regionalismo differenziato.

Tuttavia, per evitare che tale regionalismo differenziato si trasformi in un regionalismo discriminatorio, si è prevista, attraverso due ulteriori disposizioni, la possibilità per le Regioni ordinarie di un'attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» nelle materie di legislazione concorrente e in poche altre (giudici di pace, istruzione, tutela dell'ambiente, ecosistema e beni culturali), attraverso un meccanismo piuttosto complesso che vede l'iniziativa della Regione interessata e il concorso degli enti locali²¹.

²⁰ Tale articolo riprende in modo pressoché identico l'art. 55 del progetto della Commissione Bicamerale approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati e poi bloccato a causa del fallimento della Bicamerale stessa.

²¹ L'art. 116 Cost. come emendato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, al 3° comma recita infatti che «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s). possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata,

È tuttavia da notare che gli ambiti di discrezionalità attribuiti alla Regione sono ancora una volta consentiti e allo stesso tempo circoscritti dalla legge dello Stato.

E' dunque la legge dello Stato che determina l'ampiezza delle «ulteriori forme e condizioni di autonomia» consentite alle Regioni interessate.

Si dispone poi l'estensione automatica alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome delle disposizioni che prevedono forme di autonomia più ampia rispetto a quelle già loro attribuite, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti: la norma ha qui una portata immediatamente efficace e non richiede né una legge di attuazione né alcun intervento delle Regioni interessate²².

La nuova norma è volta ad attenuare la distinzione tra i due tipi di Regioni, sul presupposto che la disciplina specifica relativa alle Regioni a Statuto speciale fosse fortemente legata a fattori di carattere politico e geografico ormai superati dall'evoluzione storico-politica e costituzionale italiana²³.

Altra innovazione introdotta dalla riforma concerne l'autonomia finanziaria, che, riconosciuta in precedenza soltanto alle Regioni, nei limiti della legge statale, viene estesa anche a Comuni, Province e Città metropolitane. Essa viene intesa nell'accezione più completa, ovvero sia come autonomia finanziaria di entrata che di spesa (art. 119).

Ulteriori modifiche sono state apportate dall'articolo 118 - che attribuisce direttamente ai Comuni (e non più alle Regioni) funzioni amministrative proprie, oltre a quelle conferite da leggi statali o regionali - e dall'articolo 127 - che pone in essere un sistema di garanzie affinché tanto lo Stato quanto le Regioni non eccedano i limiti delle rispettive competenze costituzionalmente sancite.

Per quanto riguarda gli altri articoli del Titolo V, sono rimasti sostanzialmente invariati, sia formalmente che sostanzialmente, gli articoli 121 (che indica gli organi della Regione), 122 (che dispone in merito alla elezione degli organi regionali), 126 e 131 (che elenca le Regioni italiane).

Gli articoli 132 e 133 sono stati modificati soltanto formalmente, mentre hanno invece subito delle integrazioni gli articoli 120 e 123 e sono stati soppressi gli articoli 124, 125, 128, 129 e 130.

sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata».

²² Non si può far a meno di notare come l'idea di un regionalismo differenziato, volto sostanzialmente a valorizzare le potenzialità intrinseche di ciascuna Regione, privi allo stesso tempo di significato la scelta di mantenere la distinzione formale tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale.

²³ L'esigenza di una autonomia «speciale» è infatti avvertita, allo stadio attuale di evoluzione del regionalismo, da tutte le Regioni. La stessa disposizione di cui all'articolo 116 può essere considerata come la porta di accesso al riconoscimento di forme di specialità a tutte le Regioni. Anzi, paradossalmente, le forme di specialità mantenute «a favore» delle Regioni a statuto speciale, a cominciare dalla promulgazione dei loro statuti con legge costituzionale, possono oggi ritenersi non già una prerogativa ma piuttosto un lato negativo dell'autonomia regionale, dal momento che le Regioni ordinarie, invece, approvano con legge regionale i propri statuti.

3.2 IL NUOVO ARTICOLO 117

Nell'ambito della riforma che ha investito il Titolo V, il nuovo art. 117 risulta uno degli articoli più innovativi sotto due diversi profili: in primo luogo, poiché detta le linee di base su cui dovranno articolarsi i futuri rapporti fra Stato, Regioni, Unione europea e Comunità internazionale; in secondo luogo, tale articolo contiene una nuova ripartizione di materie tra Stato e Regioni, elencando le materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato, di potestà concorrente Stato-Regioni e facendo riferimento alla competenza residuale regionale.

Questi aspetti saranno analizzati qui di seguito, seguendo l'ordine con cui tali tematiche appaiono nei diversi commi dell'art. 117. Si vedranno dunque:

- i vincoli in capo alla potestà legislativa di Stato e Regioni derivanti dall'ordinamento internazionale e comunitario e l'inserimento nella nostra Costituzione del riferimento all'Unione europea (art. 117, 1° comma);
- la nuova ripartizione delle materie tra Stato e Regioni (art. 117, 2°, 3° e 4° comma);
- la partecipazione delle Regioni alla fase «ascendente» e «discendente» (art. 117, 5° comma)²⁴;
- il nuovo potere delle Regioni di stipulare accordi (art. 117, 9° comma).

Si farà infine un accenno al potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni, così come delineato dal nuovo art. 120 Cost.

I «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» e la comparsa dell'Unione europea

Il nuovo art. 117 appare profondamente innovato rispetto al passato, dal momento che per la prima volta si è fatto riferimento all'ordinamento comunitario e all'Unione europea.

La legge cost. 3/2001 ha introdotto nella Costituzione italiana alcune norme in materia di relazioni con l'Unione europea e di rapporti tra diritto comunitario e diritto interno, ed altre relative ai rapporti con i Paesi terzi relativamente e con il diritto internazionale.

Ci si limiterà in questa sede a prendere in esame i rapporti con l'Unione europea.

²⁴ Con le locuzioni «fase ascendente» e «fase discendente» si fa riferimento rispettivamente alla possibilità di partecipazione regionale alla formulazione della normativa comunitaria e all'attuazione della stessa sempre da parte delle Regioni.

Innanzitutto, bisogna ricordare che il fenomeno dell'integrazione europea era sconosciuto al Costituente e anche in seguito in Italia non si è ritenuto di procedere con una riforma costituzionale *ad hoc* che tenesse in considerazione del nuovo ruolo dell'Unione europea e dell'impatto del diritto comunitario sull'ordinamento interno²⁵.

Di conseguenza, dal momento che l'unica parte della nostra Costituzione ad essere modificata in tempi recenti è stata proprio il Titolo V della parte II, è in questa parte e specificamente all'art. 117²⁶ in cui si fa riferimento all'ordinamento comunitario²⁷.

Le norme contenute nel nuovo Titolo V relativamente ai rapporti dello Stato e delle Regioni con l'ordinamento comunitario e con quello internazionale possono essere divise in tre gruppi, a seconda che configurino:

- limiti dell'esercizio della funzione legislativa, dello Stato e delle Regioni (art. 117, 1° comma);
- materie di competenza legislativa, statale o regionale (art. 117, 2° e 3° comma);
- disposizioni specifiche e puntuali, dedicate alla partecipazione delle Regioni alla formazione e all'attuazione del diritto comunitario e al loro «potere estero» (artt. 117, 5° e 9° comma; 120, 2° comma)²⁸.

Mentre le disposizioni indicate nei primi due punti appartengono alle norme costituzionali di «bilancio», volte a trasporre a livello costituzionale la situazione normativa venutasi a determinare negli anni '90 per l'azione congiunta di riforme legislative e giurisprudenza costituzionale, le disposizioni del terzo punto appaiono profondamente innovative ed in grado di modificare profondamente l'impianto delle fonti nel nostro ordinamento.

²⁵ Cfr. *supra* il progetto della Terza Bicamerale per l'introduzione di un Titolo VI dedicato ai rapporti dell'Italia con l'Unione europea.

²⁶ Un successivo riferimento è presente anche all'art. 120 Cost., relativo al potere sostitutivo dello Stato. In particolare, si legge al secondo comma: «Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali e della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

²⁷ La circostanza, da un punto di vista logico, è quanto meno singolare: l'ordinamento comunitario viene introdotto in una parte della Costituzione relativa al riparto di competenze ad ai rapporti fra Stato ed enti interni (argomento di cui, tra l'altro, il diritto comunitario si guarda bene dal trattare, essendo consapevole della delicatezza della materia), quando forse avrebbe avuto più senso inserirlo accanto agli obblighi internazionali di cui all'art. 10 Cost.

²⁸ Tale puntualizzazione è mutuata da T. GROPPI, *Regioni, Unione europea e obblighi internazionali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di) *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002, 134.

Nel primo comma del nuovo articolo 117²⁹, si prevede la subordinazione della potestà legislativa di Stato e Regioni oltre che alla Costituzione, ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

L'intento del legislatore costituzionale è dunque di sancire la prevalenza della normativa internazionale e comunitaria sulla legislazione ordinaria statale e regionale, dal momento che l'ordinamento italiano ha accolto tali fonti internazionali ed europee come sovraordinate.

Per quanto riguarda i limiti derivanti dalla normativa comunitaria, essi hanno effettivamente operato anche prima della legge di riforma, trovando la loro base giuridica nell'articolo 11 della Costituzione. Si trattava comunque di una forzatura interpretativa dell'articolo citato³⁰.

Se tale lacuna costituzionale era inizialmente accettabile, dato che, come già ricordato, la nostra Costituzione ha visto la luce in un periodo storico in cui le relazioni internazionali non erano particolarmente intense e l'integrazione europea era soltanto un obiettivo da raggiungere, oggi appare di primaria importanza riconoscere a livello costituzionale il dovuto peso del contesto internazionale e dell'Unione Europea.

L'articolo 117 ha dunque risposto a questa esigenza con una formula che non lascia adito ad equivoci e che sottopone la potestà legislativa statale e regionale ai vincoli derivanti dai Trattati e dalla legislazione comunitaria.

La nuova ripartizione delle materie

Di particolare rilievo, nel contesto della riforma, appaiono le previsioni del nuovo articolo 117 in materia di riparto delle competenze.

Il «vecchio» articolo 117, nella sua versione originaria, prevedeva che «la Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni»;

²⁹ Art. 117, 1° comma: «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».

³⁰ L'art. 11 stabilisce, al secondo comma, che «L'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo». Bisogna sottolineare che questo articolo è stato concepito in sede di Assemblea costituente con preciso riferimento alla partecipazione dell'Italia alle Nazioni Unite, dal momento che soltanto l'ONU all'epoca costituiva un punto di riferimento tra le organizzazioni internazionali ed il processo di costruzione europea era ben lungi dall'essere avviato. In particolare, le limitazioni di sovranità a cui fa riferimento l'art. 11 sono riferibili alla nozione classica di sovranità di uno Stato nei suoi rapporti internazionali con gli altri Stati (lo Stato è colui che *superiorem non recognoscens*). Questo articolo della Costituzione è dunque stato «forzato» dal legislatore in modo da poter estendere la loro portata giuridica a fenomeni nuovi come il processo di integrazione comunitaria. Si tratta in questo caso di un esempio lampante di «costituzione materiale» venutasi a formare al di là di quello che prevede la «costituzione formale» così come letteralmente espressa.

seguiva poi l'elenco delle materie³¹. La competenza legislativa residuale in tutte le materie non esplicitamente elencate apparteneva dunque allo Stato.

La nuova formulazione rovescia radicalmente il sistema precedente, procedendo ad una enumerazione tassativa delle specifiche e ben definite materie in cui lo Stato ha una potestà legislativa esclusiva³², nonché delle materie in cui è previsto un potere normativo concorrente tra Stato e Regioni, stabilendo infine che «spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato» (art. 117, 4° comma)³³.

Alla luce delle esigenze proprie delle Regioni, la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha esplicitamente individuato le materie di loro competenza legislativa esclusiva (la legge regionale viene così sottratta per alcune materie alla condizione di atto di integrazione, se non di attuazione, della legge statale, cui nella passata esperienza è stata spesso relegata) e, in secondo luogo, attribuisce alle stesse Regioni la possibilità di attivare la propria competenza legislativa esclusiva in alcune materie essenziali, quali sicurezza, sanità, scuola (evitando così l'errore di una disciplina legislativa statale generalizzata incapace di tener conto delle peculiari situazioni contingenti a livello locale in settori particolarmente importanti e delicati).

Viene infine mantenuta una competenza residuale in capo alle Regioni, quale norma di base tale da non lasciare lacune nell'ordinamento e da valorizzare il ruolo cardine delle Regioni stesse.

La nuova ripartizione delle materie comporta un mutamento di prospettiva di notevole importanza. Appare quindi fuori luogo una lettura minimalista della disposizione³⁴, che striderebbe oltremodo con lo spirito della riforma, intesa ad una revisione profonda degli schemi tramandati³⁵.

³¹ Si trattava in particolare di materie quali: ordinamento dei propri uffici, polizia locale, fiere e mercati, assistenza sanitaria, istruzione professionale, musei, urbanistica, turismo e industria alberghiera, navigazione, porti lacuali, acque minerali e termali, cave e torbiere, caccia, pesca agricoltura e foreste, artigianato etc.

³² Si tratta delle materie concernenti la politica estera e i rapporti internazionali dello Stato, i rapporti dello Stato con l'Unione Europea, la difesa e le forze armate, il diritto di asilo e la condizione giuridica dei cittadini non appartenenti all'Unione Europea, l'immigrazione, la sicurezza dello Stato, etc.

³³ E' interessante osservare che il nuovo sistema risulta il più conforme alla ripartizione di competenze che si attua negli Stati federali, come è confermato dalle Costituzioni che lo hanno adottato (per esempio quelle di Stati Uniti d'America, Svizzera, Germania). Si è voluta adottare cioè una regola tipica degli Stati dotati di questa struttura, in base alla quale lo Stato federato è competente ad adottare leggi in tutte le materie non previste dalla Costituzione federale. In questo sistema, la legge statale e la legge regionale si pongono su di un piano paritetico, essendo ambedue dotate di competenza generale nei rispettivi ordini e sottoposte ai medesimi vincoli derivanti dal rispetto della Costituzione, dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali.

³⁴ Una parte della dottrina ha espresso invece un timore del tutto opposto: un'eccessiva estensione della competenza legislativa residuale delle Regioni rischia di contemplare la completa assenza dello Stato e degli enti locali minori in materie importanti, quali l'industria, l'agricoltura e i trasporti – materie per l'appunto demandate alla competenza legislativa residuale delle Regioni. Le motivazioni di questi timori fanno riferimento al fatto che nell'ambito delle materie in argomento la Regione non deve, come per le materie di legislazione concorrente, muoversi entro il quadro definito dai principi fondamentali dettati dallo Stato, o comunque desumibili dalla legislazione statale (si ritiene anzi che essa possa giungere sino alla determinazione dei principi stessi, nella misura in cui ve ne sia la necessità). A ciò si aggiunge che, mentre nel caso della legislazione concorrente la riserva alla Regione impedisce allo Stato di porre una disciplina di dettaglio, nel caso della potestà legislativa residuale resta precluso qualsiasi intervento statale, né si ritiene che lo Stato disponga al riguardo di una potestà regolamentare (potestà che gli è attribuita solo in corrispondenza di una potestà esclusiva). Infine, nelle stesse materie, il potere di attribuire funzioni amministrative non spetta allo Stato ma

In conclusione, è più che mai condivisibile l'approccio di chi, «volendo gettarsi alle spalle la logica che per tanto tempo ha governato il vecchio assetto costituzionale (fondata sul convincimento che il sistema fosse completo e autosufficiente anche in mancanza delle Regioni, essendo demandato allo Stato il ruolo di protagonista pressoché assoluto, operante sia in fase di iniziativa *ex ante* che di sostituzione *ex post*), cerca soluzioni alternative e più congeniali al processo in corso, puntando ad esempio sulla previsione e predisposizione di efficaci meccanismi di collaborazione tra i diversi livelli³⁶».

La partecipazione delle Regioni alla fase «ascendente» e «discendente»

Il 5° comma dell'art. 117, ricalcando in parte il progetto messo a punto dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (c.d. «Commissione D'Alema»³⁷), stabilisce che «Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina la modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza».

La nuova disposizione crea un vero e proprio obbligo per lo Stato di prevedere forme di partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari, tanto diretta che indiretta.

Inoltre, tale previsione deve essere letta congiuntamente al 2° e 3° comma dell'art. 117, per cui allo Stato spetta potestà legislativa esclusiva riguardo ai «rapporti dello Stato con l'Unione europea» mentre alle Regioni spetta la potestà concorrente riguardo ai rapporti «con l'Unione europea delle Regioni».

Nel disciplinare i propri rapporti con l'Unione europea e nel dettare i principi relativi ai rapporti delle Regioni con le istituzioni comunitarie, il Parlamento deve rispettare il principio contenuto nel 1° comma dell'art. 117, ovvero il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e internazionale.

La partecipazione alla fase ascendente presenta dunque alcune peculiari connotazioni.

alla Regione, con l'ovvia esclusione delle funzioni fondamentali degli enti locali (art. 117, 2° comma, lett. p).

³⁵ Sull'argomento cfr. L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002, n. 2, ove viene messo in luce come la clausola di attribuzione residuale, non qualificando in alcun modo la potestà legislativa regionale nelle materie innominate, non consente né di concludere per una potestà esclusiva né concorrente in merito alle stesse, mentre sembra confermare il carattere tassativo degli elenchi contenuti nei commi 2 e 3 dell'art. 117.

³⁶ U. LEANZA, *Le Regioni nei rapporti internazionali e con l'Unione europea a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione*, *Riv. Dir. Int.*, 2003, 223.

³⁷ Cfr. *supra*.

Non si tratta infatti per le Regioni di sostituirsi o di affiancarsi allo Stato nel processo di formazione dell'atto comunitario, come entità distinte dallo Stato, bensì di assumere un ruolo attivo in questa formazione insieme agli organi del potere centrale (autorità ministeriali competenti) nell'ambito del soggetto Stato italiano.

Da un punto di vista concreto, la partecipazione delle Regioni alla «fase ascendente» di formulazione della normativa comunitaria rappresenta uno dei punti di più difficile attuazione della riforma costituzionale.

Ciò per diversi motivi: innanzitutto per il fatto che il raggiungimento di una posizione comune delle Regioni non appare facile (si pensi al caso di scuola delle differenti priorità dell'agricoltura del Nord e del Sud Italia); quindi perché il rappresentante nazionale dovrà comunque adoperarsi per l'individuazione di un interesse comunitario, al di là dell'interesse dei singoli Stati membri e delle loro Regioni, in tutte quelle materie in cui le decisioni vengono assunte a maggioranza qualificata; infine perché qualora le Regioni non siano soddisfatte dei risultati ottenuti dal rappresentante nazionale, potranno svilupparsi polemiche e contrasti, che non potranno però in alcun modo riflettersi sulla validità dell'atto deciso a Bruxelles e sulla necessità di recepirlo ed eseguirlo correttamente.

In ogni caso, affinché il contributo delle Regioni possa rivelarsi davvero utile, sarà importante il lavoro preparatorio in Italia, basato sulla definizione di un sistema di relazioni Stato-Regioni più efficiente, più agile e caratterizzato da un maggior coordinamento interistituzionale rispetto a quello attuale.

Al fine di rendere continuo il confronto tra Stato e Regioni, sarebbe ad esempio auspicabile la creazione di tavoli tecnici permanenti di concertazione in materia europea, con una Conferenza per gli Affari Comunitari generale e molteplici Conferenze settoriali³⁸.

Schemi simili sono già stati attuati in Italia, per esempio in materia di fondi strutturali e hanno dato buoni risultati. Essi potrebbero essere estesi ad altri settori e divenire una prassi condivisa tra amministrazioni centrali e regionali.

Sotto il profilo della «fase discendente», e cioè della partecipazione alla attuazione ed esecuzione degli atti della Comunità Europea, il nuovo testo costituzionale riforma in profondità il riparto delle competenze normative tra Stato e Regioni.

Le Regioni sono infatti poste su un piano di parità con lo Stato, attraverso l'enunciazione di limiti generali relativamente sia alla funzione statale sia regionale.

³⁸ Tale è l'opinione di U. LEANZA, *Le Regioni nei rapporti internazionali*, cit., 220 ss.

Da un lato, dunque, le Regioni sono chiamate a dare immediata ed autonoma attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di loro competenza esclusiva, e, previa indicazione dei principi fondamentali nella legge comunitaria (o in altra legge), nelle materie deferite alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni.

In verità i Trattati, che non specificano quale ente – Stato piuttosto che Regioni – debba dare attuazione alla normativa comunitaria, attribuiscono invece una specifica rilevanza alla disciplina interna delle competenze.

Più precisamente, al di fuori delle specifiche e rare ipotesi di esplicite prese di posizione da parte della normativa comunitaria, i problemi di competenza circa l'attuazione della stessa vanno risolti all'interno dei singoli ordinamenti nazionali.

In linea di principio la normativa comunitaria, quindi, non è mai stata «contraria» nei confronti di una maggiore partecipazione delle Regioni all'attuazione degli atti comunitari.

La vera barriera è stata invece creata dal legislatore nazionale che, conformemente alla logica del «ritaglio delle competenze», ha sempre sostanzialmente teso a riservare allo Stato ogni prerogativa in ordine all'applicazione degli atti normativi comunitari.

L'attuale riforma cambia le cose ma non sopprime totalmente il ruolo dello Stato, anche di fronte all'attuazione di materie che rientrano nella competenza esclusiva delle Regioni.

Essendo infatti lo Stato l'unico responsabile nei confronti dell'ordinamento comunitario, la legge di riforma non manca di mutuare dal vecchio sistema la previsione sui poteri sostitutivi dello Stato, per scongiurare il rischio di inadempimento degli obblighi comunitari in caso di inerzia delle Regioni.

Tuttavia si cerca altresì di arginare il pericolo di un abuso di tali poteri - che finirebbe per vanificare tutto quanto la riforma intende realizzare - assicurando in ogni caso il rispetto dei principi di leale collaborazione e sussidiarietà.

Le previsioni relative alla fase ascendente e discendente, contenute al 5° comma dell'art. 117, hanno una portata decisamente ampia e generale e non disciplinano compiutamente la materia.

Tale sarà invece il compito della legge La Loggia di attuazione del nuovo Titolo V che, come vedremo, è intervenuta ad integrare le laconiche indicazioni costituzionali.

Il nuovo *treaty making power* delle Regioni

La nuova formulazione dell'articolo 117, oltre a deferire alla competenza concorrente di Stato e Regioni la potestà legislativa in ordine ai rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni, consente loro, nelle materie di propria competenza, di provvedere all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali.

Ciò implica che le Regioni potranno stipulare intese con altri enti territoriali nonché, anche se la questione dovrà essere ulteriormente approfondita, accordi con Stati esteri, nelle materie di loro competenza.

Si compie in questo modo un passo decisivo verso il superamento di una posizione che negava nella maniera più assoluta il *treaty-making power* alle Regioni, al fine di non scalfire l'unità e l'indissolubilità della Repubblica sancite dall'articolo 5 Cost.³⁹

L'attuale nuova impostazione risulta foriera di alcune importanti conseguenze.

Da una lettura congiunta del 1° e del 5° comma dell'articolo 117 - ovvero dall'enunciazione della soggezione agli obblighi internazionali sia del legislatore regionale che statale - e dalla parallela previsione della possibilità accordata alle Regioni di assumere obblighi internazionali, consegue infatti che i trattati eventualmente stipulati dalle Regioni finiscono con il vincolare il legislatore statale restringendone la competenza.

E' tuttavia certo che il concreto potere estero delle Regioni sarà subordinato al reale grado di autonomia di cui le stesse saranno in grado di disporre, poiché, se in questo processo il dato normativo indubbiamente svolge un ruolo fondamentale, determinante sarà, in ultima battuta, la prassi che si stabilirà nei rapporti tra Stato e Regioni.

Il nuovo *treaty making power* delle Regioni è oggetto delle previsioni dell'art. 6 della legge La Loggia.

Si rimanda dunque all'analisi di detta legge per ulteriori specifiche in materia.

3.3. IL POTERE SOSTITUTIVO

Quanto al potere sostitutivo dello Stato attivato in caso di mancata attuazione degli obblighi comunitari da parte delle Regioni, esso è espressamente contemplato dal nuovo articolo 117, 5° comma, e 120 del nuovo Titolo V.

Relativamente all'attuazione del diritto comunitario, si ricorda che ora come ora tutte le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, danno direttamente attuazione in via legislativa al diritto comunitario, nel rispetto dei limiti che incontra la potestà legislativa regionale.

³⁹ In questo senso G. BISCOTTINI, *Rapporti fra Stato e Regioni in materia internazionale*, in *Autonomia regionale e relazioni internazionali*, Milano, Giuffrè, 1992. L'Autore sottolinea come il limite del rispetto degli obblighi internazionali fosse stato accettato nella Costituente «senza alcuna obiezione». Secondo U. DE SERVIO, *Le Regioni italiane ed i rapporti internazionali*, Quad. reg., 1985, 61 ss. peraltro, è da «condividere il giudizio che i costituenti non ebbero sufficiente consapevolezza delle conseguenze di grave snaturamento dei poteri regionali (...) quale effetto di una notevole attività internazionale concretizzatasi in accordi sull'arca delle competenze regionali ».

Lo Stato, in quanto unico responsabile nei confronti dell'ordinamento comunitario, si riserva poteri repressivi e sostitutivi: repressivi, nel senso che può impugnare di fronte alla Corte costituzionale le leggi in contrasto con il diritto comunitario; sostitutivi, nel senso che, di fronte all'inerzia regionale, esso può intervenire nelle materie regionali con proprie norme, di legge o di regolamento, il cui effetto verrà meno in caso di una successiva attuazione da parte regionale.

La riforma ha previsto alcuni aspetti innovativi in materia di potere sostitutivo, dal momento che sono scomparsi tutti gli strumenti statali che, nelle materie regionali, erano in grado di fornire un certo tipo di mediazione tra diritto comunitario e attuazione regionale: ciò è avvenuto a livello legislativo nelle materie di competenza regionale esclusiva e a livello amministrativo con la mancata previsione della funzione di indirizzo e coordinamento⁴⁰.

Quanto al potere sostitutivo, l'art. 120, 2° comma, prevede unicamente un potere sostitutivo del Governo, anche per mancato rispetto delle norme comunitarie, e sembra fare riferimento all'inerzia legislativa delle Regioni.

Spetta dunque alla legge dello Stato, prevista dal comma 5° dell'art. 117, prevedere le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza del legislatore regionale.

Riguardo alle funzioni amministrative, va ricordato che nelle materie (statali o regionali) su cui incide il diritto comunitario, esse saranno in gran parte conferite a Province e Comuni, con la conseguenza che il potere sostitutivo dello Stato si eserciterà principalmente nei confronti di questi soggetti, scavalcando eventualmente le Regioni (pur titolari della potestà legislativa e della capacità di effettuare il conferimento delle funzioni medesime).

Riguardo ai poteri «repressivi», lo Stato mantiene la possibilità di impugnare direttamente le leggi regionali di fronte alla Corte costituzionale per violazione del diritto comunitario, anche se si tratta di un ricorso successivo⁴¹: è aperta la questione dell'individuazione degli strumenti per ottenere una sospensione degli effetti dell'atto impugnato.

⁴⁰ Cfr. a tale proposito il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che all'art. 6, riprendendo testualmente il contenuto della legge delega corrispondente, dispone: «Sono trasferite alle Regioni in ciascuna delle materie definite dal presente decreto anche le funzioni amministrative relative all'applicazione dei regolamenti della Comunità economica europea nonché all'attuazione delle sue direttive fatte proprie dallo Stato con legge che indica espressamente le norme di principio. In mancanza di legge regionale, sarà osservata quella dello Stato in tutte le sue disposizioni. Il Governo della Repubblica, in caso di accertata inattività degli organi regionali che comporti inadempimento agli obblighi comunitari, può prescrivere con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali e sentita la Regione interessata, un congruo termine per provvedere. Qualora la inattività degli organi regionali perduri dopo la scadenza di tale termine, il Consiglio dei Ministri *può adottare i provvedimenti necessari in sostituzione dell'amministrazione regionale*».

⁴¹ Cfr. art. 127: «Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione. La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente forza di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge».

Scompare invece, con l'abrogazione del 1° comma dell'art. 125 e dell'art. 130 Cost., qualsiasi controllo preventivo sugli atti amministrativi di attuazione del diritto comunitario.

4. LA LEGGE «LA LOGGIA»

Come si è visto nel corso della trattazione precedente, la riforma del Titolo V, resa effettiva tramite la legge costituzionale 3/2001, presenta aspetti di notevole complessità.

Per questo motivo e per il grande numero di disposizioni di natura programmatica, molte delle norme contenute nel nuovo titolo necessitano di leggi in grado di applicare quanto previsto a livello di Costituzione.

Proprio al fine di integrare e specificare il nuovo dettato costituzionale nei suoi punti di maggior difficoltà interpretativa è intervenuto il ddl. «La Loggia⁴²», dal nome del Ministro proponente, intitolato all'«Adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» e definitivamente varato dal Consiglio dei Ministri il 14 giugno 2002. Il ddl. La Loggia è stato convertito in legge il 5 giugno 2003 (l. 131/2003).

Deliberando il ddl. La Loggia, il Governo si è proposto un duplice obiettivo⁴³:

- avviare il processo di adeguamento dell'ordinamento dei pubblici poteri alle norme costituzionali ritenute immediatamente operative;
- provvedere all'emanazione delle disposizioni di legge previste o anche solo suggerite dalla riforma come presupposto indispensabile per la sua attuazione.

Sotto il profilo dei rapporti tra Stato, Regioni e Unione europea la legge La Loggia apporta alcune importanti previsioni.

L'obiettivo della legge sotto questo profilo è triplice, ovvero:

- individuare i vincoli derivanti alle potestà legislative statali e regionali dal 1° comma dell'art. 117 della Costituzione;
- definire, in attuazione dell'art. 117, 5° comma quinto, la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari;

⁴² G.U. n. 132 del 10 giugno 2003.

⁴³ Per una tale sintesi, si veda A. TRUINI, *Federalismo e Regionalismo*, cit., 402.

- dettare, in attuazione dell'art. 117, 5° e 9° comma, le norme procedurali relative all'attuazione ed all'esecuzione degli accordi internazionali, nonché individuare i casi e le forme relative alla possibilità che le Regioni concludano accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato.

L'art 1 della legge La Loggia specifica dunque quali siano i vincoli alla potestà legislativa di Stato e Regioni.

L'art. 5⁴⁴ e l'art. 6⁴⁵ disciplinano la nuova «fase ascendente» delle Regioni, ovvero la loro partecipazione alle attività delle istituzioni europee e all'elaborazione delle politiche comunitarie e il nuovo potere delle Regioni di concludere e dare attuazione ad accordi ed intese di natura internazionale.

L'art. 8⁴⁶ disciplina invece le modalità con cui potrà esplicarsi il potere sostitutivo dello Stato.

4.1. I VINCOLI ALLA POTESTÀ LEGISLATIVA DELLO STATO E DELLE REGIONI

La legge 5 giugno 2003, n. 131, all'articolo 1 specifica la portata dell'articolo 117, vincolando la potestà legislativa statale e regionale al rispetto degli obblighi internazionali derivanti da «norme del diritto internazionale generalmente riconosciute di cui all'art. 10 della Costituzione, da accordi di reciproca limitazione della sovranità di cui all'art. 11 della Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali⁴⁷».

Sul piano comunitario, la norma di legge si limita a ribadire, senza specificare, la necessità del nostro ordinamento di conformarsi ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

In questo modo, tale formula viene lasciata aperta sia all'interpretazione della giurisprudenza, sia alle eventuali previsioni di una futura Costituzione europea.

Sul piano degli obblighi internazionali, invece, la norma in esame, dopo aver affermato la pari sottoposizione delle norme statali e regionali ai vincoli imposti da atti di provenienza extrastatale già dettata dagli artt. 10 e 11 della Costituzione, si limita ad aggiungere i «trattati internazionali» all'elenco delle fonti in grado di comprimere la libertà del legislatore⁴⁸.

⁴⁴ Attuazione dell'art. 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle Regioni in materia comunitaria.

⁴⁵ Attuazione dell'art. 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull'attività internazionale delle Regioni.

⁴⁶ Attuazione dell'art. 120 della Costituzione sul potere sostitutivo.

⁴⁷ Letteralmente: «Costituiscono vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, quelli derivanti dalle norme di diritto comunitario generalmente riconosciute, di cui all'art. 10 della costituzione, da accordi di reciproca limitazione di sovranità, di cui all'art. 11 della Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali».

⁴⁸ Si dibatte in dottrina se tra gli accordi in grado di limitare la potestà del legislatore rientrino non solo i trattati ratificati e resi esecutivi, ma anche quelli conclusi in forma semplificata in sede governativa. Sul punto, L. VIOLINI, *Il*

Il 4° comma dell'art. 1 stabilisce che, in attesa delle leggi specifiche varate dal Parlamento, il Governo ha la delega per adottare decreti legislativi «meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'art. 117 [...]» Seguono poi indicazioni procedurali e l'indicazione di criteri direttivi (6° comma).

4.2. LA «FASE ASCENDENTE» DI PARTECIPAZIONE ALL'ELABORAZIONE DELLA NORMATIVA COMUNITARIA

Il mutato quadro costituzionale seguito alla riforma del Titolo V detta un nuovo e più ampio ruolo delle Regioni nel contesto della fase di formazione e di attuazione del diritto comunitario, rispondendo altresì alla necessità di semplificare ed accelerare la fase di recepimento del diritto comunitario stesso⁴⁹.

L'articolo 117, al 5° comma⁵⁰, dispone che nelle materie di propria competenza le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano partecipino alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari.

Se da un lato la norma costituzionale appare piuttosto generica, lo stesso non si può dire per l'art. 5 della legge La Loggia: esso infatti disciplina le modalità di partecipazione delle Regioni alla fase ascendente dei processi decisionali comunitari, demandando la concreta attuazione di tale normativa ad un «Accordo generale di cooperazione» da stipularsi in sede di Conferenza Stato-Regioni.

L'art. 5 della legge La Loggia reca inoltre una previsione più incisiva rispetto a quanto previsto dal dettato costituzionale: ai sensi dell'art. 117, 5° comma, le Regioni «partecipano» alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, mentre secondo l'art. 5 della legge 5/2003 esse «concorrono direttamente» alla formazione degli atti comunitari, «partecipando» alle attività delle istituzioni europee».

In tal modo, il legislatore ha voluto prevedere un rafforzamento della posizione delle Regioni in ambito europeo, prevedendo per esse la facoltà di esercitare veri e propri poteri decisionali.

potere estero delle Regioni e delle province autonome, in G. FALCON (a cura di) *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Il Mulino, Bologna, 2003, 117 ss. Cfr. inoltre C. PINELLI, *Commento all'art. 1, primo comma, della legge 131/2003*, reperibile sul sito www.astridonline.it, oppure A. LOIODICE, *Osservazioni al disegno di legge per l'adeguamento della Legge costituzionale n 3/2001*, reperibile in www.federalismi.it.

⁴⁹ E' da sottolinearsi che tale necessità è stata ancora più avvertita a seguito dell'ampliamento delle materie attratte all'area della Comunità Europea e al conseguente aumento degli atti comunitari.

⁵⁰ Letteralmente: «Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza».

Inoltre, ha aggiunto tale partecipazione diretta delle Regioni in sede comunitaria alla normativa già esistente in materia di coinvolgimento indiretto delle Regioni nei processi nazionali di formulazione di proposte da presentare in sede europea⁵¹.

Quanto agli strumenti volti a realizzare tale partecipazione diretta, il principale elemento innovativo consiste nella possibilità per le Regioni di partecipare al Consiglio dei Ministri della Comunità europea; ciò a patto che i membri regionali delle delegazioni italiane siano dotati del «rango ministeriale» richiesto dal Trattato (art. 203)⁵².

Inoltre, l'art. 5 pone come condizione alla partecipazione di membri regionali al Consiglio il fatto che garantiscano l'unitarietà della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo⁵³.

L'art. 5 dispone poi che le Regioni partecipino ai gruppi di lavoro ed ai comitati del Consiglio e della Commissione europea, con modalità da definirsi. Segue la disciplina giuridica delle autonomie speciali e la composizione della delegazione italiana presso l'Unione europea.

Infine, un'interessante previsione è espressa all'ultimo comma dell'art. 5. Esso prevede infatti per le Regioni la possibilità di chiedere al Governo che venga fatto ricorso alla Corte di Giustizia per atti ritenuti illegittimi.

Le fattispecie previste dalla norma sono due: la prima comporta la richiesta di una singola Regione, a cui il Governo non è tenuto a dar seguito; la seconda comporta invece un obbligo di attivazione da parte del Governo qualora tale richiesta provenga dalla maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome che siedono nella Conferenza Stato-Regioni.

In tal modo, diviene possibile per le Regioni, seppur indirettamente, poter fare ricorso alla Corte di Giustizia servendosi della procedura speciale che il Trattato riserva agli Stati membri, senza dover provare la sussistenza dell'interesse ad agire e senza dover dimostrare di essere individualmente e direttamente toccate dall'atto di cui si chiede l'annullamento.

Inoltre, le Regioni possono fare ricorso per vizi di legittimità di qualsiasi tipo e non solo per vizi attinenti alla sfera di competenza regionale.

⁵¹ Si pensi, ad esempio, all'art. 10 della legge 86/1989, relativo alla sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni, alle previsioni relative agli Uffici di collegamento delle Regioni presso le istituzioni europee (art. 58, 4° comma della legge del 6 febbraio 1996, n. 52) e a quelle sull'integrazione con esperti e funzionari regionali della Rappresentanza permanente presso l'Unione europea (art. 13, 9° comma della legge del 24 aprile 1998, n. 128), nonché alle previsioni che vincolano il Governo a trasmettere al Parlamento e alle Regioni i progetti di atti comunitari perché essi possano formulare le proprie osservazioni (art. 1-bis della legge 86/1989, come modificato dall'art. 6 della legge del 29 dicembre del 2000, n. 422 e dall'art. 6 della legge del 1° marzo 2002, n. 39).

⁵² Tale «rango ministeriale» potrebbe darsi per assodato per una sorta di presunzione legale (altrimenti il dettato della legge perderebbe di senso) oppure potrebbe essere attribuito ai membri regionali in sede di Accordo di Cooperazione in seno alla Conferenza Stato-Regioni.

⁵³ Probabilmente sarebbe stato più logico prevedere in capo agli esecutivi regionali la possibilità di impegnare l'intero Governo, cosa che è stata fatta ad esempio in Belgio e nel Regno Unito, invece di lasciare tale previsione in sede negoziale.

Il dettato della legge La Loggia è dunque volto ad incentivare una più incisiva partecipazione delle Regioni alla fase ascendente.

Tale maggiore coinvolgimento consente, tra l'altro, di evitare una debole rappresentazione degli interessi locali nella fase di elaborazione delle norme comunitarie, il che finirebbe per ripercuotersi in seno alla fase discendente, nel momento in cui detti interessi devono essere concretamente attuati.

In definitiva, la partecipazione delle Regioni al processo di elaborazione normativa comunitaria avrà ricadute positive anche sulla qualità e tempestività dell'attuazione della normativa stessa.

4.3. LA POLITICA ESTERA E LE RELAZIONI INTERNAZIONALI DELLE REGIONI

L'art. 6 della legge 131/2003 in attuazione dell'art. 117, quinto comma, della Costituzione sull'attività internazionale delle Regioni «sembra essere momento attuativo non tanto delle aperture di cui al 5° comma e al 9° comma dell'art. 117 Cost., quanto del riparto di competenze in tema di politica estera e di rapporti internazionali previsto nel nuovo Titolo V⁵⁴».

Tale riparto di competenze risulta essere di difficile interpretazione, tanto più che, a differenza di quanto avviene per l'elaborazione degli atti comunitari, nulla si dice né in Costituzione né nella legge La Loggia riguardo alla partecipazione delle Regioni all'elaborazione degli atti internazionali, anche nel caso in cui essi ricadano nella sfera di competenza esclusiva o concorrente regionale.

Similmente a quanto detto circa l'art. 117, 1° comma, anche il 5° comma enuncia ma non specifica dettagliatamente il potere delle Regioni di provvedere «all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea», limitandosi ad affermare che esso deve essere esercitato «nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato», mentre il 9° comma lascia spazio alla legge ordinaria di determinare non solo le forme, ma anche i casi in cui «nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato».

Il legislatore statale ottiene quindi dal dettato costituzionale la facoltà di definire da un lato le norme di procedura per l'attuazione di atti comunitari ed internazionali, dall'altro le forme ed i casi del potere estero delle Regioni.

Appare dunque evidente che a previsioni costituzionali di «apertura» verso un effettivo potere estero delle Regioni, volte a metterle in grado di concludere accordi internazionali, si affiancano

⁵⁴ L. VIOLINI, *Il potere estero delle Regioni*, cit., 132-133.

momenti di chiusura, costituiti da limiti legislativi che appaiono in grado di svuotare quasi totalmente un'effettiva potestà regionale in materia⁵⁵.

Tali aspetti contraddittori permangono anche nella legge La Loggia.

Il comma 1 dell'art. 6 recita infatti che «Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, provvedono direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati, dandone preventiva comunicazione al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, i quali, nei successivi trenta giorni dal relativo ricevimento, possono formulare criteri e osservazioni. In caso di inadempienza, ferma restando la responsabilità delle Regioni verso lo Stato, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 8, commi 1, 4 e 5, in quanto compatibili».

Innanzitutto, vi sono due aspetti principali da sottolineare: la norma di legge dispone infatti che le Regioni «provvedono direttamente a dare attuazione agli accordi internazionali *ratificati*» salvo previa comunicazione al Governo del proprio intento e salvo il potere governativo di formulare in proposito *criteri ed osservazioni*.

Limitando il potere di esecuzione-attuazione regionale agli accordi ratificati, appare travisata la norma costituzionale dell'art. 117, 1° comma, per cui sarebbero vincolanti per lo Stato tutti gli atti internazionali, indipendentemente dalle procedure di statali di immissione di tali atti nell'ordinamento nazionale.

Le Regioni, qualora potessero dare esecuzione soltanto agli accordi ratificati, si troverebbero dunque nella paradossale situazione di non poter eseguire accordi già in vigore che coinvolgano materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome, oppure stipulati in forma semplificata.

Altrettanto problematica risulta essere la questione della natura e dell'estensione del potere governativo di formulare criteri e osservazioni.

Se da un lato le osservazioni sembrano rientrare in una categoria *soft* di espressione da parte del Governo del proprio punto di vista in merito all'attuazione di un determinato accordo, dall'altro l'indicazione di criteri appare comportare un obbligo per le Regioni di attenervisi, salvo sollevazione del conflitto di competenza.

Si tratta quindi di una riformulazione in termini meno netti del potere di indirizzo dello Stato verso la Regione, e per di più in materie di competenza regionale.

La legge La Loggia, dunque, sembra voler comprimere gli spazi di autonomia regionale aperti dalla Costituzione, che fa riferimento a sole «norme di procedura» in materia di partecipazione

⁵⁵ Alcuni autori sostengono che le Regioni si troverebbero così ad agire come meri enti delegati dallo Stato. Fra essi, E. CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, Le istituzioni del federalismo, 2002, 15-16.

regionale sia alla fase ascendente degli atti comunitari, sia alla fase discendente per atti internazionali e comunitari.

Tuttavia, si può cercare di ricondurre le previsioni dell'art. 6 della legge 131/2003 al senso generale del dettato costituzionale, volto ad accentuare il ruolo estero delle Regioni, collegandole non tanto all'art. 117, 5° comma, quanto alle norme dello stesso articolo relative al riparto delle competenze in tema di politica estera e di rapporti internazionali.

L'art. 117 rimette infatti alla competenza esclusiva dello Stato la politica estera ed i rapporti internazionali, mentre affida alla competenza concorrente i rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni, ammettendo dunque che in questo campo vi sia da parte dello Stato un'emanazione di principi e di criteri direttivi.

Tali principi e criteri direttivi potrebbero dunque coincidere con quelli indicati al primo comma dell'art. 6 della legge La Loggia.

Il 2°⁵⁶ e 3° comma⁵⁷ dell'art. 6 disciplinano invece il potere delle Regioni a concludere accordi e intese con altri Stati o con enti esteri.

In particolare, il 2° comma stabilisce che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza, possono concludere intese con enti territoriali interni ad altro Stato; il 3° comma stabilisce invece che esse, sempre nelle materie di propria competenza,

⁵⁶ Letteralmente: «Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, possono concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale, dandone comunicazione prima della firma alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari regionali ed al Ministero degli affari esteri, ai fini delle eventuali osservazioni di questi ultimi e dei Ministeri competenti, da far pervenire a cura del Dipartimento medesimo entro i successivi trenta giorni, decorsi i quali le Regioni e le Province autonome possono sottoscrivere l'intesa. Con gli atti relativi alle attività sopra indicate, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano non possono esprimere valutazioni relative alla politica estera dello Stato, né possono assumere impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi degli altri soggetti di cui all'articolo 114, primo comma, della Costituzione».

⁵⁷ Letteralmente: «Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, possono, altresì, concludere con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali e dalle linee e dagli indirizzi di politica estera italiana, nonché, nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato. A tale fine ogni Regione o Provincia autonoma dà tempestiva comunicazione delle trattative al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, che ne danno a loro volta comunicazione ai Ministeri competenti. Il Ministero degli affari esteri può indicare principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati; qualora questi ultimi si svolgano all'estero, le competenti rappresentanze diplomatiche e i competenti uffici consolari italiani, previa intesa con la Regione o con la Provincia autonoma, collaborano alla conduzione delle trattative. La Regione o la Provincia autonoma, prima di sottoscrivere l'accordo, comunica il relativo progetto al Ministero degli affari esteri, il quale, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, ed accertata l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo, ai sensi del presente comma, conferisce i pieni poteri di firma previsti dalle norme del diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969, ratificata ai sensi della legge 12 febbraio 1974, n. 112. Gli accordi sottoscritti in assenza del conferimento di pieni poteri sono nulli».

possano concludere con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali, accordi di natura tecnico-amministrativa o accordi di natura programmatica.

Di primaria importanza risulta quindi essere la definizione natura degli atti internazionali che la legge costituzionale n. 3 del 2001 definisce «accordi» suscettibili di essere stipulati dalle Regioni con Stati esteri.

La dottrina ha risposto in modo differente a questo interrogativo: una parte ha propeeso per la natura di mere intese, una parte invece ha visto in tali accordi la medesima natura degli accordi stipulati dagli Stati, e pertanto in grado di far sorgere diritti ed obblighi internazionali⁵⁸».

In realtà, sostenere la natura di mere intese di tali iniziative sembra andare contro al riferimento letterale ad «accordi», in un contesto in cui sono richiamate altresì le intese, riconoscendo così la differenza tra i due tipi di atti internazionali.

In secondo luogo, non appare sostenibile l'argomentazione che fonda la natura di mere intese degli accordi regionali rientranti nelle categorie di accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o ancora di natura programmatica.

Non si nega infatti che con gli accordi ascrivibili alle prime due categorie (accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa), le Regioni non assumono direttamente obblighi internazionali mentre si limitino a meglio specificare e a dare attuazione a quelli assunti tramite accordi stipulati dallo Stato, ma non sembra potersi giustificare, su questa base, una natura diversa degli stessi che li ricondurrebbe piuttosto alla categoria delle mere intese.

A diverse conclusioni si approda con riguardo agli accordi programmatici, che di norma non sono in grado, a differenza degli altri due tipi di accordi, di far assumere allo Stato obblighi internazionali per il tramite della Regione. Tuttavia, essi potrebbero configurare veri e propri obblighi giuridici internazionali qualora impegnino lo Stato a non porre (obbligo negativo) in essere atti o intraprendere attività che in qualche modo contrari ad essi.

In conclusione si può ritenere che l'attribuzione della natura di accordi o intese agli atti bilaterali o plurilaterali internazionali posti in essere dalle Regioni, vada fondata sul contenuto degli atti stessi; la definizione di accordi può essere adeguata qualora tali atti contengano a tutti gli effetti obblighi internazionali.

⁵⁸ Questa parte della dottrina ravvisa la differenza tra intese propriamente dette ed accordi che le Regioni possono stipulare, non già facendo leva sulla sostanza dei due tipi di atti, ma sul dato squisitamente formale dei soggetti contraenti, per cui sarebbero definite intese tutti quegli incontri di volontà tra parti di cui nessuna è rappresentata da uno Stato, mentre sarebbero definiti accordi quelli stipulati tra parti di cui almeno una è costituita da uno Stato.

Si può peraltro notare come l'articolo 6 della legge 131 non faccia altro che esplicitare i limiti già contenuti nell'articolo 117, come rinnovato dalla recente riforma, da leggersi insieme agli articoli 80 e 87 Cost., lasciati invece invariati.

Evidentemente, la circostanza che l'articolo 117 non abbia modificato gli articoli 80 e 87⁵⁹ Cost. comportava, già prima della legge di attuazione, che le Regioni potessero stipulare solo accordi che non necessitassero delle procedure di cui agli articoli 80 e 87 per entrare in vigore, e cioè i c.d. accordi in forma semplificata, ossia gli accordi applicativi di precedenti accordi entrati in vigore a seguito della ratifica, oppure gli accordi di natura amministrativa, tecnica o programmatica.

Relativamente agli accordi stipulati sulla base delle materie rientranti nella potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, le Regioni dovrebbero avere dei principi generali cui attenersi, data la grande varietà delle situazioni e dei rapporti con i diversi Stati, nei vari periodi storici.

Tali principi generali possono essere determinati o rinvenibili, caso per caso, in precedenti accordi statali di carattere più generale, di cui gli accordi regionali prevedano la concreta e più dettagliata applicazione nel territorio della Regione.

Qualora tali accordi generali non vi siano, o non siano ancora entrati in vigore, lo Stato dovrebbe poter in ogni caso indicare alla Regione i principi fondamentali ai quali attenersi.

La legge n. 131 infine contempla il potere delle Regioni di concludere accordi con i loro interlocutori naturali e cioè le autonomie locali di altri Stati.

Si tratta di intese vere e proprie sia nella forma che nella sostanza, e in quanto tali incapaci di ingenerare diritti o obblighi internazionali rispettivamente a favore o a carico dello Stato.

Infine, per quanto riguarda il recepimento nell'ordinamento italiano ad opera delle Regioni degli accordi internazionali nelle materie di loro competenza, la legge 131 attribuisce ad esse il compito di provvedere alla loro attuazione ed esecuzione nell'ambito delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato e fatto salvo il potere sostitutivo di quest'ultimo.

4.4. IL POTERE SOSTITUTIVO DELLO STATO

La legge 131, recependo una prassi interna consolidata, anche attraverso interventi della Corte Costituzionale e del Parlamento, provvede a completare il dettato del nuovo articolo 117 sul fronte del rispetto degli obblighi derivanti dal processo di integrazione comunitaria; obblighi che, gravando in capo allo Stato, determinano il suo potere di sostituzione nei confronti delle Regioni.

⁵⁹ Art. 80: «Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio o oneri per le finanze o modificazioni di leggi». Art. 87: «Il Presidente della Repubblica [...] ratifica i trattati internazionali previa, quando occorra, autorizzazione delle Camere [...]».

Al riguardo, particolarmente dettagliato è l'articolo 8 della legge 131⁶⁰, che disciplina proprio l'esercizio del potere sostitutivo del Governo, secondo procedure analoghe a quelle del D. Lgs n. 112 del 1998 (adozione del provvedimento o nomina di un Commissario) e con previsione anche di una eccezionale ipotesi di sostituzione legislativa (approvazione di un disegno di legge o di un decreto-legge da parte del Consiglio dei Ministri) «ove la situazione lo richieda». Una volta deliberato dal Consiglio dei Ministri l'intervento sostitutivo, l'esercizio di questo potrà essere demandato ad altri enti territoriali, in applicazione del principio di sussidiarietà.

I provvedimenti sostitutivi, in ossequio al principio di leale collaborazione⁶¹, dovranno essere proporzionati alle finalità perseguite⁶².

Infine, allo scopo di prevenire l'esigenza dell'esercizio dei poteri sostitutivi, è prevista la possibilità di concludere accordi vincolanti in sede di Conferenza Stato-Regioni diretti a favorire l'armonizzazione delle legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o di obiettivi comuni⁶³.

5. CONCLUSIONI

La riforma del Titolo V della Costituzione ha apportato alcune importanti modifiche nel nostro assetto costituzionale.

Nel corso di questa trattazione, sono state analizzate alcune di queste previsioni, ed in particolare quelle che hanno modificato profondamente i rapporti fra lo Stato, le Regioni e l'Unione europea.

⁶⁰ Il primo comma recita letteralmente: «Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento».

⁶¹ Legge 131/2003, art. 8, comma 3: «Fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale, qualora l'esercizio dei poteri sostitutivi riguardi Comuni, Province o Città metropolitane, la nomina del commissario deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Il commissario provvede, sentito il Consiglio delle autonomie locali qualora tale organo sia stato istituito».

⁶² Legge 131/2003, art. 8, comma 5: «I provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite».

⁶³ Legge 131/2003, art. 8, comma 6: «Il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112».

In primo luogo, il nuovo Titolo V ha permesso di inserire per la prima volta nella nostra Costituzione un riferimento all'Unione europea e agli atti che essa emana.

Si tratta di un'innovazione di estrema importanza, poiché si riconosce finalmente un collegamento forte tra l'Italia e l'Europa. Le limitazioni di sovranità derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea hanno trovato adesso un loro *status* specifico, che vada oltre la forzata interpretazione dell'art. 11 Cost.⁶⁴.

Affermando al 1° comma dell'art. 117 che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, l'Italia ha voluto riconoscere nelle istituzioni europee una garanzia per la propria identità⁶⁵, imponendo tanto alla legislazione statale che regionale di svolgersi nel rispetto della normativa comunitaria.

In concreto, la misura ed il significato di questo limite dipenderanno dagli sviluppi del disegno istituzionale europeo: in primo luogo, bisognerà osservare se verrà adottata dai popoli degli Stati membri una Costituzione europea; quindi, si tratterà di vedere se l'evoluzione dell'Unione europea sarà in senso federale oppure verso un coordinamento di tipo intergovernativo fra Stati indipendenti e sovrani.

Tuttavia, a prescindere dal futuro assetto istituzionale comunitario, la nostra Costituzione ha voluto comunque sancire la piena adesione dell'Italia al processo di integrazione comunitaria ed ha voluto riservare un ruolo più attivo alle Regioni, tanto più necessario quanto più è estesa la normativa comunitaria che incide sulle competenze regionali.

Un altro aspetto di fondamentale importanza è costituito dalla pari ordinazione di Stato, Regioni, Province e Comuni.

Tale disposizione ha permesso agli enti sub-statali di perdere la loro previa connotazione di stampo fondamentalmente territoriale per diventare degli attori di primaria importanza sulla scena nazionale.

In questo modo si è voluta abbracciare un'ottica di «*multi-level governance*» di stampo tipicamente europeo, per cui diversi livelli di governo possono intervenire nella formulazione e nella gestione di politiche di impatto generale.

Inoltre, con il nuovo Titolo V è venuto meno il principio di parallelismo tra competenze legislative ed amministrative: si è invece voluto privilegiare il principio di sussidiarietà, anch'esso espresso chiaramente a livello europeo⁶⁶.

⁶⁴ Cfr. *supra*, nota n. 30.

⁶⁵ Così G. FALCON, *Introduzione. Nuove questioni sul percorso istituzionale italiano*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Il Mulino, 2003, 11 ss.

⁶⁶ Cfr. art. 5 TCE: «La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il

Questo aspetto rappresenta una notevole apertura apportata dal Titolo V, dal momento che le Regioni in particolare non possono più essere considerate come enti di tipo funzionale ed amministrativo, ma assumono un proprio *status* ben definito all'interno dell'assetto definito dalla Costituzione.

Venendo ad analizzare gli elementi innovativi presenti nel nuovo art. 117, si è visto come essi vertano principalmente sulla definizione di nuovi rapporti tra Regioni, Stato, Unione europea e Comunità internazionale.

La Costituzione prevede ora che la legislazione italiana rispetti i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ed internazionale: in tal modo, la dimensione sovra-nazionale si impone sul diritto interno, senza dover ricorrere, come si faceva in precedenza, agli artt. 10 e 11 Cost.

Le norme comunitarie risultano quindi rappresentare una cornice entro cui può muoversi il diritto nazionale.

Quanto al riparto delle competenze, la nuova parte della Costituzione punta sul rovesciamento della clausola residuale, per cui attualmente sono le materie di competenza statale ad essere elencate, insieme a quelle di competenza concorrente, mentre nelle restanti materie la potestà di legiferare appartiene alla Regioni.

La politica estera, i rapporti internazionali dello Stato ed i rapporti dello Stato con l'Unione europea risultano essere di competenza esclusiva statale, mentre i rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni ricadono sotto la potestà legislativa concorrente, per cui allo Stato spetta la determinazione di principi base e alle Regioni la definizione delle norme di dettaglio.

Altri elementi di indubbia novità apportati dalla riforma risiedono nell'indicazione costituzionale della necessità di un coinvolgimento delle Regioni tanto nella fase «ascendente» di formazione del diritto comunitario quanto nella fase «discendente» della sua attuazione.

Per la prima volta infatti è espresso a livello costituzionale il principio per cui esiste un obbligo per lo Stato di provvedere alla partecipazione delle Regioni alla fase «ascendente» di formulazione delle politiche in sede comunitaria e allo stesso tempo un loro diritto all'attuazione e all'esecuzione degli atti europei e degli accordi internazionali.

La Costituzione, con questa previsione, ha dunque voluto tener conto dei progressi legislativi e giurisprudenziali ottenuti nel corso degli anni, volti ad affermare un maggiore coinvolgimento regionale nelle attività in relazione con l'ambito comunitario e internazionale.

principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato».

Bisogna tuttavia puntualizzare che, sebbene l'articolo 117 preveda la partecipazione delle Regioni tanto alla fase ascendente quanto alla fase discendente del processo normativo comunitario, una tale attività incontra l'interposizione dello Stato, il quale rimane l'unico interlocutore davanti agli organi comunitari sia in termini di assunzione delle decisioni sia in termini di assunzione di responsabilità.

Le Regioni non diventano, per così dire, soggetti di diritto comunitario, perché una tale figura non esiste nell'architettura istituzionale dell'Unione, fondata sul rapporto con gli Stati membri, e perché, in ogni caso, non sarebbe questa l'intenzione sottesa alla norma.

Senza nulla togliere alla portata innovativa della disposizione analizzata, si può muovere una critica non infondata al disposto costituzionale.

Emerge infatti come esso risulti scarno sotto il profilo di eventuali indicazioni sulle modalità con cui la partecipazione regionale indicata debba effettivamente avere luogo.

In altre parole, la Costituzione non specifica in alcun modo quali procedure debbano seguire le Regioni in fase di elaborazione ed attuazione della normativa comunitaria, limitandosi a sancire questo generale principio di partecipazione. L'integrazione e l'attuazione del dettato costituzionale sarà compito della legge La Loggia.

Sempre relativamente all'art. 117, si è visto come esso sancisca la possibilità per le Regioni di concludere accordi con altri Stati e intese con altri enti regionali, nei casi e nelle forme disciplinati da leggi dello Stato

Tale disposizione risulta di notevole importanza, perché sembra scalfire il monopolio del «potere estero» dello Stato.

Tuttavia, è difficile prevedere la reale portata di questo nuovo potere delle Regioni: la delimitazione di esso da parte di leggi statali e lo stato ancora embrionale della giurisprudenza costituzionale in materia rende difficile darne una valutazione.

Dopo aver preso in considerazione gli aspetti fondamentali del nuovo Titolo V della Costituzione, è apparso opportuno concentrarsi sulla legge La Loggia, il cui obiettivo principale è proprio l'attuazione della riforma costituzionale.

Sotto il profilo dei rapporti tra Regioni, Stato e Unione europea la legge La Loggia ha dunque individuato effettivamente quali siano i vincoli alle potestà legislative statali e regionali derivanti dall'ordinamento comunitario e internazionale, ha definito la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari ed ha indicato i casi e le norme procedurali relative alla conclusione, all'attuazione ed all'esecuzione degli accordi internazionali e delle intese con enti sub-statali.

Volendo dare una valutazione generale del contenuto e della portata della legge La Loggia, si concorda con chi afferma che «è difficile evitare l'impressione che più che di una legge che attui la rinnovata Costituzione per adeguare la legislazione ordinaria statale, in modo da consentire lo svolgimento del potere legislativo assegnato alle Regioni, si tratti di una legge che mira piuttosto a *contenere* quel ruolo sia attraverso una forte cornice di limiti, sia attraverso l'affermazione fino all'estremo limite della Costituzione del ruolo proprio dello Stato⁶⁷».

L'intera legge sembra infatti⁶⁸ una delicata architettura di pesi e contrappesi, per cui contestualmente ad ogni apertura nei confronti di una maggior autonomia regionale è indicato un elemento restrittivo (ad esempio, la previa del Governo di osservazioni e criteri o la necessaria presenza di una legge cornice statale che regolamenti a grandi linee la materia oggetto di accordo regionale) che limitano e comprimono tale autonomia.

Se da un lato si può affermare che tale sistema è volto a bilanciare i poteri statali e quelli regionali, trovando apparenti forme di equilibrio, dall'altro ci si chiede se la legge la Loggia non sarà uno degli ennesimi dispositivi legislativi ad essere interpretato in senso centralistico e centralizzante da parte dello Stato, a discapito delle Regioni.

Attualmente, questa domanda appare tuttavia poco pertinente, per due principali ragioni: in primo luogo, non si sono ancora avute vere e proprie «cartine di tornasole» tali da permettere di formulare un giudizio sull'effettiva portata concreta del nuovo disposto costituzionale e della relativa legge di attuazione; in secondo luogo, i continui sviluppi e progetti di riforma istituzionale mettono ogni giorno in dubbio l'esistenza stessa del Titolo V così com'è formulato attualmente.

In data 25 marzo 2004 è stato infatti approvato dal Senato il decreto di legge n. 2544, dal titolo «Modificazione di articoli della Parte II della Costituzione»⁶⁹, proposto dal Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi, dal Vice Presidente Gianfranco Fini, dal Ministro per le riforme istituzionali e devoluzione Umberto Bossi e dal Ministro per le politiche comunitarie Rocco Buttiglione⁷⁰.

Il decreto di legge è stato trasmesso alla Camera e, qualora essa dovesse approvarlo, sarà sottoposto a referendum popolare.

Il decreto si compone di 38 articoli, volti a modificare la seconda parte della Costituzione in molti suoi aspetti fondamentali.

Sulla base di quanto affermato dai suoi proponenti, l'esigenza di una nuova riforma che modifichi ulteriormente la seconda parte della Costituzione nasce dalla volontà di ridefinire la

⁶⁷ G. FALCON, *Introduzione*, cit., 18.

⁶⁸ Tale almeno è l'opinione di chi scrive.

⁶⁹ C.d. «Riforma Ordinamento Della Repubblica», modificativo degli articoli 55, 56, 57, 58, 59, 60, 64, 65, 67, 69, 70, 71, 72, 80, 81, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 104, 114, 116, 117, 126, 127, 135 e 138 della Costituzione.

⁷⁰ Di concerto con il Ministro dell' interno Beppe Pisanu e con il Ministro senza portafoglio per gli affari regionali Enrico La Loggia.

distribuzione dei poteri e delle competenze fra Stato e Regioni, modificando contemporaneamente la composizione e le funzioni di alcuni degli organi fondamentali dello Stato.

Si legge, nella relazione dell'On. Bossi di fronte al Senato: «il progetto [...] si inserisce nell'ambito delle riforme avviate con la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione. Quella riforma – per unanime opinione – nel momento in cui modificava la forma di Stato, con la valorizzazione del ruolo delle autonomie territoriali, non era accompagnata però da alcuna modificazione alla configurazione degli organi rappresentativi statali (se non in via meramente transitoria ed eventuale) ed alla forma di governo⁷¹».

Una nuova configurazione degli organi dello Stato e della forma di governo rappresentano gli elementi maggiormente innovativi del decreto.

In particolare, si afferma che «il nostro sistema bicamerale, che costituisce ormai un'eccezione tra i principali paesi di democrazia consolidata, nella sua pressoché completa identità di composizione e funzioni dei due rami» deve essere modificato con «l'obiettivo ultimo di dare piena espressione nel Parlamento nazionale alle autonomie regionali».

Il «nuovo» Parlamento dovrebbe comporsi di una Camera (di 400 deputati) e di un Senato federale⁷², composto da 200 senatori eletti a suffragio universale e diretto su base regionale⁷³, per una durata di 5 anni.

La Camera dovrebbe esaminare i disegni di legge concernenti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma (materie di competenze esclusive dello Stato) mentre il Senato federale della Repubblica dovrebbe esaminare i disegni di legge concernenti la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma (materie di competenza concorrente), con un meccanismo di «controllo reciproco» fra Camera e Senato.

Il «nuovo» Governo non contemplerà più un Presidente del Consiglio, ma un Primo Ministro dotato di ampi poteri (tra cui quello di richiedere lo scioglimento delle Camere).

Altre novità di spicco riguardano la ripartizione delle materie fra Stato e Regioni prevista all'art. 117.

Il testo introduce in sostanza un'integrazione dell'articolo 117 della Costituzione, 4° comma, in merito alla «competenza legislativa residuale» delle Regioni tutte le materie non esplicitamente riservate allo Stato.

Il decreto si propone di attribuire competenze legislative esclusive – indicate in positivo – in favore delle Regioni nelle seguenti materie:

- assistenza e organizzazione sanitaria;

⁷¹ Reperibili sul sito del Senato www.senato.it.

⁷² Art. 1 ddl. 2544.

⁷³ Contestualmente all'elezione dei rispettivi Consigli regionali (art. 3 ddl. 2544).

- organizzazione scolastica e gestione degli istituti scolastici; parte della programmazione scolastica di interesse specifico delle Regioni;
- polizia locale.

L'ultima voce è infine costituita da «ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato», sulla base di quanto già previsto nella precedente riforma⁷⁴.

Per quanto riguarda i rapporti fra le Regioni, lo Stato e l'Unione europea, che è l'argomento di nostro interesse, il decreto non apporta alcuna modifica di rilievo rispetto a quanto attualmente previsto nel dettato costituzionale⁷⁵.

Tuttavia, si è portati a pensare che di fronte ad un rovesciamento così rilevante nella forma di governo italiana come quello previsto dal ddl. 2544, difficilmente la disciplina dei rapporti fra Regioni, Stato e Unione europea potrà rimanere immutata.

Attualmente, si ignorano le sorti del decreto 2544: bisognerà aspettare il voto della Camera e l'esito dell'eventuale referendum.

Nella relazione tenuta di fronte al Senato, si legge che l'azione del Governo si è sviluppata secondo una duplice direzione: l'attuazione della riforma del 2001 e l'ulteriore sviluppo in senso federale del testo costituzionale, ad integrazione della riforma del nuovo Titolo V.

Secondo il parere di chi scrive, tuttavia, più che di un'integrazione dell'attuale dettato costituzionale si tratta di un suo profondo rovesciamento, sulla cui opportunità sorgono non pochi dubbi.

6. BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme: esperienze e culture a confronto*, Firenze, Maggioli, 1997

⁷⁴ Si legge nella relazione dell'On Bossi di fronte al Senato: «Il nuovo quarto comma dell'articolo 117 si pone in linea con quella che è l'esperienza contemporanea dello Stato sociale, vale a dire di una forma di Stato basata sulla garanzia di prestazioni sociali le cui erogazioni – viste le difficoltà incontrate in tal senso dallo Stato centrale – debbono essere fronteggiate, in applicazione del principio di sussidiarietà, al livello più vicino alla collettività interessata, e comunque più congruo per garantire efficacia della prestazione, ossia Regioni ed enti locali. Il progetto di modifica si muove in piena sintonia con il carattere aperto della nostra Costituzione, e in particolare del principio autonomistico contenuto nell'articolo 5 della stessa, diretto ad avvicinare sempre di più le istituzioni alla realtà e alle identità delle articolazioni territoriali. È inoltre da sottolineare il rilievo che assume l'individuazione esplicita di alcune materie di competenza legislativa esclusiva regionale, alla luce delle difficoltà interpretative che ha destato la lettura del vigente quarto comma dell'articolo 117 (la clausola residuale sulla competenza legislativa regionale)».

⁷⁵ Tuttavia, il decreto elimina gli «obblighi internazionali» dai vincoli previsti per la potestà legislativa di Stato e Regioni.

AA. VV., *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2003

BARTOLE S., CAMMELLI M., MARTINES T., *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in AA. VV. *Una riforma per le autonomie*, Milano, 1986

BASSANINI F., *Le Regioni fra Stato e comunità locali*, Bologna, Il Mulino, 1976

BILANCIA P., *Lo sportello unico per le attività produttive*, in AA. VV., *Lombardia Regione del federalismo e della sussidiarietà*, Milano, 1999

BISCOTTINI G., *Rapporti fra Stato e Regioni in materia internazionale*, in *Autonomia regionale e relazioni internazionali*, Milano, Giuffrè, 1992

CANNIZZARO E., *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, *Le istituzioni del federalismo*, 2002, 13-27.

CAVALERI P., *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: lezioni di diritto regionale*, Padova, CEDAM, 1997

CAVALERI P., *Diritto regionale*, Padova, CEDAM, 2003

CUOCOLO F., *Diritto regionale italiano*, Milano, UTET, 1991

CURTI GIALDINO C., *Unione Europea e trattati internazionali nelle riforme costituzionali della Bicamerale*, Milano, 1998

DE SERVIO U., *Le Regioni italiane ed i rapporti internazionali*, *Quad. reg.*, 1985, 61-68

FALCON G., *Introduzione. Nuove questioni sul percorso istituzionale italiano*, in FALCON G. (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Il Mulino, 2003

GIZZI E., *Manuale di diritto regionale*, Giuffrè, 1986

GROPPI T., *Regioni, Unione europea e obblighi internazionali*, in GROPPPI T., OLIVETTI M.(a cura di) *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002

LEANZA U., *Le Regioni nei rapporti internazionali e con l'Unione europea a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione*, Riv. Dir. Int., 2003, 23-69

MARTINES T., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2002

MASCIOCCHI G., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1995

MEALE G., *Principi di diritto regionale: ordinamento e organizzazione delle Regioni a statuto ordinario*, Cacucci , 1996

PALADIN L., *Diritto regionale*, CEDAM, 2000

PAOLETTI A., *Leggi-cornice e Regioni: crisi di un modello*, Giuffrè, 2001

PIZZETTI F., *Intervento*, in BERTI G., DE MARTINI C. (a cura di) *Le autonomie territoriali. Dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, (Atti del convegno: Roma, 9 gennaio 2001), Milano, 2001

ROLLA G., *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, 2002

RUGGERI A., *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Giappichelli, 2001

SPAGNA MUSSO E., *Corso di diritto regionale*, Padova, CEDAM, 1987

TESSARO T., *Manuale di diritto regionale : natura, ruoli, funzioni di Regioni, Province, Comuni : aggiornato con legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. Legge La Loggia)*, Firenze, Maggioli, 2004

TORCHIA L., *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002, n. 2, 343-363

TRABELLA T., *Elementi di legislazione regionale, comunale e provinciale e di diritto costituzionale e amministrativo*, Firenze, Pirola, 1984

TRUINI A., *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa – Centro e periferie a confronto – Il processo autonomistico in Italia dall'unità a oggi*, vol. II, Padova, CEDAM, 2003

ZICCARDI CAPALDO G., *I rapporti tra diritto interno e diritto internazionale, le proposte della Commissione Bicamerale e le prospettive di riforma*, in *Riforma Costituzionale. Prospettiva europea e prospettiva internazionale*, Padova, CEDAM, 1998.