

Franco Pizzetti

I nuovi elementi "unificanti" del sistema italiano: il "posto" della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il "ruolo" dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del titolo V della Costituzione.

La portata innovativa della riforma del titolo V

1. La riforma del titolo V della Costituzione ha introdotto nel nostro sistema elementi così innovativi da obbligarci a prendere atto che oggi ci troviamo ad operare in un vero e proprio "nuovo ordinamento".

Uno degli aspetti di maggior importanza di questa innovazione, e quello dal quale questa analisi prende le mosse, è costituito dal ruolo che assume nel nuovo sistema il riferimento all'Unione europea.

Rispetto alle innovazioni costituzionali che si riferiscono all'Unione europea, si è aperto in dottrina un dibattito relativo al punto se esse abbiano davvero come effetto quello di assegnare all'Unione un nuovo ruolo nel nostro sistema complessivo, ovvero se esse debbano invece essere considerate come una sorta di "costituzionalizzazione" di una realtà sostanzialmente già affermata da tempo nella nostra esperienza concreta, e comunque ormai consolidata sia grazie al ruolo svolto dalla Corte di giustizia del Lussemburgo sia in virtù della sostanziale accettazione da parte della nostra Corte costituzionale.

Tuttavia, nonostante le diverse opinioni che nel corso di questo dibattito sono già emerse, sembra di poter dire che le posizioni sono fra loro meno diverse e lontane di quanto possano a prima vista apparire.

In ogni caso, quello che è certo è che è davvero difficile dare di questa nuova normativa una lettura troppo riduttiva e sostanzialmente "continuista". Non vi è dubbio, infatti, che le innovazioni vi sono state e che esse, sia per il loro contenuto che per gli effetti che determinano, sono particolarmente rilevanti.

In primo luogo, va innanzitutto riconosciuto che, quand'anche fossimo in presenza di una mera "costituzionalizzazione" di una realtà di fatto già esistente, non per questo potremmo considerare la cosa marginale. Come ben sappiamo, e come è stato messo in rilievo più volte anche rispetto alle riforme Bassanini, dare una "copertura costituzionale" a fenomeni affermatasi nelle leggi, nella prassi o negli indirizzi giurisprudenziali, è cosa tutt'altro che irrilevante. Essa consente infatti di assicurare ai fenomeni e agli indirizzi di volta in volta "costituzionalizzati" una stabilità che null'altro può garantire con pari efficacia.

In secondo luogo, va sottolineato che l'inserimento nella Costituzione del richiamo all'Unione europea assume, per le caratteristiche stesse che esso ha, e per l'incidenza che viene ad avere nel quadro complessivo, un ruolo di assoluta rilevanza ai fini dell' "unificazione" del nuovo ordinamento italiano.

Del resto, proprio questo secondo punto è il tema su quale si vogliono qui proporre alcune brevi riflessioni.

Peraltro, in questa sede non ci si può limitare ad illuminare lo specifico profilo relativo alla nuova normativa costituzionale che riguarda l'Unione europea. Infatti, il ruolo di "unificazione" del sistema complessivo fondato sul primo comma dell'art.117 non riguarda solo i vincoli comunitari. Esso si estende anche alla stessa Costituzione (e alle leggi costituzionali) nonché agli obblighi internazionali.

Appare dunque evidente che, almeno con riferimento agli aspetti unificanti qui messi in rilievo, non si può ragionare esclusivamente sugli effetti connessi alla nuova normativa costituzionale relativa all'Unione europea, ma occorre estendere l'indagine anche al nuovo ruolo assegnato alla Costituzione e agli stessi obblighi internazionali. Questo è appunto quanto si cercherà di fare nelle considerazioni che seguono.

I mutamenti essenziali conseguenti alla riforma. La perdita del ruolo unificante della legge e dell'amministrazione statale

2. Come è ormai generalmente ammesso, la caratteristica più incisiva e più significativa dell'innovazione introdotta nell'ordinamento italiano dalla riforma del titolo V della Costituzione consiste nel fatto che, ai sensi dell'art.117 secondo comma, la legge dello Stato ha ormai perso la competenza generale e non si pone più, dunque, come elemento unificante del sistema complessivo.

A questo si accompagnano altri due aspetti importanti. Il primo è che, ai sensi dell'art.117 sesto comma, anche la competenza regolamentare dello Stato, ora strettamente legata alla competenza legislativa, incontra i medesimi limiti. Il secondo è che, ai sensi dell'art.118 Cost., l'amministrazione dello Stato non è più, per principio e per collocazione sistematica, competente in ogni caso in cui sussista la competenza legislativa dello Stato ma, al contrario, ha soltanto le funzioni che le sono specificamente attribuite da leggi statali o regionali.

L'innovazione però, non si limita, ovviamente, a questo.

La competenza legislativa in tutte le materie o ambiti non assegnati allo Stato spetta alle Regioni e la stessa cosa vale, in linea di massima, per il potere regolamentare. Inoltre, anche l'amministrazione regionale ha soltanto le competenze ad essa esplicitamente assegnate da leggi statali o regionali.

Infine oggi, accanto al potere regolamentare dello Stato e delle Regioni strettamente collegato alla competenza legislativa statale e regionale, vi è anche, per esplicita previsione costituzionale dell'art.117 quinto comma, il potere regolamentare dei Comuni, delle Provincie e delle Città metropolitane. Il nostro ordinamento conosce dunque ora un potere regolamentare locale che, proprio perché coperto da una garanzia costituzionale, implica la limitazione della competenza regolamentare dello Stato e delle Regioni e, secondo molti, incide persino sull'ambito di normazione proprio delle leggi statali e regionali.

Infine la competenza amministrativa generale (almeno intesa come competenza residuale) spetta oggi ai Comuni, salvo per quanto riguarda le funzioni assegnate dalle leggi statali o regionali agli altri soggetti elencati nell'art.118 Cost.. Tuttavia, ai sensi dell'art. 117 secondo comma lettera p), è comunque compito della legge esclusiva dello Stato definire le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Provincie e delle Città metropolitane. Inoltre, ai sensi dell'art. 118 secondo comma questi stessi enti sono anche titolari di funzioni proprie.

Da un punto di vista sistemico, tutto questo comporta non solo che il ruolo di amministrazione generale (intesa almeno come amministrazione residuale) spetta oggi ai Comuni ma anche che lo stesso ambito di competenza potenzialmente spettante all'amministrazione statale e regionale può essere inciso e limitato sia come conseguenza dell'individuazione, operata dalla legge esclusiva dello Stato, delle funzioni fondamentali degli enti territoriali ai sensi della lettera p) dell'art.117 secondo comma, sia per effetto dell'esistenza di quel nucleo "duro" (o, se si preferisce, "indefettibile") di competenze che, ai sensi dell'art.118 secondo comma, sono comunque proprie di questi enti.

3. I profili appena richiamati, e in particolare la perdita di competenza generale della legge statale, hanno modificato profondamente il nostro ordinamento.

Fino all'entrata in vigore della legge costituzionale n.3 del 2001, l'Italia poteva davvero dirsi uno Stato accentrato perché aveva nella legge statale, a validità generale su tutto il territorio nazionale, il proprio elemento unificante.

La limitata competenza legislativa regionale, così come prevista dal precedente articolo 117 della Costituzione, non metteva sostanzialmente in discussione questo aspetto. Infatti, innanzitutto le materie regionali erano enumerate e limitate. In secondo luogo la legge statale (poi definitiva dalla dottrina come legge cornice) manteneva la competenza nelle medesime materie assegnate al legislatore regionale e le leggi regionali dovevano comunque rispettare i principi fondamentali in esse stabiliti.

Per contro non vi era alcun dubbio che, anche al di là dei discussi regolamenti indipendenti e pur in assenza di una esplicita norma costituzionale che lo prevedesse, in ogni materia disciplinata dalla legge statale sussisteva anche il potere regolamentare dello Stato. Anche il regolamento dello Stato dunque, proprio in virtù dello stretto collegamento con la legge, si configurava come una fonte normativa potenzialmente a competenza generale.

Il potere regolamentare regionale restava limitato alle materie di competenza legislativa regionale e poteva estendersi ad altre materie solo in seguito all'eventuale specifica previsione della legge statale.

Il potere regolamentare degli enti territoriali, anche laddove sussisteva, era fondato unicamente sulla legge statale o, eventualmente, sulla legge regionale che lo delegasse specificamente. E' proprio su questa base, del resto, che la l.n.265 del 1999, confluita poi, col d.legs. 8 agosto 2000 n.267, nel T.U. delle leggi sull'ordinamento locale, ha recentemente provveduto a conferire a questi enti, pur col vincolo del rispetto dei principi fissati dalle leggi e dello statuto, il potere regolamentare in tutte le materie di loro competenza

Infine, l'amministrazione statale, proprio in quanto strettamente collegata all'attività legislativa dello Stato, aveva comunque una competenza generale e residuale che nessuno metteva in dubbio, indipendentemente dal modo col quale fosse concepito, nell'ambito dell'ordinamento complessivo, il ruolo del potere esecutivo .

L'amministrazione regionale, dal canto suo, aveva una competenza costituzionalmente garantita ma anche condizionata dal fatto stesso che la competenza legislativa regionale era limitata ed enumerata, mentre solo la legge statale poteva assegnare (o delegare) ad essa ulteriori eventuali funzioni.

Le competenze amministrative dei Comuni, delle Provincie e degli altri enti territoriali, infine, erano individuate con riferimento alle funzioni assegnate a questi enti dalle leggi generali dello Stato ovvero sulla base di quanto le leggi statali e, eventualmente, le leggi regionali intendessero conferire a delegare.

Il ruolo dello Stato e il "posto" della Costituzione e delle leggi costituzionali nel sistema del 1948. La posizione dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali.

4. In sostanza, dunque, la Costituzione del 1948 aveva mantenuto una "centralità" dello Stato-legislatore e dello Stato-amministrazione che rappresentava un elemento di forte continuità rispetto allo Stato italiano unitario, così come esso era venuto sviluppandosi nel secolo precedente. Proprio questo, del resto, consentiva di affermare che lo Stato italiano, malgrado la previsione costituzionale

delle Regioni e la rilevanza assegnata dall'art. 5 della Costituzione alle autonomie locali, aveva mantenuto un carattere fortemente centralizzato.

In ogni caso era indubbio che la centralità e la generalità della competenza del legislatore statale consentiva di considerare l'ordinamento italiano come potenzialmente caratterizzato da una forte tendenza all'unità di legislazione e all'uniformità della regolamentazione, non meno che da un permanente e incisivo ruolo unificante dell'amministrazione statale e delle attività e funzioni ad essa assegnate. Del resto lo stesso potere di indirizzo e coordinamento, ancorché fondato su una esplicita previsione contenuta in una specifica norma costituzionale, tendeva ad essere configurato, sia dalla legislazione sia dalla Corte costituzionale, come una sorta di conseguenza "naturale" del ruolo svolto dal legislatore e dall'amministrazione dello Stato.

La Costituzione del 1948, pur con le sue ampie aperture verso il regionalismo e verso un'articolazione delle comunità locali collocate in quello che si è definito come il "sistema costituzionale delle autonomie locali", restava pertanto un ordinamento prevalentemente incentrato intorno al legislatore e all'amministrazione statale. Un sistema dunque sostanzialmente uniforme e, non a caso, finalizzato a promuovere condizioni di eguaglianza formale e sostanziale che, come emerge con assoluta chiarezza dagli art. 2, 3 e 4 della Costituzione, dovevano (e devono) riguardare comunque tutto il territorio nazionale.

5. Nel contesto qui ricostruito, anche il ruolo della Costituzione e quello delle leggi costituzionali di cui all'art.138 Cost. avevano, nel quadro dell'ordinamento complessivo, caratteristiche specificamente individuate.

La Costituzione, infatti, si poneva essenzialmente come la fonte costitutiva dell'ordinamento e dei valori fondamentali che lo caratterizzano; come il quadro normativo che definiva diritti, doveri e garanzie dei cittadini; come l'insieme delle regole che disciplinavano l'articolazione dei poteri e dei livelli di governo dell'ordinamento complessivo; come la fonte di un sistema di valori vincolanti per il legislatore statale e regionale; come la normativa che definiva le competenze proprie del legislatore e dell'amministrazione regionale in un contesto per il resto affidato tutto al legislatore statale.

Di conseguenza, la Costituzione assolveva, allora come oggi, al ruolo di norma fondamentale e di legge fondante il sistema complessivo. Fino alla l.cost.n.3 del 2001, il suo carattere e il suo ruolo "unificante" (e in ambiti specifici anche "uniformizzante") si collocava però in un contesto nel quale il compito di assicurare l'unità (ed, eventualmente, l'uniformità) del sistema complessivo restava affidato innanzitutto al legislatore e all'amministrazione statale.

Dal punto di vista del funzionamento per così dire "dinamico" del sistema, la Costituzione svolgeva dunque essenzialmente un ruolo di indirizzo e di vincolo che riguardava certamente anche il legislatore regionale, ma che si rivolgeva innanzitutto, e in via generale, al legislatore statale. A questo si accompagnava il compito, non meno fondamentale, di definire le competenze del legislatore regionale e dell'amministrazione regionale e le modalità con le quali dovevano essere definite le competenze e le funzioni dell'amministrazione locale.

La specifica collocazione del legislatore statale nel sistema complessivo, dunque, faceva sì che esso fosse comunque, proprio in virtù della sua competenza generale, il destinatario per così dire "primo" del valore precettivo e di indirizzo della Carta costituzionale e che, di conseguenza, su di esso poggiasse il compito, per così dire "principale", di assicurare la piena attuazione della Costituzione e dei suoi contenuti uniformanti e unificanti.

6. In questo contesto, anche il ruolo delle leggi costituzionali era in un certo senso "strutturalmente" limitato.

Le leggi costituzionali, infatti, non si ponevano come un elemento "dinamico" rispetto all'ordinamento complessivo, se non per le materie (poche in verità) in cui la Costituzione stessa prevedesse l'intervento di questa fonte, ovvero laddove si trattasse di modificare la Costituzione stessa. Non vi erano invece le condizioni sistemiche che potessero spingere le leggi costituzionali a svolgere, anche al di là e oltre le specifiche revisioni costituzionali che le richiamavano, un ruolo "dinamico" di unificazione permanente e continua del sistema italiano.

Del resto, come si è cercato di dimostrare, il sistema era congegnato in modo da non avere bisogno di un tale ruolo.

L'unificazione (ed eventualmente l'uniformizzazione) del sistema complessivo che non fosse già stata operata direttamente dalla Costituzione, era, infatti, affidata alla legge statale. Fonte, questa, totalmente nelle mani di quello stesso Parlamento al quale comunque apparteneva anche il potere di revisione costituzionale e il potere di adottare leggi costituzionali.

In quel contesto, dunque, sarebbe stato dunque ragionevole ricorrere al procedimento dell'art.138 Cost. pressoché solo nel caso in cui si fosse voluto modificare la Costituzione. In tutti gli altri casi, e cioè quando le esigenze di uniformità e di unificazione del sistema non avessero imposto la revisione costituzionale, sarebbe stato comunque sufficiente il ricorso alla legge ordinaria.

Del resto, è pur vero che ragionando in astratto si sarebbe potuto anche ritenere che vi fosse comunque uno spazio ulteriore per il ricorso alla legge costituzionale, per lo meno quando si fosse voluto dare a una disciplina specifica, adottata in un settore determinato, un grado di resistenza e di stabilizzazione superiore a quello della legge ordinaria.

La concreta esperienza storica di cinquanta e più anni di vigenza della Costituzione ci dimostra però che neanche questo è avvenuto.

Se è vero, infatti, che sono stati numerosi i casi in cui non si è riusciti ad approvare revisioni organiche o modifiche esplicite della Costituzione, è altrettanto vero che, salvo i casi in cui la disciplina di un certo settore dell'ordinamento fosse esplicitamente riservata dalla Costituzione stessa alla legge costituzionale, non abbiamo avuto leggi costituzionali che non fossero qualificabili come "leggi di revisione" della Costituzione, vuoi perché modificatrici vuoi perché integratrici del testo costituzionale.

Vi sono dunque sia ragioni "sistemiche" sia ragioni "storiche" per affermare che, fino all'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione, nel nostro ordinamento il ruolo di unificazione (e in moltissimi casi anche di uniformizzazione) non svolto immediatamente dalla Costituzione è stato integralmente affidato, e comunque di fatto concretamente esercitato, proprio dal legislatore statale.

Fino all'entrata in vigore della riforma costituzionale, il ruolo di unificazione svolto dal legislatore statale è stato dunque sostanzialmente sufficiente a garantire l'unità complessiva del sistema, così come la stessa Costituzione voleva. Quello che è certo, comunque, è che in quel contesto non si è avvertita la necessità di utilizzare in modo significativo gli ulteriori potenziali elementi di unificazione che pure il sistema prevedeva, primo fra i quali proprio il possibile ricorso alle leggi costituzionali.

7. Quanto poi al ruolo che, in quel contesto, svolgevano l'Unione europea e i vincoli comunitari che, in maniera man mano più incisiva, hanno caratterizzato anche l'ordinamento italiano, può dirsi che tanto l'una quanto gli altri erano sentiti e vissuti come se essi fossero, in qualche modo, "aggiuntivi" rispetto a un sistema che comunque aveva nel legislatore statale il proprio elemento unificante.

Del resto, e non a caso, in una prima fase fu ritenuto che tali vincoli riguardassero innanzitutto ed essenzialmente proprio il legislatore statale e che solo a questo competesse, in virtù della sua collocazione nel sistema complessivo, trasferire nell'ordinamento interno gli effetti essi derivanti.

D'altro canto è proprio nel profilo, tradizionalmente e concettualmente forte, del ruolo assegnato allo Stato ed alla legge statale, che affondano le loro radici alcune delle vicende più complesse fra quelle che hanno caratterizzato i difficili rapporti tra il processo di integrazione europea e la realtà istituzionale italiana. Si può ricordare, a questo proposito, quanto lentamente e faticosamente si sia affermata la diretta applicabilità dei regolamenti comunitari, così come quanto sia stata tardiva, e per certi aspetti insoddisfacente, la adozione di una accettabile disciplina della c.d. "fase

discendente". O, ancora, quanto sia stata sempre inadeguata, anche prima della riforma costituzionale, la disciplina della fase ascendente, soprattutto se commisurata al ruolo reale delle Regioni e a quello che comunque avrebbe dovuto essere assicurato allo stesso Parlamento.

La medesima cosa, e in modo ancora più netto, può essere detta con riferimento agli effetti degli obblighi internazionali assunti dal nostro paese. Obblighi che, nel sistema costituzionale precedente alla riforma, avevano generalmente efficacia all'interno del nostro ordinamento solo a condizione che fossero state adottate le leggi e gli atti di diritto interno necessari.

Gli effetti dei mutamenti costituzionali intervenuti e l'importanza del primo comma dell'art.117 Cost.

8. Le intervenute modifiche costituzionali hanno oggi cambiato radicalmente questo quadro.

Come si è già detto, il legislatore statale così come, per conseguenza, il potere regolamentare statale, hanno perso la competenza potenzialmente e comunque residualmente generale che in precedenza avevano. Non solo. La stessa amministrazione statale non ha più ormai una competenza potenzialmente generale, sia perché il legislatore statale ha perso tale competenza (che, nel sistema precedente, costituiva il fondamento primo della vocazione a carattere generale dell'amministrazione), sia perché ora l'amministrazione statale, esattamente come quella delle Regioni, ha solo le funzioni ad essa specificamente assegnate dalle leggi.

Di conseguenza, è oggi escluso che il legislatore statale e l'amministrazione dello Stato possano avere quella stessa funzione unificante (ed eventualmente uniformizzante) che potevano invece svolgere fino all'entrata in vigore della riforma.

Per contro, come già si è detto anche in altre sedi, neppure il legislatore regionale, che pure ha oggi una competenza potenzialmente e residualmente generale, può svolgere una funzione unificante dell'ordinamento. Tanto meno, lo può fare l'amministrazione regionale.

Né il legislatore regionale né l'amministrazione regionale (che, per di più, esattamente come quella dello Stato, ha unicamente le competenze specificamente ed esplicitamente assegnate da leggi) possono, infatti, determinare effetti fuori del territorio regionale.

La novità sta dunque proprio in questo.

Nel nuovo ordinamento italiano, che non a caso si è in altra occasione definito come un sistema "esplosivo", manca oggi la possibilità per la legge (sia essa statale che regionale) di svolgere una funzione unificante e uniformizzante di carattere generale.

9. Proprio quest'ultima considerazione sottolinea l'importanza di quanto ora previsto dal primo comma dell'art.117 della Costituzione.

Nel nuovo ordinamento tanto la legge (e il legislatore) statale quanto la legge (e il legislatore) regionale trovano un comune e identico limite proprio in questa norma, laddove essa stabilisce 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".

Il significato di questa disposizione, specialmente se letta in un'ottica attenta alle innovazioni sistemiche introdotte dalla riforma, assume un ruolo particolarmente rilevante rispetto a tutto l'ordinamento.

Essa, proprio perché si rivolge direttamente e specificamente ai legislatori statale e regionali, indica non solo tre vincoli ma anche, e soprattutto, tre diversi elementi di unificazione del sistema complessivo. Tutti e tre gli elementi richiamati nella disposizione, infatti, proprio perché si impongono immediatamente, e con efficacia generale, a tutti i legislatori, diventano, attraverso le interposte leggi statali e regionali, vincoli unificanti che riguardano tutto l'ordinamento.

Appare chiaro, dunque, che, nel nuovo ordinamento scaturito dalla riforma, è stato perso l'antico elemento unificante costituito dalla legge (e dall'amministrazione) statale e sono stati invece individuati tre diversi elementi che si pongono come i nuovi strumenti di unificazione a carattere generale del sistema complessivo.

10. Quanto previsto dall'art.117 primo comma è coerente anche con altri aspetti che concorrono a definire il quadro complessivo del nuovo ordinamento.

Non vi è dubbio, infatti, che, malgrado le intervenute modifiche costituzionali, il sistema italiano resti, anche in virtù dell'esplicito dettato dell'art.5 Cost., un sistema unitario. Dunque, è innegabile che persistono comunque esigenze di unificazione alle quali nel nuovo ordinamento la risposta per così dire "sistemica" è data proprio dal dettato del primo comma dell'art.117.

Del resto è coerente con questa impostazione anche quanto previsto dall'art.120 della Costituzione quando, nel delineare il nuovo e discusso potere sostitutivo del Governo rispetto agli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni, indica fra le cause che ne possono giustificare l'utilizzazione sia il mancato rispetto di norme o trattati internazionali o delle normativa comunitaria, sia la tutela di eventuali esigenze di carattere unitario dell'ordinamento. In questo modo, infatti, l'art.120 dimostra di voler apprestare una tutela di carattere "straordinario" nei confronti del mancato rispetto di due dei tre elementi di unificazione "ordinaria" previsti proprio dal primo comma dell'art.117 Cost.. Inoltre rende esplicito che, anche nel nuovo quadro costituzionale, le esigenze di unità e di uniformità del sistema complessivo mantengono un rilievo tale da giustificare, quando lo richieda appunto la tutela dell'unità giuridica o

economica, anche il ricorso a modalità di tutela "straordinarie" e "derogatorie", quali sono quelle connesse all'esercizio del potere sostitutivo.

11. In cosa consiste dunque il grande cambiamento intervenuto nel nuovo ordinamento? Precisamente in quello che ormai è stato, anche in questa riflessione, ripetuto più volte.

Si è persa ogni possibilità di individuare in una fonte di rango legislativo il ruolo di unificazione (ed eventualmente di uniformizzazione) del sistema complessivo. In cambio, però, l'ordinamento colloca direttamente all'unico livello in cui è ora possibile, quello costituzionale, l'esistenza di tre nuovi elementi di unificazione. Elementi questi, tutti e tre, che nel sistema precedente non assolvevano per nulla a questa specifica ed esplicita funzione anche se si configuravano comunque come limiti all'attività del legislatore ovvero come vincoli per lo Stato e anche per le Regioni in quanto tali.

In altre parole: indipendentemente dalla consapevolezza o meno che il legislatore costituzionale può avere avuto, il dettato dell'art. 117 primo comma assegna oggi a tutti e tre gli elementi indicati un ruolo e una funzione fondamentale per il corretto funzionamento del nuovo sistema.

I problemi relativi al nuovo "posto" della Costituzione e delle leggi costituzionali

12. Va innanzitutto preso in considerazione il primo di questi tre elementi, e cioè il richiamo alla Costituzione.

Da molti questa parte della disposizione è stata considerata come un aspetto ridondante e sostanzialmente inutile del nuovo testo dell'art.117 e non è mancato chi, a questa parte della nuova normativa, ha fatto riferimento per dimostrare una certa approssimazione e una certa mancanza di tecnicismo da parte del riformatore costituzionale.

Se però ci si pone, invece, nella prospettiva che qui si è cercato di ricostruire, si può constatare che anche nella parte in cui richiama la Costituzione il nuovo testo dell'art.117 primo comma è una norma carica di precise e specifiche conseguenze.

Questa disposizione si pone, infatti, in primo luogo come una norma che parifica perfettamente i due legislatori rispetto alla fonte di livello costituzionale.

Essa dunque, senza alcun possibile equivoco, fa della Costituzione la fonte normativa fondamentale che vincola, direttamente e paritariamente, secondo le medesime modalità e con i medesimi effetti, entrambi i legislatori.

In tal modo, questa disposizione concorre a rafforzare ulteriormente quell'elemento di innovazione, derivante dalla perdita del ruolo precedentemente proprio del legislatore statale, che più volte si è messo in evidenza. Inoltre essa esclude, senza ombra di dubbio, che possa esservi qualunque fonte, non di rango costituzionale o non esplicitamente prevista dalla Costituzione stessa,

in grado di interpersi fra la norma costituzionale e la legge, indipendentemente dal fatto che questa sia statale o regionale.

In secondo luogo, il richiamo alla Costituzione e al vincolo costituzionale, non si limita a definire con chiarezza quale è il "posto" della legge statale e di quella regionale nel nuovo sistema delle fonti. Esso specifica anche che la Costituzione, proprio perché costituisce un vincolo che si impone al medesimo modo e con le medesime conseguenze ad entrambi i legislatori, si pone, immediatamente e direttamente, come il primo e il più forte vincolo di unificazione dell'ordinamento complessivo.

In sostanza si deve proprio a questa disposizione se è possibile trovare un ancoraggio solido (e non puramente settoriale) al mantenimento di un quadro unitario di carattere generale in un ordinamento che, per il resto, proprio per la mancanza di un punto di congiunzione unificante sul piano dei rapporti tra le competenze dell'uno e quelle dell'altro legislatore, appare ormai un sistema policentrico "esploso" (ed esploso, proprio ed innanzitutto, nei rapporti tra legislatori).

In terzo luogo, infine, questa norma ribadisce, rafforza e rinnova quel ruolo unificante che è certamente proprio e intrinseco di ogni Costituzione moderna.

Un ruolo che nel testo costituzionale del 1948 era dato così per scontato da non essere mai affermato esplicitamente con riferimento al sistema delle fonti o all'esercizio dei poteri normativi. Infatti, e non a caso, solo nella formula del vecchio testo dell'art. 123 della Costituzione, quando si diceva che "ogni Regione ha uno statuto il quale, *in armonia con la Costituzione* e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione", si poteva trovare un riferimento esplicito alla Costituzione come ad un elemento di unificazione del sistema, operante come tale nei confronti di una fonte specificamente individuata.

Del resto non è certamente senza significato il fatto che nel precedente testo della Costituzione questo riferimento fosse presente una sola volta rispetto al sistema delle fonti e avvenisse con riguardo appunto alla fonte statutaria regionale. In realtà, in quel contesto lo statuto regionale appariva proprio come la fonte che, per il suo carattere non immediatamente riconducibile allo Stato e non esplicitamente limitabile dalle leggi statali (salvo quelle esplicitamente richiamate dalla Costituzione stessa), più di ogni altra avrebbe potuto mettere a repentaglio l'unità del sistema complessivo.

Per contro, e a conferma di quanto qui si cerca di sostenere, tutti gli altri richiami alla Costituzione presenti in precedenza nel testo costituzionale facevano, invece, riferimento a situazioni giuridiche specifiche ovvero alle modalità di esercizio del potere sovrano da parte del popolo. Nessuna disposizione però, se non implicitamente attraverso le competenze della Corte costituzionale elencate all'art.134 Cost., indicava positivamente la normativa costituzionale come un

limite o un vincolo rispetto ad altre fonti dell'ordinamento specificamente e nominativamente indicate.

In quarto ed ultimo luogo, il riferimento fatto alla Costituzione nel nuovo testo dell'art.117 obbliga non solo a rivedere il ruolo tradizionalmente assegnato nella nostra cultura giuridica alla Costituzione, ma anche a tornare a riflettere sul ruolo, e sulla stessa tipologia, delle leggi costituzionali.

13. In virtù della nuova formula adottata dall'art.117, è più necessario che mai approfondire la differenza che intercorre fra leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali.

Si tratta, infatti, di una distinzione che sembra assumere ora una nuova sfaccettatura, così come anche l'analisi dei diversi possibili tipi di leggi costituzionali pare avere, nel nuovo contesto, una importanza maggiore.

La novità sembra essere questa: d'ora innanzi potranno esistere casi in cui il ricorso alla legge costituzionale sarà giustificato anche quando lo scopo che si intende perseguire non è la abrogazione parziale, la modificazione o l'integrazione del testo della Costituzione; né quello di adempiere a uno specifico obbligo costituzionale; né soltanto quello di dare alla normativa in essa contenuta un maggior grado di "resistenza" rispetto alle leggi ordinarie.

Vi è, infatti, una nuova e particolarmente rilevante ipotesi in cui si potrà voler ricorrere alla legge costituzionale: quando, cioè, si intenda adottare una normativa che, ai sensi del nuovo testo del primo comma dell'art.117 Cost., possa avere l'effetto di vincolare, al medesimo modo e nel medesimo tempo, tanto il legislatore statale quanto il legislatore regionale. Una normativa, dunque, che, proprio per questo, possa avere l'effetto di unificare (ed eventualmente di uniformizzare), nell'ambito del settore disciplinato e dei limiti del suo contenuto, tutto l'ordinamento.

Gli sviluppi futuri della vicenda costituzionale diranno se questo possibile uso delle leggi costituzionali si affermerà, e se esso potrà dar luogo all'individuazione di una vera e propria nuova modalità di applicazione di questa fonte. Qui è sufficiente aver indicato il problema e le sue possibili implicazioni.

14. Almeno con riferimento alla Costituzione e alle leggi costituzionali, la riflessione può, per ora, arrestarsi a questo punto, anche perché certamente non sfuggono a nessuno i relevantissimi problemi teorici, sistemici, e anche concretamente immediati, che una tale prospettiva pone, sia in ordine al ruolo della Costituzione, sia, e certamente in modo ancora più penetrante, rispetto alle leggi costituzionali.

Per il momento, e a questo specifico proposito, si può solo aggiungere questa osservazione.

A prima vista potrebbe sembrare che la perdita di ruolo della legge statale, conseguente alla innovazione introdotta, si sia trasformata anche in una perdita di ruolo del Parlamento nazionale. Dunque si potrebbe essere tentati di dire che, malgrado il richiamo implicitamente contenuto nel dettato dell'art.11 della l.cost.n.3 del 2001, e nonostante i moltissimi casi in cui le leggi statali esplicitamente previste dalla Costituzione incidono direttamente sul funzionamento complessivo del sistema (si pensi in particolare alle materie c.d. "trasversali" della competenza legislativa esclusiva di cui alle lettere e) ed m) dell'art.117 secondo comma e alle riserve di legge statali degli art.117 quarto e sesto comma, 118 terzo comma, 119, 120 Cost.), il problema di dare rapidamente vita a un nuovo bicameralismo, che veda una delle due Camere diventare rappresentativa anche, o esclusivamente, delle Regioni e degli enti territoriali, possa essere considerato meno immediatamente urgente.

Le considerazioni qui svolte conducono però a conclusioni diverse.

Infatti, proprio in virtù del combinato disposto degli artt.117 primo comma e 138 Cost., il Parlamento nazionale mantiene, sia pure attraverso il ricorso alle leggi costituzionali, anche il potere di dettare le norme unificanti che vincolano sia il legislatore nazionale che il legislatore regionale. Ne consegue, dunque, che anche il problema di avviare rapidamente la riforma del bicameralismo italiano mantiene tutta la sua importanza.

Dunque, nell'attuale sistema, diventato ora realmente e fortemente policentrico, le modalità e i limiti dell'eventuale partecipazione delle Regioni al procedimento costituzionale di cui all'art.138 apparirebbero comunque inadeguate, anche se si avesse riguardo soltanto ai casi in cui esso fosse applicato unicamente: per rivedere la Costituzione; per dare attuazione alle norme costituzionali quando queste esplicitamente richiedono il ricorso alla legge costituzionale; per irrigidire la disciplina in essa contenuta.

A maggior ragione, il ruolo troppo limitato riconosciuto tutt'ora alle Regioni, diventa un evidente e rilevante elemento di contraddizione dell'architettura complessiva dell'ordinamento nei casi in cui l'art.138 sia applicato per approvare leggi costituzionali che, pur non modificando specificamente il testo costituzionale, stabiliscano norme che, vincolando tutti i legislatori, operino essenzialmente come elementi, sia pure settoriali, di unificazione del sistema.

Rispetto a queste considerazioni, e in particolare all'ultima appena indicata, neppure quanto previsto dall'art.11 l. cost. n.3 del 2001 rispetto alla partecipazione di rappresentanti delle Regioni (e delle autonomie locali) alla Commissione bicamerale per le questioni regionali in ordine ai procedimenti legislativi relativi alle materie ivi indicate, può essere considerato un elemento sufficiente a far ritenere meno rilevante il problema segnalato.

Infatti, anche ove il dettato dell'art.11 della l. cost. n.3 del 2001 fosse, come vi sono molte ragioni di ritenere che possa essere, estensibile anche alle leggi costituzionali adottate con il procedimento dell'art.138, esso comunque, poiché si riferisce solo ai progetti di legge relativi a materie di cui all'art.119 e all'art.117 terzo comma, non sarebbe applicabile a progetti di legge costituzionale relativi a materie non ricomprese fra quelle esplicitamente indicate. Di conseguenza, la garanzia costituzionale che vuole che, sia pure per interposti regolamenti parlamentari, le Regioni (e le autonomie locali) possano ora partecipare, attraverso i propri rappresentanti, anche alla fase formativa dei procedimenti legislativi nelle materie esplicitamente richiamate dalla nuova disposizione, appare oggettivamente limitata. Essa infatti non prende in considerazione tutti quei procedimenti legislativi, ordinari o costituzionali, che, pur non rientrando né nell'elenco di cui al terzo comma dell'art. 117 né nella previsione dell'art.119, possono però riguardare, sotto i più diversi profili, tutto quell'amplissimo e indefinito complesso di materie che, in virtù dell'art.117 quarto comma, in quanto non assegnate allo Stato, sono comunque di competenza delle Regioni.

Il che, ovviamente, conferma, e persino rafforza, la convinzione che la posizione di disparità delle Regioni (e del legislatore regionale) rispetto allo Stato (e al legislatore statale) resti assolutamente rilevante e che anzi, rispetto al procedimento dell'art.138 Cost., essa sia oggi persino accresciuta proprio in virtù del nuovo, possibile uso della fonte costituzionale che qui si è cercato di mettere in rilievo.

La implicita, ma chiara, indicazione contenuta nell'art.11 della l.cost.n.3 del 2001 circa la sostanziale incompiutezza della stessa riforma costituzionale sinora fatta fino a che non si giunga a riformare in modo coerente anche l'attuale bicameralismo italiano, assume dunque, in questa luce, una importanza ancora maggiore.

Il nuovo ruolo dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali

15. Si tratta ora di prendere in esame, anche se in modo sintetico e in un certo senso ancora provvisorio, gli altri due elementi unificanti introdotti dal primo comma dell'art.117 Cost..

Nella prima parte di queste considerazioni si è già prestata una particolare attenzione al problema del rilievo che deve essere dato all'inserimento esplicito nella nostra Costituzione del richiamo all'Unione europea. Anzi, si può dire che tutta la riflessione che si sta svolgendo ha preso le mosse proprio dai riferimenti all'Unione europea fatti nel nuovo testo dell'art.117. e in particolare ai commi primo, secondo, terzo e quinto, e all'art.120 comma secondo Cost..

Le considerazioni svolte hanno consentito di sottolineare che non solo le nuove norme assegnano finalmente all'Unione il ruolo che essa, e le fonti da essa prodotte, si erano già di fatto (ma anche di diritto) conquistato nel precedente sistema, ma fanno dell'Unione e delle sue fonti anche un

elemento di unificazione dell'ordinamento complessivo. Aspetto questo che, nel contesto precedente, era sconosciuto in questa forma e con questa portata e che comunque, almeno con riferimento a una parte non piccola delle fonti di produzione normativa dell'Unione e della Comunità, poteva verificarsi solo attraverso l'interposizione della legge nazionale.

Di qui la necessità di prendere atto che nel nuovo sistema conseguente alla riforma costituzionale, ai vincoli comunitari è riconosciuto appunto un effetto di unificazione (ed eventualmente di uniformizzazione) di tale rilevanza da andare probabilmente molto oltre la logica dell'integrazione fra l'ordinamento comunitario e quello nazionale. Oggi non è più sufficiente affermare che la logica antica della separazione dell'ordinamento italiano rispetto a quello comunitario ha ormai definitivamente e formalmente ceduto all'opposta logica dell'integrazione fra gli ordinamenti.

Come è stato detto anche da altri, proprio in virtù del nuovo testo dell'art.117, è necessario riconoscere che i rapporti tra l'ordinamento europeo e quello italiano sono ora disciplinati in modo tale da configurare qualcosa di molto vicino all'esistenza di un ordinamento complessivamente unitario.

16. Un effetto analogo deve essere riconosciuto, e questa è certamente una innovazione ancora più incisiva, anche relativamente agli obblighi internazionali.

Come è stato già più volte sottolineato, la formula adottata dalla norma costituzionale pone certamente il non semplice problema di definire quali siano tali obblighi e quali siano gli atti e gli impegni internazionali che li producono. Ed è evidente che dalla risposta che si dà a questa questione cambiano di segno anche gli effetti sui rapporti medesimi fra Governo e Parlamento, da un lato, fra Stato e Regioni dall'altro, sul sistema complessivo, infine.

L'individuazione della soluzione più corretta da dare a questa problematica spetta inevitabilmente alla dottrina internazionalistica ed, eventualmente, in sede di giudizio di costituzionalità, alla Corte Costituzionale. Più discutibile è, invece, che possa essere il legislatore statale a farlo.

Certamente sarebbe davvero difficile ammettere, come qualcuno sembra ipotizzare, che possa esservi una sorta di competenza "innominata" della legge statale a dettare una sorta di "normativa di attuazione" della Costituzione. Competenza nell'ambito della quale si potrebbe ricondurre anche un'eventuale definizione legislativa di quali siano i casi e gli atti dai quali possano discendere gli obblighi internazionali in questione.

Un'impostazione del genere, infatti, presupporrebbe una sorta di competenza "generale e innominata" in capo al legislatore statale della quale non sembra esservi né traccia né aggancio possibile nel nuovo sistema costituzionale.

La posizione qui assunta potrebbe essere diversa, ove ci si limitasse ad adottare, come qualcuno propone, una interpretazione estensiva dell'art.117 quinto comma e dell'art.120 secondo comma in ordine all'ambito delle leggi statali ivi previste. Si potrebbe, infatti, sostenere la possibilità di elaborare una sorta di definizione legislativa degli obblighi internazionali che abbia carattere meramente ricognitivo e sia finalizzata essenzialmente a definire i casi e i modi di esercizio del potere sostitutivo.

In questo caso ci si troverebbe di fronte ad una legge fondata su una esplicita previsione costituzionale e di carattere, su questo punto, meramente ricognitivo. Una legge di questo genere, inoltre, avrebbe comunque il pregio di aprire anche la via a un eventuale, possibile sindacato della Corte costituzionale non legato soltanto ad eventuali specifiche leggi statali o regionali adottate in supposta violazione di specifici obblighi internazionali ma, al contrario, connesso a una norma di portata generale e relativa all'intero spettro di applicazione di questa parte dell'art.117 primo comma.

Quello che qui vale la pena di sottolineare con una certa incisività è il carattere fortemente innovativo, anche e soprattutto dal punto di vista sistemico, della nuova disposizione costituzionale.

Infatti, nel sistema precedente in linea generale gli obblighi internazionali contratti dallo Stato non entravano nell'ordinamento interno se non attraverso le leggi di esecuzione, anche se questo non valeva sempre per le norme adottate con accordi semplificati. Oggi, invece, la formula adottata sembrerebbe prevedere che tali obblighi, non appena sorgano nell'ambito del diritto internazionale, diventino immediatamente vincolanti per tutti i legislatori.

Non solo. Nel sistema precedente, anche successivamente all'adozione degli atti di diritto interno necessari per dare efficacia interna agli obblighi internazionali, il mancato rispetto di tali obblighi si traduceva in un contrasto fra fonti subcostituzionali che, a sua volta, poteva trasformarsi in una violazione della Costituzione solo in virtù degli art.10 e 11 Cost., con tutti i problemi che questo ha posto negli anni alla Corte costituzionale. Ora, invece, grazie all'art.117 primo comma Cost., la violazione di tali obblighi si traduce in un vizio di legittimità costituzionale per contrasto diretto fra la legge, sia essa statale o regionale non importa, e la Costituzione stessa.

Tutto questo consente obiettivamente di considerare ora il vincolo degli obblighi internazionali come un elemento che, proprio per gli effetti che determina rispetto a tutti i legislatori, costituisce appunto un ulteriore e molto rilevante elemento di unificazione dell'ordinamento complessivo.

17. Va, peraltro, detto che, come è ben noto, mentre il vincolo costituzionale come elemento di unificazione è stabilito dall'art.117 primo comma Cost. senza peraltro che siano state introdotte poi norme specifiche e esplicitamente innovative sul come far valere tale vincolo, per quanto riguarda i vincoli comunitari e quelli derivanti dagli obblighi internazionali il primo comma dell'art.117 Cost. deve essere letto tenendo conto anche delle altre innovazioni costituzionali che incidono in questi ambiti.

Vengono in gioco dunque le competenze attribuite al legislatore statale nelle materie dei rapporti internazionali dello Stato e dello Stato con l'Unione europea (art.117 secondo comma lettera a)) e quelle assegnate invece al legislatore regionale nelle materie dei rapporti internazionali delle Regioni e dei rapporti tra le Regioni e l'Unione europea (art.117 terzo comma). Inoltre, come è noto, occorre tener conto della complessa e articolata disposizione, contenuta nell'art.117 quinto comma, e relativa alla partecipazione delle Regioni, nelle materie di loro competenza, alla fase ascendente e discendente degli atti normativi comunitari nonché alla partecipazione delle Regioni alla fase di attuazione e di esecuzione degli accordi internazionali. Infine occorre richiamare quanto previsto dall'art.120 secondo comma Cost. per quanto riguarda la possibilità per il Governo di esercitare, secondo modalità stabilite da apposita legge statale, il potere sostitutivo anche nel caso in cui organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Provincie e dei Comuni abbiano mancato di rispettare norme o trattati internazionali ovvero la normativa comunitaria.

Il problema del rapporto tra le intese e gli accordi stipulati dalle Regioni ex art.117 u.c. e gli obblighi internazionali.

18. Più delicato, invece, è stabilire se anche quanto disposto dall'ultimo comma dell'art.117 in ordine al potere delle Regioni di concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato possa riguardare, anche solo marginalmente, la tematica qui considerata.

E' questa, infatti, una normativa certamente rilevante sul piano delle nuove competenze e del nuovo ruolo assegnato alle Regioni e sul piano dei problemi, molto complessi, che pone per quanto riguarda la sua attuazione. Essa, però, sembrerebbe non toccare in alcun modo la problematica connessa con i nuovi vincoli unificanti contenuti nell'ordinamento costituzionale italiano in seguito alla riforma del titolo V della parte II.

Parrebbe da escludere senza esitazione che gli accordi e le intese, stipulati dalle Regioni ai sensi dell'art.117 ultimo comma, possano far sorgere obblighi internazionali tali da poter rientrare nella dizione del primo comma.

Tuttavia un qualche dubbio resta, giacché molto dipenderà da come la legge statale attuativa dell'art.117 u.c. Cost. disciplinerà la materia.

Infatti, quanto più quella normativa volesse irrigidire le procedure e ricondurne alcune fasi all'interno delle procedure previste per l'adozione di trattati e accordi di carattere internazionale fra Stato (così come alcune proposte avanzate anche in sede governativa e criticate dalla dottrina sembrano voler fare), tanto più si potrebbe essere indotti a ritenere che, proprio in virtù della procedura imposta, tali accordi e tali intese possono determinare effetti non solo sul legislatore della Regione che ha sottoscritto l'intesa o l'accordo ma anche, ove ne ricorrano le circostanze, sugli altri legislatori regionali e sullo stesso legislatore statale.

In sostanza, l'eventuale contenuto della legge statale di attuazione ex art.117 u.c. potrebbe non avere effetti rilevanti soltanto dal punto di vista della costituzionalità o meno dei vincoli che potrà porre alle Regioni. Essa potrebbe infatti incidere anche sul piano degli effetti potenziali che tali vincoli, ovviamente se non dichiarati incostituzionali, potrebbero avere sul raccordo fra primo e ultimo comma dell'art.117 o, se si preferisce, sul rapporto fra gli accordi e le intese stipulate dalle Regioni e il vincolo di rispettare gli obblighi internazionali posto a carico di tutti i legislatori.

Peraltro, proprio queste ultime considerazioni, e le conseguenze che potrebbero discenderne per tutti i legislatori sul piano dell'applicazione del vincolo di cui al primo comma dell'art.117, induce a ritenere che davvero, anche da un punto di vista sistemico, non sia ammissibile che la legge statale ex art.117 u.c. possa irrigidire le procedure che le Regioni devono seguire, muovendo dal presupposto implicito che le intese e gli accordi regionali possano configurare anche il sorgere di obblighi internazionali a carico di tutti i legislatori.

Una tale prospettiva, infatti, oltre ad essere probabilmente incostituzionale per i motivi già più volte messi in rilievo in dottrina, sarebbe in contrasto sia con lo stesso nuovo ordinamento costituzionale complessivamente considerato, sia con la parte in cui questo, facendo degli obblighi internazionali un vincolo a carico di tutti i legislatori, non sembra, nemmeno implicitamente, prevedere che tale vincolo possa sorgere su iniziativa di una singola Regione.

Per contro, non ci si nasconde che questo ultimo argomento potrebbe facilmente essere usato anche in senso diametralmente opposto. Infatti, ove si ritenesse che le intese e gli accordi stipulati da singole Regioni siano in grado, per la loro stessa natura e in virtù dell'efficacia ad essi assegnata dalle regole di diritto internazionale, di far sorgere obblighi internazionali a carico di tutti i legislatori, allora si potrebbe essere tentati di sostenere che, in questi casi, l'irrigidimento delle procedure e l'intervento di profili autorizzatori rimessi allo Stato, o meglio a sedi di concertazione tra Stato e Regioni, trova una sua giustificazione sistemica specifica.

In sostanza, se si ragiona, come qui si tende a fare, muovendo dal principio che l'attività di cui all'ultimo comma dell'art.117 non può di per sé far sorgere gli obblighi di cui al primo comma di quella disposizione, e che invece è proprio l'eventuale irrigidimento delle procedure ad opera della

legge statale di attuazione che potrebbe provocare un'estensione, altrimenti inesistente, dell'efficacia degli impegni eventualmente assunti dalle Regioni, allora l'opinione contraria alla costituzionalità di tale irrigidimento ne esce ulteriormente rafforzata. Esso rischia, infatti, di determinare, in virtù della legge di attuazione, effetti sicuramente contrastanti con la logica complessiva dell'ordinamento e con quanto disposto dallo stesso combinato disposto del primo e dell'ultimo comma dell'art.117.

Al contrario, se si ragiona invece ritenendo che comunque, almeno in alcuni casi, anche le intese e gli accordi stipulati dalla Regioni ex art.117 u.c. possano determinare il sorgere di obblighi internazionali che, ex art.117 primo comma, si impongono a tutti i legislatori, allora l'irrigidimento delle procedure può avere una sua giustificazione, salvo verificare poi in cosa questo irrigidimento possa consistere.

In ogni caso, in attesa che i nodi indicati siano sciolti in modo chiaro e persuasivo, in questa sede si preferisce lasciare del tutto da parte la problematica legata a quella che viene definita, un poco pomposamente, come attività di diritto internazionale delle Regioni, oggi disciplinata essenzialmente dall'art.117 u.c..

I problemi posti dalle norme che disciplinano i rapporti tra Stato e Regioni rispetto ai vincoli comunitari e agli obblighi internazionali

19. Tornando ai vincoli comunitari e agli obblighi internazionali considerati, alla luce dell'intero complesso normativo, essenzialmente come due nuovi elementi di unificazione, va detto subito che i problemi che essi pongono sono indubbiamente aggravati e resi di più difficile armonizzazione da due fatti concomitanti.

Innanzitutto dal fatto che essi si pongono su piani diversi quali: quello della partecipazione alla formazione degli atti normativi comunitari, nel quinto comma dell'art.117; quello dell'attuazione e dell'esecuzione degli atti europei e degli accordi internazionali, nel medesimo quinto comma dell'art.117 Cost; quello del mancato rispetto di norme e trattati ovvero di normativa comunitaria, nel secondo comma dell'art.120. In secondo luogo, dal fatto che, almeno con riferimento al potere sostitutivo, questi problemi riguardano anche soggetti diversi, sia per quanto concerne coloro che possono adottare gli atti sia che per quanto attiene a coloro che ne sono i destinatari. Va infatti ricordato che, nell'ambito del potere sostitutivo previsto dall'art.117 quinto comma, i destinatari degli atti relativi (intesi come i soggetti che possono essere "sostituiti") sono soltanto e genericamente le Regioni mentre il titolare del potere sostitutivo è "innominato". Al contrario, nell'ambito del potere sostitutivo disciplinato dall'art.120 secondo comma Cost., i destinatari (e cioè i soggetti che possono essere sostituiti) sono gli organi delle Regioni ma anche dei Comuni, delle

Province, delle Città metropolitane mentre il titolare del potere sostitutivo è esplicitamente individuato nel Governo.

In questa sede peraltro si affronteranno solo i problemi che più immediatamente sembrano incidere sul ruolo unificante (ed eventualmente uniformizzante) che l'imposizione, fatta a entrambi i legislatori, di rispettare il vincolo comunitario e gli obblighi internazionali comporta. Questo, e solo questo, è infatti l'oggetto specifico di questa analisi.

Il ruolo delle Regioni rispetto alla partecipazione alle decisioni sulla formazione degli atti comunitari. Il mancato ruolo delle Regioni rispetto alle decisioni relative agli obblighi internazionali

20. La prima questione attiene agli elementi di differenziazione esistenti nel quinto comma dell'art.117, sia per quanto riguarda la partecipazione (o la mancata partecipazione) delle Regioni, nelle materie di loro competenza, alla fase formativa degli atti che possono produrre i vincoli di cui al primo comma del medesimo articolo, sia per quanto riguarda, invece, l'attuazione e l'esecuzione di tali atti.

Come si è appena ricordato, la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione degli atti, e specificamente degli atti normativi, è prevista solo con riferimento agli atti comunitari.

Nulla è detto, invece, per quanto riguarda gli accordi internazionali, che sono richiamati fra gli atti ai quali, insieme agli atti comunitari, le Regioni possono dare diretta attuazione ed esecuzione.

Si tratta di una differenziazione non facilissima da comprendere e di una formulazione normativa che, anche sotto il profilo lessicale, può giustificare più di una critica.

Inoltre va sottolineato il fatto che, in base all'art.117 quinto comma, anche rispetto agli atti comunitari le Regioni vedono comunque il loro diritto di partecipazione alla fase delle decisioni (fase ascendente) limitato alle sole materie di loro competenza.

Gli interrogativi, i problemi e le considerazioni che discendono da questa differenziazione (e, in misura minore ma non marginale, anche dalla formulazione usata in ordine alla partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari) si pongono su tre diversi piani.

21. Innanzitutto si deve constatare che l'aver limitato la partecipazione delle Regioni alla sola fase decisionale relativa agli atti normativi comunitari, e non aver previsto anche la loro partecipazione a quella degli accordi o comunque degli atti di diritto internazionale dai quali possono discendere obblighi internazionali che fanno sorgere vincoli nei confronti di tutti i legislatori, mette le Regioni (e i legislatori regionali) in una condizione di oggettiva inferiorità rispetto al legislatore statale. Quest'ultimo infatti fa capo ad un sistema organizzativo statale del

quale fanno parte anche gli organi che negoziano sul piano internazionale. Inoltre, almeno nella maggior parte dei casi, esso è coinvolto sia come organo (Parlamento) sia come esercizio di funzione (legislatore che approva la legge di autorizzazione alla ratifica) nell'attività connessa al perfezionamento degli atti dai quali discendono gli obblighi medesimi.

Lo stesso invece non può dirsi delle Regioni, proprio perché il quinto comma dell'art.117 Cost. limita la loro partecipazione alla sola formazione degli atti normativi comunitari.

Le Regioni e i legislatori regionali si trovano, dunque, in una posizione deteriore rispetto allo Stato e al legislatore statale. Posizione deteriore che non verrebbe comunque meno neppure se si volesse, quasi per un comprensibile ma ingiustificato "contrappasso", accedere a un'interpretazione estensiva al dettato dell'art.117 u.c. e sostenere che anche le intese e gli accordi stipulati dalle Regioni con altri Stati o con enti di altri Stati possono produrre obblighi per tutti i legislatori e quindi anche per quello statale. A prescindere dalla constatazione che questa impostazione giustificerebbe ulteriormente quell'intervento preventivo dello Stato sull'attività negoziale delle Regioni che già da molte parti si vuole introdurre, tutto ciò non condurrebbe in ogni caso a porre le Regioni su un piano analogo allo Stato. I vincoli scaturenti dagli accordi stipulati da una Regione vincolerebbero comunque anche tutte le altre Regioni, le quali dunque si troverebbero a vedere per così dire raddoppiata la propria posizione di disparità, sia verso lo Stato sia verso la Regione o le Regioni di volta in volta contraenti.

Al di fuori di una modifica costituzionale, la sola via per ridurre il peso della posizione di disparità esistente oggi fra Stato e Regioni (ed eventualmente anche fra le Regioni terze e quelle che stipulino accordi o intese) potrebbe essere quella di prevedere comunque con legge ordinaria, e anche al di là del dato costituzionale, forme di partecipazione delle Regioni sia alle attività internazionali dello Stato (almeno a quelle che abbiamo riflessi nelle materie di competenza regionale) sia, eventualmente, anche a quelle delle altre Regioni, se e quando queste possono produrre gli obblighi di cui al primo comma dell'art.117 Cost..

Una tale previsione, peraltro, dovrebbe essere fatta con legge ordinaria e rimarrebbe dunque senza copertura costituzionale.

Tuttavia, anche ove questa ipotesi venisse coltivata e si cercasse di estendere, per quanto possibile, la partecipazione delle Regioni già prevista per gli atti comunitari anche a queste fattispecie, non per questo la posizione di disparità fra Stato e Regioni e fra legislatore statale e legislatori regionali sparirebbe.

Vale la pena infatti osservare che tale partecipazione è comunque prevista solo per gli atti normativi comunitari che riguardino le materie di competenza delle Regioni.

22. La sottolineatura da ultimo fatta introduce al secondo piano di ragionamento che qui occorre svolgere.

La disparità di posizione, che discende dal combinato disposto del primo e del quinto comma dell'art.117 Cost., attiene anche, e soprattutto, al fatto che comunque le Regioni, pure in materia comunitaria, partecipano alla formazione delle decisioni solo se è in gioco la loro competenza. Lo Stato può, dunque, decidere autonomamente e liberamente in ordine alla formazione di tutti gli atti comunitari che, pur ponendosi comunque come vincolo a tutti i legislatori, non riguardano immediatamente e direttamente le materie di competenza regionale. Allo stesso tempo lo Stato resta comunque il soggetto che, in virtù della sua posizione in sede comunitaria quale titolare del potere di negoziazione e di decisione, deve in ogni caso intervenire anche nelle decisioni relative agli atti comunitari che riguardino direttamente e immediatamente competenza regionali.

Sembra chiaro che proprio questa disparità tra Stato (e legislatore statale) e Regioni (e legislatori regionali) impone di dare delle materie di competenza regionale di cui al quinto comma dell'art.117 una interpretazione assolutamente estensiva e tale da escludere solo quelle materie che, ai sensi dell'art. 117 comma secondo della Costituzione ovvero in base ad altre specifiche disposizioni costituzionali, siano riservate esplicitamente allo Stato.

23. Il terzo piano di ragionamento riguarda, invece, le modalità attraverso le quali può e deve essere data attuazione alla partecipazione delle Regioni alla fase comunitaria ascendente. Modalità che devono essere esplicitamente stabilite nella legge statale sulle procedure di cui al medesimo quinto comma dell'art.117 Cost. e che, se si accogliesse il suggerimento precedentemente espresso, potrebbero essere adottate anche per estendere, a livello di legge ordinaria, la partecipazione delle Regioni alla fase preparatoria degli atti internazionali da cui possono scaturire obblighi ex art.117 primo comma.

Si tratta di questioni che in questa sede si rinuncia ad affrontare. Basterà dire che già nel corso della XIII legislatura non sono mancati su questo punto disegni di legge, anche di iniziativa governativa, di notevole valore, così come non manca una cospicua esperienza internazionale in ordine alle prassi e alle modalità adottate in Paesi comparabili per risolvere problemi simili a quelli posti ora dal quinto comma dell'art. 117.

Di non poco interesse, infine, sono su questo punto anche le proposte e i disegni di legge che, anche a livello governativo, sono state elaborate dopo l'entrata in vigore della riforma.

Merita tuttavia sottolineare che è quanto mai importante prevedere forme di partecipazione non limitate, come la lettera della norma consentirebbe, alla sola formazione degli atti normativi. E' opportuno, infatti, che la partecipazione regionale sia estesa anche alle decisioni relative a tutte

quelle attività che, indipendentemente dalla loro natura normativa o meno possono, comunque incidere sull'attività delle Regioni.

Del resto non va infatti dimenticato che l'art.117 primo comma si riferisce genericamente a "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario" mentre il medesimo quinto comma nel riferirsi all'attività di esecuzione e attuazione delle Regioni richiama genericamente gli atti dell'Unione europea.

Il potere sostitutivo nell'art.117 quinto comma e nell'art.120 secondo comma. Differenze e problemi.

24. Un'altra questione da analizzare, limitatamente alle materie che qui ci interessano, è quella che riguarda sia il potere sostitutivo previsto dal quinto comma dell'art.117 sia quello disciplinato, invece, dall'art.120 secondo comma Cost..

Come si è già ricordato le formulazioni adottate nelle due disposizioni presentano differenze rilevanti.

L'art.117 quinto comma fa riferimento a un potere sostitutivo "innominato" (e cioè non specificamente attribuito a un soggetto, neppure lo Stato; né ad un organo, e tanto meno il Governo).

L'art.120 secondo comma, invece, disciplina il potere sostitutivo del Governo.

L'art.117 quinto comma fa riferimento a un potere sostitutivo da esercitare in caso di inadempienza delle Regioni rispetto all'attuazione e all'esecuzione di accordi internazionali o di atti comunitari.

L'art.120 secondo comma fa riferimento a un potere sostitutivo da esercitare nei confronti degli organi delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni, nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria.

Tanto l'art. 117 quinto comma, quanto l'art.120 secondo comma, fanno infine riferimento a una legge statale che disciplini l'esercizio del potere sostitutivo in essi previsto, anche se le condizioni e i criteri direttivi che tali leggi devono seguire sono diversi nei due casi.

25. Il primo problema da affrontare è se sia possibile o no armonizzare fra loro le due disposizioni fino a prevedere un solo tipo di potere sostitutivo, il cui esercizio sia sostanzialmente disciplinato in un unico modo.

Su questo punto il dibattito è stato sinora piuttosto disarmante e disarmato, giacché la maggioranza degli intervenuti, preso atto delle difficoltà di armonizzare fra loro espressioni e formule così diverse e disarmoniche, ha comunque generalmente concluso nel senso di considerare unico o comunque unificabile il potere sostitutivo previsto nelle due disposizioni.

E' possibile che una tale posizione sia confortata anche dalla legislazione statale e che in futuro un'unica legge disciplini, in forme e con modalità sostanzialmente identiche, il potere sostitutivo riconducibile all'art.117 quinto comma e quello fondato invece sull'art.120 secondo comma. Tuttavia questa soluzione non sarebbe probabilmente né la migliore né la più rispondente alla lettera e alla logica sistemica delle due disposizioni.

L'art.117 quinto comma, tanto per il suo contenuto che per la posizione quanto ha nell'ambito di una disposizione che si riferisce alla disciplina e alla ripartizione del potere legislativo e normativo dello Stato e delle Regioni (anche se non manca, con riguardo al solo potere regolamentare, un riferimento anche agli enti territoriali), sembra riguardare essenzialmente agli eventuali inadempimenti da parte del potere normativo regionale.

L'art.120 secondo comma, invece, sia per la sua collocazione che per il suo contenuto normativo, sembra riferirsi agli atti e, più in generale, alle attività degli organi delle Regioni e degli altri enti territoriali ivi richiamati.

Certo, a questa ricostruzione si potrebbe obiettare che il quinto comma dell'art.117 riguarda genericamente le Regioni e le Province autonome, senza alcun specifico riferimento alla loro attività normativa, e che il potere sostitutivo anche in questa disposizione è previsto per l'inadempimento rispetto ad atti che sono qualificati come normativi quando ci si riferisce a quelli comunitari ma non quando ci si richiama a quelli di carattere internazionale.

A questa obiezione si può però agevolmente rispondere che, nella ricostruzione qui proposta, non viene in rilievo la natura dell'atto rispetto al quale si determina l'inadempimento. Conta invece la natura dell'atto o della attività (ovvero, meglio, della mancata attività) che comporta il verificarsi dell'inadempimento stesso.

La tesi che qui si prospetta infatti è che l'art.117 quinto comma faccia riferimento solo agli atti normativi (ed essenzialmente agli atti del legislatore regionale).

Questa disposizione troverebbe dunque la sua piena giustificazione proprio nel riferimento a quanto disposto dal primo comma del medesimo articolo e ribadito dal quinto comma. Le due norme, infatti, indicano con chiarezza il rapporto diretto che nel nuovo sistema si instaura tra le fonti comunitarie o gli accordi internazionali e l'attività legislativa (e probabilmente, per estensione, anche regolamentare) delle Regioni.

Al contrario, il potere sostitutivo dell'art.120 secondo comma riguarda invece ogni attività non legislativa (e probabilmente, almeno per le Regioni e le Province autonome, anche non regolamentare) che, compiuta indipendentemente dall'organo regionale o locale che le ponga in essere, determini comunque il mancato rispetto di norme comunitarie o internazionali.

26. Del resto, è solo seguendo una ricostruzione come questa che si può dare un significato coerente all'esistenza delle due disposizioni, ed anche alle differenze che ne caratterizzano il contenuto.

In questo contesto appare infatti comprensibile perché il potere sostitutivo sia intestato al Governo nell'ipotesi dell'art.120 secondo comma e non in quella dell'art.117 quinto comma.

Il Governo in quanto tale, infatti, non potrebbe sostituirsi comunque all'inadempienza del legislatore, mentre certamente può intervenire in sede di esercizio del potere sostitutivo di cui all'art.120 secondo comma rispetto ad atti o attività degli organi regionali e territoriali che non abbiano carattere legislativo. Per contro, il Governo è certamente l'organo più naturalmente adatto ad esercitare il potere sostitutivo quando si tratti di mancato rispetto di norme comunitarie o internazionali provocato dall'attività non legislativa degli organi regionali e territoriali. Infine, il richiamo al principio di sussidiarietà e di leale collaborazione contenuto in quella stessa disposizione appare, in questo caso, del tutto comprensibile e sembra avvalorare ulteriormente la ricostruzione proposta.

Allo stesso modo, è solo in questo quadro che diventa pienamente ragionevole e comprensibile che il quinto comma dell'art.117 non individui nominativamente sia il soggetto che l'organo al quale spetta esercitare il potere sostitutivo nel caso in esso previsto.

Proprio perché in questa ipotesi si tratta essenzialmente di esercitare il potere sostitutivo nei confronti dell'inadempienza del legislatore, non sarebbe stato ammissibile, se non a pena di una grave rottura del sistema, individuare nel Governo l'organo costituzionalmente abilitato ad esercitare tale potere. Alla stessa stregua, trattandosi in questo caso di intervenire sulle leggi, è ragionevole e comprensibile che manchi ogni richiamo a un principio di sussidiarietà e di leale collaborazione che, così come definito nella nuova normativa costituzionale, si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative e non a quelle legislative. Richiamo che trova invece perfetta collocazione nel contesto dell'art.120 secondo comma.

La scelta di lasciare innominato non solo l'organo ma anche il soggetto che potrà esercitare tale potere, e di non condizionare i criteri a cui la normativa di attuazione deve ispirarsi, consente comunque alla legge statale la massima libertà e ampiezza nell'individuazione delle soluzioni più opportune. Soluzioni che andranno cercate anche tenendo conto di quanto si è qui detto in ordine all'effetto unificante che i vincoli elencati nel primo comma dell'art.117 e sostanzialmente richiamati dal quinto comma dell'art.117 determinano.

Quanto al contenuto possibile di tali soluzioni, si può solo dire che esse dovranno essere ricercate nella consapevolezza dell'estrema delicatezza che comporta il sostituirsi al legislatore (in questo caso al legislatore regionale). Occorre inoltre assicurare che tale sostituzione, oltre ad essere

strettamente aderente alla previsione contenuta nella nuova norma costituzionale, sia organizzata in modo da non confliggere in nessun modo con il ruolo proprio della Corte costituzionale nel suo sindacato sulla legittimità delle leggi. Infine, è necessario garantire sempre il massimo rispetto del ruolo che comunque compete alle Regioni e al legislatore regionale nel quadro di un ordinamento costituzionale che, in virtù del nuovo testo dell'art.114, parifica oggi lo Stato e le Regioni (oltre che i Comuni, le Provincie e le Città metropolitane) come elementi tutti a pari titolo costitutivi della Repubblica.

Concludendo

27. La differenziazione relativa alla disciplina del potere sostitutivo contenuta negli art.117 quinto comma e 120 secondo comma, specialmente se ricostruita e interpretata come qui si è cercato di fare, contribuisce ulteriormente a illuminare la complessità del nuovo ordinamento e anche i complessi effetti che dal dettato dell'art.117 primo comma derivano.

A conclusione di questa riflessione si può solo osservare che, tra le molte innovazioni poste dalla riforma costituzionale del titolo V, quella connessa al ruolo unificante che il dettato del nuovo art.117 primo comma assegna alla Costituzione, ai vincoli comunitari e agli obblighi internazionali non è certamente, come qualche volta è stato sostenuto, di carattere meramente ricognitivo o di pura razionalizzazione di una realtà di fatto già esistente.

Essa appare invece introdurre elementi di innovazione molto rilevanti e tali da incidere sia sul ruolo delle leggi costituzionali che su quello delle fonti normative e degli atti comunitari o internazionali che determinano vincoli e obblighi che riguardano direttamente tutti i legislatori. Queste fonti e questi atti, infatti, vengono oggi ad assumere una funzione del tutto sconosciuta nel sistema precedente.

I problemi che ne derivano, sia sul piano del sistema delle fonti che sul piano stesso della efficacia di tali vincoli e dei loro effetti sul controllo di legittimità delle leggi, sono ancora tutti da esplorare.

In questa sede si è sostanzialmente cercato solo di illuminare alcuni aspetti di questa problematica e di offrire alcune possibili ipotesi di applicazione delle nuove norme.

Per il resto anche su questi problemi, così come sui tanti altri che la riforma costituzionale pone, sarà il futuro a dirci quali saranno veramente i caratteri del nuovo ordinamento italiano.