

LA RIFORMA «FEDERALISTA» DELLA COSTITUZIONE E GLI OBBLIGHI INTERNAZIONALI

SOMMARIO: 1. Il nuovo art. 117, 1° comma, della Costituzione nel quadro della riforma «federalista» dello Stato. — 2. L'art. 117, 1° comma, e le garanzie costituzionali dell'osservanza dei trattati. — 3. *Segue*: gli inconvenienti derivanti da una interpretazione letterale della disposizione costituzionale. — 4. Prospettive ricostruttive della disposizione nell'ambito dei rapporti fra funzioni normative interne e poteri di conclusione di trattati da parte di Stato e Regioni. — 5. Conclusioni.

1. La legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, recante «modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione», è correntemente associata all'introduzione nel sistema costituzionale italiano di elementi di organizzazione di tipo federale. È indubbio che la nuova legge riformi in profondità il riparto di competenze fra Stato e Regioni e ne collochi la rispettiva funzione normativa interna su un piano di tendenziale parità. Questo intento si avverte già nell'enunciazione dei limiti posti, in via generale, alla funzione statale e regionale. Secondo l'art. 117, 1° comma, «(l)a potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali».

Questa disposizione ha già attratto l'attenzione della dottrina, sia per la singolarità della sua formulazione che per la portata delle conseguenze che da essa potrebbero discendere⁽¹⁾. Il suo tenore letterale sembrerebbe indicare come essa introduca nell'ordinamento un vincolo generale al rispetto di obblighi internazionali e comunitari, posto nei confronti sia della legislazione regionale che di quella statale⁽²⁾. Essa avrebbe quindi esteso anche alla funzione legislativa

⁽¹⁾ Fra i primi commenti cfr. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, V, 194 ss.

⁽²⁾ L'idea che l'ordinamento italiano possa essere, in seguito alla riforma, «maggiormente incline» a riconoscere il principio della superiorità degli obblighi internazionali è stata espressa da Elia in una audizione innanzi alla Commissione Affari

statale un limite già esistente, ancorché non espressamente enunciato dalla Costituzione, per la funzione legislativa delle Regioni. Tuttavia i risultati ai quali perviene l'adozione di un metodo puramente testuale appaiono assai discutibili e comportano una serie di aporie e difficoltà applicative non superabili⁽³⁾. Il presente scritto intende esaminare i limiti e le difficoltà di una interpretazione di questo tipo, e chiedersi quindi se la disposizione non possa trovare una più ragionevole collocazione nell'ambito delle finalità della riforma e dell'esigenza di un coordinamento fra le norme che distribuiscono sul piano interno la funzione legislativa fra Stato e Regioni e quelle che concernono il potere di ciascun ente di assumere impegni internazionali.

2. Va osservato, innanzitutto, come la disposizione dell'art. 117, 1° comma, si limiti a stabilire una garanzia costituzionale dell'attuazione di obblighi internazionali e comunitari, e non concerna invece il modo con il quale essi sono attuati nell'ordinamento interno. In altri termini, la disposizione costituzionale non contiene un meccanismo di adattamento automatico, e presuppone semmai il funzionamento dei vari meccanismi utilizzati per attuare obblighi internazionali nell'ordinamento interno. Né la disposizione altera il rango formale delle norme di origine internazionale conferendo loro valore costituzionale. Essa contiene piuttosto una garanzia costituzionale della loro osservanza attraverso la posizione di un limite nei confronti della funzione legislativa.

Si pone peraltro il problema di determinare la portata di tale garanzia. Qualora essa avesse portata generale, se ne potrebbe dedurre l'esistenza di un meccanismo generale di supremazia a favore degli obblighi internazionali rispetto a norme interne di rango subcostituzionale. Un eventuale conflitto fra obblighi internazionali e norme interne produrrebbe quindi l'illegittimità costituzionale di queste ultime.

costituzionali del Senato disposta nell'ambito di una indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione; v. *Resoconto stenografico della seduta di martedì 23 ottobre 2001*, non ancora pubblicato. Per posizioni di diverso tipo, espresse nell'ambito della medesima indagine conoscitiva, tendenti a temperare i risultati di un'interpretazione meramente testuale, cfr., le audizioni di Baldassarre e Caianiello, nelle sedute del 24 ottobre, Corasaniti, nella seduta del 7 novembre, Panunzio nella seduta del 20 novembre.

⁽³⁾ Le conseguenze derivanti da una interpretazione di questo tipo sono state sottolineate, fra i primi, da LUCIANI in un articolo pubblicato in *La Stampa*, 3 marzo 2001, p. 1, il quale peraltro sembra ritenere che vi siano pochi spazi per una interpretazione alternativa.

L'introduzione di una garanzia a portata generale avrebbe l'effetto di innovare in maniera assai pronunciata il sistema italiano dei rapporti con l'ordinamento internazionale. Secondo l'opinione prevalente, nel sistema vigente fino ad ora tale garanzia era esclusa. Garanzie selettive, di diversa natura, erano stabilite a favore delle norme internazionali generali, ad opera dell'art. 10, 1° comma, Cost., nonché a favore di determinate categorie di accordi, ad opera soprattutto dell'art. 11 Cost. La generalità di obblighi derivanti da accordi internazionali non godeva quindi di alcuna garanzia costituzionale. Essi venivano quindi attuati nell'ordinamento italiano attraverso provvedimenti di adattamento, generali o speciali, e godevano delle garanzie proprie dell'atto che ne assicurava l'adeguamento. In particolare, qualora un accordo fosse stato eseguito attraverso leggi, le norme di origine convenzionale avrebbe assunto in via di principio il valore proprio di questi provvedimenti; sarebbero state di conseguenza vincolate al rispetto delle norme costituzionali e derogabili ad opera di leggi successive⁽⁴⁾.

L'assenza di un regime generale di supremazia della normativa di origine internazionale rispetto a leggi successive ha certamente comportato degli inconvenienti. Innanzitutto, era diffusamente avvertita l'esigenza di una garanzia specifica per categorie di accordi che solo recentemente hanno assunto rilievo nell'evoluzione della coscienza giuridica, ma privi di una garanzia specifica nel sistema costituzionale, quali quelli relativi alla tutela internazionale dei diritti dell'uomo⁽⁵⁾. Più in generale, era avvertita l'esigenza di evitare che una produzione legislativa disordinata potesse comportare l'im-

(4) Per un'analisi cfr. GAJA, in *The Effect of Treaties in Domestic Law* (a cura di Jacobs e Roberts), London, 1987, p. 87 ss.; TREVES e FRIGESSI, in *L'intégration du droit international et communautaire dans l'ordre juridique national* (a cura di Eissmann), The Hague/London/Boston, 1996, p. 365 ss.; CATALDI, *Rapporti fra norme internazionali e norme interne*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XII, Torino, 1997, p. 391 ss.

(5) La Corte costituzionale, peraltro, pur escludendo che le convenzioni sui diritti dell'uomo godano di per sé di garanzie costituzionali, ne ha tuttavia indirettamente affermato il rilievo costituzionale. Esse infatti preciserebbero ed integrerebbero la tutela costituzionale dei diritti individuali, contribuendo ad identificarne il contenuto. Utili indicazioni a proposito derivano dalle sentenze 29 gennaio 1996 n. 15 e 12 dicembre 1998 n. 399, in *Rivista*, 1996, p. 504 ss., e 1999, p. 504 ss., rispettivamente. L'idea che le convenzioni sui diritti dell'uomo precisino la tutela costituzionale e possano quindi godere, per questo aspetto, di una copertura costituzionale che ne rafforzi l'efficacia, è stata ribadita da ultimo dalla sentenza 22 ottobre 1999 n. 388, in *Rivista*, 2000, p. 215 ss. Per un'analisi di questa soluzione, rinvio al mio scritto *Gerarchia e competenza nei rapporti fra trattati e leggi interne*, in *Rivista*, 1993, p. 351 ss.

possibilità per lo Stato di adempiere ai propri obblighi, senza che ciò corrispondesse ad un preciso intendimento del legislatore. Nell'ordinamento italiano la ricerca di meccanismi tesi a compensare tali squilibri ha prodotto figure di particolare raffinatezza teorica, tese a valorizzare l'origine internazionale di determinate norme nel rapporto con altre norme interne⁽⁶⁾.

3. Si potrebbe pensare quindi che l'art. 117, 1° comma, e la norma di garanzia che esso contiene, intenda proprio ovviare a questi inconvenienti. Tuttavia un esame tecnico della disposizione, e la considerazione della sua collocazione sistematica, evidenzia come questa interpretazione produca più problemi di quanti non possa invece risolverne.

Una considerazione generale riguarda la collocazione della disposizione nel quadro costituzionale. Essa è inserita infatti nel titolo V della seconda parte della Costituzione, intitolato: «Le Regioni, Le Province, i Comuni». Appare certo singolare che un principio generale relativo ai rapporti fra norme interne ed obblighi internazionali sia enunciato in un titolo destinato a disciplinare i rapporti fra enti territoriali. L'inserimento di questa disposizione avrebbe infatti l'effetto di alterare il principio generale desumibile dall'art. 10, 1° comma, secondo il quale non esiste una garanzia costituzionale dei trattati. D'altra parte, i meccanismi di tutela di vario tipo disposti per categorie particolari di trattati sarebbero privi di significato qualora nel sistema fosse stabilita una tale generale garanzia.

Elementi anche più rilevanti si desumono dall'analisi testuale dell'art. 117, 1° comma. Se tale norma venisse intesa come una garanzia dell'osservanza di obblighi internazionali, essa appresterebbe una tutela particolarmente ampia, assai più estesa rispetto a quella assicurata da meccanismi di garanzia di obblighi internazionali presenti in altri ordinamenti contemporanei. Si pensi che essa stabilirebbe un vincolo nei confronti della funzione legislativa a favore di obblighi assunti solo dall'esecutivo, o addirittura da singoli esponenti ministeriali. In assenza di una precisazione tendente a salvaguardare il rispetto dei procedimenti interni sulla competenza a stipulare, tale garanzia si dovrebbe considerare estesa anche ad obblighi assunti senza l'osservanza di questi, purché la loro validità si sia affermata sul piano internazionale⁽⁷⁾. Attraverso l'assunzione di ob-

⁽⁶⁾ Su di esse, in generale, v. CONFORTI, *Diritto internazionale*⁵, Napoli, 1999, p. 312 ss.

⁽⁷⁾ È noto infatti, e non fa conto di diffondersi ulteriormente sul punto, che i

blighi internazionali, quindi, l'esecutivo potrebbe aggirare le competenze parlamentari ed incidere sulla sfera dei contenuti normativi che sono internamente riservati al Parlamento⁽⁸⁾.

L'incongruenza di questa soluzione emerge con chiarezza se si pensa che l'attribuzione al Parlamento di un controllo preventivo sull'assunzione di obblighi internazionali suscettibili di interferire con la sfera legislativa costituisce il risultato di un processo storico tendente a salvaguardare la sfera legislativa dagli effetti intrusivi del potere governativo di stipulare trattati. Persino nei pochi ordinamenti che stabiliscono garanzie a favore della generalità di accordi, quale ad esempio, l'ordinamento delle Comunità europee, esse sono disposte solo a favore di obblighi assunti nel rispetto dei procedimenti interni⁽⁹⁾.

Questa obiezione sembra significativa anche in una prospettiva di carattere sistematico. È noto come l'orientamento prevalente in dottrina e giurisprudenza consideri che l'assunzione di impegni internazionali sia di per sé priva di effetti nell'ordinamento interno, occorrendo a tal fine ancora adottare atti di esecuzione. Tale distinzione trae origine proprio dall'esigenza di evitare che l'assunzione di obblighi internazionali da parte dell'esecutivo possa aggirare le com-

criteri di validità dell'assunzione di obblighi sul piano internazionale coincidono solo parzialmente con quelli adottati dagli ordinamenti interni. L'inosservanza dei procedimenti interni sulla competenza a stipulare non produce quindi necessariamente l'invalidità dell'accordo sul piano internazionale. Ne consegue che obblighi possono validamente derivare anche da accordi conclusi in violazione dei procedimenti stabiliti sul piano interno.

⁽⁸⁾ Questa preoccupazione è stata espressa anche da Elia nel corso della menzionata audizione innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato del 23 ottobre 2001, il quale ritiene che il principio del primato degli obblighi internazionali dovrebbe essere temperato con le norme costituzionali sulla formazione dei trattati, e, quindi, riconosciuto solo ai trattati stipulati nel rispetto dei procedimenti stabiliti dalla Costituzione. Peraltro, anche questo temperamento, quanto mai opportuno, non vale a risolvere completamente il problema. Rimane infatti problematico stabilire se un limite alla funzione legislativa possa derivare da accordi stipulati dal governo in forma semplificata, senza quindi una previa pronuncia parlamentare, in quanto non ricadenti, al momento della loro stipulazione, nell'ambito delle categorie previste dall'art. 80 Cost.

⁽⁹⁾ L'art. 300, par. 7, del Trattato CE stabilisce che «(g)li accordi conclusi alle condizioni indicate nel presente articolo sono vincolanti per le istituzioni della Comunità e per gli Stati membri». Per un'analisi delle conseguenze della violazione del procedimento di conclusione di accordi sugli effetti spiegati da questi nell'ordinamento interno delle Comunità, v. GAJA, *Relazioni esterne della Comunità europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XIII, Torino, 1997, p. 147 ss. Nella sentenza 9 agosto 1994, causa C-327/91, *Francia c. Commissione*, in *Rivista*, 1994, p. 1047 ss., la Corte di giustizia ha annullato l'atto di conclusione di un accordo stipulato dalla Commissione in violazione dei procedimenti interni, nonostante la sua validità dal punto di vista del diritto internazionale non fosse controvertibile.

petenze normative del Parlamento sul piano interno. Qualora si dovesse concludere nel senso che l'art. 117, 1° comma, pone ora un vincolo alla funzione legislativa a favore di impegni internazionali anche non resi esecutivi, si produrrebbe una situazione singolare e senza precedenti nel sistema costituzionale delle fonti. In mancanza di meccanismi preventivi di controllo di legittimità, il Parlamento non avrebbe strumenti per opporsi all'assunzione di obblighi internazionali che incidessero sulle proprie prerogative; tali obblighi, una volta validamente assunti sul piano internazionale, anzi, vincolerebbero la funzione legislativa, che dovrebbe essere esercitata in conformità. Attraverso la formulazione di una garanzia apprestata nei confronti di obblighi internazionali non resi esecutivi, la nuova disposizione dell'art. 117 avrebbe addirittura alterato il rapporto fra Parlamento ed esecutivo nella formazione di accordi.

Un esame dei profili tecnici nei quali si articola il meccanismo di garanzia evidenzia d'altra parte l'esistenza di incongruenze praticamente anche più gravi. L'art. 117, 1° comma, non introduce direttamente un principio di supremazia delle fonti internazionali e comunitarie nell'ordinamento interno. Tale effetto è solo la conseguenza indiretta del limite alla funzione legislativa determinato in relazione all'esistenza di obblighi internazionali o comunitari. In altri termini, leggi in contrasto con obblighi derivanti dal diritto internazionale o comunitario sarebbero illegittime costituzionalmente, e tale vizio andrebbe rilevato dalla Corte costituzionale. Questo meccanismo finirebbe quindi con l'alterare la funzione del giudizio di legittimità costituzionale, il quale sarebbe chiamato a dirimere tutti i possibili conflitti fra accordi internazionali e leggi interne, con un notevole aggravio dei compiti spettanti alla Corte costituzionale.

Una interpretazione letterale della disposizione potrebbe inoltre comportare addirittura una alterazione del delicato meccanismo sul quale si fonda la supremazia del diritto comunitario rispetto a quello interno. È noto come, nell'assetto attuale, tale supremazia è garantita, rispetto a norme comunitarie suscettibili di produrre effetti diretti, attraverso meccanismi di non applicazione azionati dal giudice ordinario, e non attraverso il giudizio di legittimità costituzionale. Ora, un tale assetto non appare facilmente compatibile con l'esistenza di un meccanismo costituzionale di garanzia. Non è infatti agevole giustificare perché tale garanzia abbia un contenuto diverso nei riguardi rispettivamente delle norme comunitarie aventi effetti diretti, da un lato, e della generalità degli obblighi internazionali e di quelli comunitari non aventi effetti diretti, dall'altro. A tal fine, occorrerebbe ammettere che la non applicazione delle norme interne

confliggenti con norme comunitarie aventi effetti diretti corrisponda ad un obbligo formulato dallo stesso ordinamento comunitario, il quale vincolerebbe direttamente il giudice ordinario ad applicare norme comunitarie aventi effetti diretti a preferenza rispetto a norme interne confliggenti. Nel garantire, in generale, l'osservanza del diritto comunitario, l'art. 117, 1° comma, appresterebbe una garanzia anche nei confronti di questa soluzione, con la conseguenza che la non applicazione del diritto interno incompatibile con il diritto comunitario costituirebbe la conseguenza dell'applicazione di un principio di supremazia stabilito dallo stesso ordinamento comunitario. Ora, questa soluzione non appare facilmente compatibile con gli orientamenti prevalenti nella giurisprudenza costituzionale italiana, nell'ambito dei quali il fenomeno della non applicazione è stato concepito come un meccanismo disposto autonomamente dall'ordinamento interno, al fine di evitare conflitti di competenza con il diritto comunitario. È difficile pensare che la legge di riforma intendesse avere l'effetto di pregiudicare gli esiti di una tormentata evoluzione giurisprudenziale, e di mutare anche l'assetto teorico dei rapporti fra ordinamento interno ed ordinamento comunitario.

L'incongruenza di questa soluzione emerge infine dal punto di vista di politica normativa.

Per comprendere questo punto è bene evidenziare come sia raro osservare, nelle esperienze di altri ordinamenti che presentino analogie di fondo con l'ordinamento italiano, l'esistenza di garanzie costituzionali disposte in via generale a favore di trattati⁽¹⁰⁾. Tali garanzie, infatti, hanno l'effetto di escludere che uno Stato possa attuare nel proprio ordinamento orientamenti incompatibili con obblighi internazionali a meno di non attivare i complessi meccanismi di revisione costituzionale. L'attuazione del diritto internazionale verrebbe quindi assistita sul piano interno da garanzie particolarmente forti, ben più efficaci, sul piano pratico, di quelle predisposte, in generale, dallo stesso ordinamento internazionale per l'attuazione dei propri obblighi. Non stupisce che, in ordinamenti che hanno adottato questa soluzione, il principio della supremazia dei trattati sia stato poi, nella prassi, significativamente attenuato attraverso meccanismi di vario tipo, tendenti a consentire che, almeno in talune ipotesi, tale supremazia possa venir meno ad opera di orientamenti legislativi che impongano comportamenti incompatibili con l'osser-

⁽¹⁰⁾ Cfr. i contributi contenuti nel volume *L'intégration du droit international et communautaire dans l'ordre juridique national*, cit.

vanza di un obbligo, a costo di sopportare la responsabilità che ne consegue sul piano internazionale⁽¹¹⁾.

4. L'analisi testuale dell'art. 117, 1° comma, ha messo in evidenza una serie di inconvenienti anche assai gravi. Se ciascuno di essi, isolatamente considerato, potrebbe essere corretto in via interpretativa, una considerazione d'insieme sembra indurre ad una generale riconsiderazione del fenomeno. Conviene quindi chiedersi se, alla luce delle incongruenze segnalate, un approccio meramente letterale non vada temperato da considerazioni di carattere funzionale e sistematico.

Il punto di partenza per un'analisi di questo tipo sembra essere l'esame delle particolari finalità della riforma, alla luce delle quali le nuove disposizioni debbono essere interpretate. La legge di riforma costituzionale infatti tende a modificare il titolo V della seconda parte della Costituzione, e sembra quindi, per propria natura, destinata ad incidere solo sui rapporti fra ente statale ed enti decentrati. In questo quadro, ci si può quindi chiedere se, invece di assegnare al vincolo disposto dall'art. 117, 1° comma, il compito di alterare l'assetto consolidato dei rapporti fra ordinamento interno e obblighi internazionali, esso non vada piuttosto interpretato come una norma tesa a bilanciare il sistema della ripartizione di competenze, e ad evitare che la distribuzione della potestà legislativa fra Stato e Regioni possa comportare l'impossibilità pratica di osservare obblighi internazionali.

In questa linea argomentativa un posto di rilievo spetta all'osservazione che un vincolo generale al rispetto degli obblighi internazionali era già stabilito, ancorché implicitamente, nel preesistente assetto costituzionale, ma solo nei confronti della funzione legislativa regionale⁽¹²⁾. In un sistema di ripartizione di competenze il quale ri-

⁽¹¹⁾ È noto come nell'ordinamento delle Comunità europee le conseguenze del principio del primato degli accordi internazionali rispetto agli atti interni derivati siano state significativamente mitigate ad opera della Corte di giustizia, la quale considera che solo accordi aventi effetti diretti possano costituire un parametro di validità di atti interni. Questo orientamento si è espresso, da ultimo, nelle sentenze 23 novembre 1999, causa C-149/96, *Portogallo c. Consiglio*, in *Rivista*, 2000, p. 199 ss., e 14 dicembre 2000, cause riunite C-300/98 e C-392/98, *Christian Dior, supra*, p. 477 ss. È diffusa l'idea che la presenza di garanzie costituzionali disposte nei confronti della generalità di accordi sia alla base di orientamenti giurisprudenziali restrittivi, tendenti a mitigare l'assolutezza e la generalità del primato delle norme di origine internazionale. Per una considerazione generale in questo senso cfr. JACKSON, *Status of Treaties in Domestic Legal Systems: a Policy Analysis*, in *American Journal of Int. Law*, 1992, p. 310 ss.

⁽¹²⁾ Si vedano, fra le tante, le sentenze della Corte costituzionale 21 luglio 1988 n. 830 e 20 luglio 1990 n. 346, in *Rivista*, 1988, p. 677 ss., e 1990, p. 399 ss.,

servi all'ente centrale un potere esclusivo di assumere impegni internazionali, un limite del genere appare del tutto coerente. Il riconoscimento di tale potere all'ente centrale sarebbe infatti privo di tutela qualora fosse consentito ad altri enti, titolari di potestà normative interne, di esercitarle in difformità rispetto agli obblighi assunti dallo Stato. L'assenza di tale limite anzi sbilancerebbe il sistema in quanto consentirebbe che l'attività normativa delle Regioni sul piano interno possa comportare l'impossibilità per lo Stato di adempiere a propri obblighi internazionali. Si può osservare come un limite analogo è stabilito in altri ordinamenti nei quali l'articolazione su più livelli della funzione normativa interna si accompagna al monopolio del potere estero riconosciuto all'ente centrale⁽¹³⁾.

I termini della questione sono stati ora mutati ad opera della legge costituzionale di riforma, la quale attribuisce alle Regioni una competenza in materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea. L'art. 117, ult. comma, prevede un potere delle Regioni di concludere accordi con altri Stati o intese con enti territoriali di altri Stati⁽¹⁴⁾. L'esistenza di un potere delle Regioni di concludere accordi sul piano internazionale non era del tutto esclusa nel sistema

rispettivamente. In queste sentenze si è delineato un orientamento particolarmente preciso quanto al contenuto e agli effetti del limite posto alle competenze regionali. Nella prima delle due sentenze menzionate la Corte ha affermato che tale limite giustificerebbe un potere di agire ad opera dello Stato nell'ambito di competenze regionali solo allorché l'obbligo internazionale imponga una precisa e compiuta regola di condotta di cui l'atto statale, che alteri la distribuzione di competenze, costituisca il conseguente, necessario mezzo di adempimento. In una prospettiva parzialmente diversa, questa soluzione può essere ricavata dalla considerazione che il potere di concludere accordi, attribuito in via pressoché esclusiva allo Stato, include in sé anche il potere di dotare la normativa internazionale di garanzie normative interne atte ad assicurarne l'esecuzione. Qualora invece siano necessari ulteriori atti di attuazione ordinaria, le Regioni manterrebbero inalterata la propria competenza normativa. In tal caso, il limite del rispetto degli obblighi internazionali si convertirebbe in un limite di legittimità costituzionale posto alla funzione legislativa regionale.

⁽¹³⁾ Questa appare in definitiva la funzione della nota *supremacy clause* contenuta nell'art. VI, par. 2, della Costituzione federale degli Stati Uniti, secondo la quale «The Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land». Cfr. sul punto HENKIN, *Foreign Affairs and the US Constitution*², Oxford, 1996, p. 156 ss. In generale sul problema, cfr. DEHOUSSE, *Fédéralisme et relations internationales*, Bruxelles, 1991, spec. p. 53 ss.

⁽¹⁴⁾ Una disposizione analoga era contenuta nel progetto di riforma della Costituzione presentato nel 1997 dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, all'art. 61, 2° comma. Peraltro, la disposizione contenuta nel progetto richiama espressamente l'esigenza di un preventivo assenso del Governo, nonché la possibilità che questo potesse richiedere alle Regioni, con atto motivato, un recesso da taluni accordi.

preesistente. La giurisprudenza costituzionale aveva bensì ammesso in via di principio un tale potere, circondandolo tuttavia di una serie di cautele atte a ridurre grandemente l'impatto derogatorio sul principio del monopolio dello Stato sul piano delle relazioni internazionali⁽¹⁵⁾. L'esistenza di una norma costituzionale espressa costituisce ora un fondamento certo per le attività internazionali delle Regioni e prefigura un sistema nel quale le competenze dell'ente centrale di assumere impegni sul piano internazionale coesistono con quelle assegnate alle Regioni.

Al fine di fornire una adeguata collocazione sistematica all'art. 117, 1° comma, appare peraltro rilevante la determinazione del contenuto e della portata del potere estero delle Regioni. Una valutazione esatta appare tuttavia ostacolata dalla circostanza che l'art. 117, ult. comma, non contiene indicazioni precise, ma si limita a rinviare, per la determinazione dei casi in cui le Regioni possono concludere accordi internazionali, e delle relative modalità, ad una legge dello Stato.

Sembra peraltro ragionevole pensare che l'art. 117, ult. comma, intenda attribuire bensì alle singole Regioni il potere di concludere accordi nelle materie di loro competenza, senza peraltro configurare tale potere come esclusivo delle attribuzioni spettanti allo Stato. In caso contrario lo Stato non avrebbe alcun potere di concludere accordi in materie demandate alla competenza esclusiva delle Regioni, mentre la conclusione di accordi che rilevino, anche parzialmente, delle competenze regionali concorrenti comporterebbe la partecipazione di queste, secondo uno schema analogo a quello attuato per la conclusione di accordi in forma mista ad opera della Comunità europea e dai suoi Stati membri. È difficile tuttavia pensare che una conclusione del genere, che intacca addirittura la competenza generale dello Stato sul piano esterno, possa discendere da una norma generica quale quella dell'art. 117, ult. comma, la quale si limita a conferire un potere di conclusione di accordi alle Regioni, senza tuttavia escludere l'esistenza dei poteri tradizionalmente spettanti allo Stato. Del resto, varie norme costituzionali presuppongono un potere dello Stato di concludere accordi suscettibili di interferire con la sfera delle competenze demandate internamente alle Regioni. Questa conclusione trova una conferma importante nell'art. 120, il quale, nella nuova formulazione introdotta dalla legge di riforma,

⁽¹⁵⁾ Cfr., fra le più recenti, le sentenze 18 ottobre 1996 n. 343 e 24 luglio 1998 n. 332, in *Rivista*, 1997, p. 232 ss., e 1999 p. 209, rispettivamente.

prevede un potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempimento delle Regioni ad attuare obblighi internazionali. Tale potere non avrebbe senso se lo Stato non disponesse in via generale del potere di assumere impegni internazionali in campi demandati internamente alla competenza regionale⁽¹⁶⁾.

L'esistenza di una pluralità di enti titolari del potere di assumere obblighi internazionali nell'ambito di una ripartizione di competenze solleva peraltro il problema di coordinare l'esercizio di tale potere con l'esercizio delle competenze normative attribuite sul piano interno. L'imperfetta corrispondenza fra competenze interne e competenze esterne può infatti comportare che un ente sia posto nella condizione di non poter osservare gli obblighi da esso assunti, in virtù dell'esercizio di competenze legislative ad opera dell'altro.

In questo diverso contesto sembra di poter ragionevolmente spiegare la funzione assolta dall'art. 117, 1° comma. Questa disposizione serve ad esplicitare e bilateralizzare il vincolo del rispetto degli obblighi internazionali, che nel preesistente ordinamento — imperniato su un potere tendenzialmente esclusivo dello Stato nei rapporti internazionali — era, pur se solo implicitamente, disposto nei confronti delle Regioni. Dato che nel nuovo assetto costituzionale conseguente alla riforma le Regioni dispongono di proprie competenze sul piano esterno, è ragionevole pensare che l'art. 117, 1° comma, abbia proprio la funzione di stabilire che l'assunzione di obblighi internazionali ad opera di ciascuno degli enti titolari di tale potere costituisca un limite di legittimità per l'esercizio di competenze normative interne dell'altro⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ L'art. 120 presenta a propria volta una serie di problemi interpretativi. Sembra innanzitutto ragionevole pensare che il potere sostitutivo si riferisca non solo alla funzione amministrativa ma anche a quella legislativa. In secondo luogo, l'esistenza di un potere delle Regioni di dare attuazione ad obblighi internazionali non sembra escludere la possibilità che la normativa internazionale, resa esecutiva con un provvedimento statale, possa spiegare direttamente effetti nell'ordinamento interno. Altrimenti nei campi di competenza regionale le norme internazionali non potrebbero mai essere oggetto di procedimenti speciali di attuazione. Una tale innovazione, ispirata ad un radicale dualismo, sarebbe in contrasto con la consolidata prassi costituzionale e non risulta espressamente dal testo della riforma.

⁽¹⁷⁾ In questo diverso contesto, la scelta di porre un limite generale in relazione agli obblighi internazionali, e quindi anche a quelli assunti in forma semplificata, appare coerente e ragionevole. Anche obblighi di questo tipo, assunti da un determinato ente nel rispetto dei principi del proprio ordinamento, possono condizionare l'esercizio della funzione legislativa dell'altro ente. Questa conclusione risponde del resto alla prassi preesistente, nella quale il vincolo alla funzione legislativa regionale era posto anche in relazione ad obblighi in forma semplificata, e corrisponde anche ad orientamenti presenti in altre esperienze federali. Cfr. HENKIN, *Foreign Affairs and the US Constitution*, cit., p. 157.

5. Nella ricostruzione prospettata, si pone peraltro il problema di determinare i casi di mancata corrispondenza fra obblighi internazionali e funzione normativa interna, dai quali può originare un conflitto fra trattati e leggi.

In assenza di precise indicazioni costituzionali circa l'estensione del potere estero delle Regioni e circa i modi di coordinamento con le attività dello Stato non appare peraltro possibile delineare con precisione i contorni di questo fenomeno.

L'esame del testo costituzionale consente tuttavia di individuare con ragionevole sicurezza talune ipotesi nelle quali una interferenza potrebbe certamente realizzarsi.

Un limite alla potestà legislativa delle Regioni deriva indubbiamente da obblighi, di natura consuetudinaria o convenzionale, incombenenti sullo Stato nel suo complesso. Questa ipotesi riproduce sostanzialmente la situazione preesistente, nella quale si aveva una competenza generale dello Stato ad essere destinatario di obblighi anche in materie in via di principio ricadenti nell'ambito dei poteri demandati internamente alla competenza delle Regioni. Per questo aspetto, quindi, l'art. 117, 1° comma, ha anche la funzione di porre un limite nei confronti delle competenze regionali esclusive, rispetto alle quali attività normative dello Stato sono ammissibili se poste in diretta attuazione di obblighi internazionali. L'esistenza di un tale potere di interferenza rispetto ad una sfera normativa affidata esclusivamente alla competenza regionale pone peraltro l'ulteriore problema di assicurare un controllo sull'esercizio del limite, al fine di evitare che l'assunzione di obblighi internazionali abbia l'effetto di aggirare il carattere esclusivo delle competenze garantite alle Regioni sul piano interno.

La bilateralizzazione del limite, peraltro, dovrebbe assicurare anche una garanzia rispetto agli obblighi internazionali assunti dalle Regioni nei confronti di una competenza legislativa intrusiva ad opera dello Stato. Una interferenza fra obblighi convenzionali delle Regioni e esercizio della funzione legislativa statale potrebbe verificarsi allorché lo Stato adotti misure recanti principi fondamentali in maniera da confliggere con preesistenti obblighi assunti dalle Regioni. L'assunzione di obblighi internazionali ad opera delle Regioni avrebbe allora l'effetto di limitare il contenuto del potere discrezionale dello Stato nella determinazione dei principi fondamentali, nel senso che la fissazione di principi dovrebbe consentire alle Regioni un ambito di discrezionalità tale da rendere possibile che l'esercizio delle competenze normative regionali avvenga nel rispetto dei propri obblighi internazionali.

Peraltro, qualora il potere regionale di assumere obblighi internazionali si configurasse come esclusivo, le interferenze fra funzione legislativa di un ente e potere estero dell'altro risulterebbero numerose e complicate.

È in questo contesto, essenzialmente, che il meccanismo dell'art. 117, 1° comma, può trovare una idonea collocazione. Esso non disciplina affatto i rapporti fra fonti interne ed obblighi internazionali, né lo potrebbe, data la sua singolare collocazione sistematica. Esso ha semplicemente la funzione di completare il disegno della riforma teso ad assicurare il primato agli obblighi internazionali nei confronti di attività intrusive ad opera di altri enti dotati di competenze normative. La garanzia ha effetti allora unicamente sul riparto di competenze fra Stato e Regioni, e consente, in ultima analisi, che obblighi internazionali assunti da ciascun ente costituiscano un limite di legittimità per le attività degli altri enti dotati di poteri normativi sul piano interno, e contribuiscano, per questa via a determinare l'assetto delle competenze rispettive. La garanzia costituzionale dell'osservanza di obblighi internazionali è diretta quindi a rinvenire un rimedio rispetto alle incongruenze derivanti dall'imperfetta corrispondenza fra funzione normativa interna e potere estero di Stato e Regioni e trova in tale ambito il proprio campo di applicazione.

Convieni precisare come questa prospettiva interpretativa consenta di contemplare, come caso particolare, l'ipotesi del conflitto derivante dall'esistenza di obblighi che alterano il riparto di competenze fra Stato e Regioni e presuppongono una competenza in capo ad un ente che ne sarebbe altrimenti sprovvisto. La possibilità che gli obblighi internazionali potessero contribuire a definire il confine di competenze fra Stato e Regioni era stata già riconosciuta dalla giurisprudenza nel preesistente assetto costituzionale, limitatamente alle norme comunitarie che identificano un determinato ente, altrimenti incompetente, come proprio destinatario, e gli conferiscono un potere normativo in deroga al riparto di competenze stabilito sul piano interno⁽¹⁸⁾. La Corte aveva cioè ammesso la possibilità che la normativa comunitaria potesse indirettamente contribuire al riparto di competenze, indicando, anche implicitamente, l'ente chiamato ad attuare determinati obblighi, in deroga al riparto di competenze interne. Peraltro, al fine di evitare che l'esercizio del potere

⁽¹⁸⁾ V. soprattutto la sentenza 24 aprile 1996 n. 126, in *Rivista*, 1996, p. 803 ss.

estero possa essere utilizzato come uno strumento teso direttamente a sovvertire il riparto di competenze stabilito sul piano interno, questa possibilità deve essere ristretta ai casi, assai limitati, in cui l'alterazione del sistema di competenze interne costituisca lo strumento necessario per garantire l'attuazione dell'obbligo internazionale.

ENZO CANNIZZARO

DIP.DIR.INTERN.