

Convenzione europea e Titolo V della Costituzione italiana: spunti critici

di ENZO CANNIZZARO

1. Se l'articolazione di competenze interne ad uno Stato non preclude certamente la sua partecipazione all'Unione europea, vi può tuttavia essere l'esigenza di assicurare una certa partecipazione degli enti decentrati nel processo di integrazione. In particolare, ogni qual volta vi sia sovrapposizione fra competenze trasferite all'Unione e competenze assegnate sul piano interno ad enti dotati di autonomia normativa, si pone il problema di stabilire strumenti e procedure atti a consentire il coinvolgimento di tali enti nei processi di formazione e di attuazione di atti dell'Unione.

Una riconsiderazione di questa complessa problematica appare opportuna alla luce dei mutamenti intervenuti nell'assetto costituzionale italiano in seguito alla modifica del Titolo V. Questi sembrano infatti delineare una trasformazione dell'assetto pre-esistente, e inducono ad una rinnovata riflessione di un tema ormai classico negli studi dei rapporti fra ordinamenti nazionali e ordinamento dell'Unione europea.

Il ruolo degli enti decentrati nella costruzione europea può acquistare peraltro significato anche nell'ambito dei processi di trasformazione dell'ordinamento dell'Unione. Da tempo, infatti, l'esigenza di assicurare un certo spazio alle regioni, considerate come enti portatori di orientamenti diversi da quelli del proprio Stato, viene evocata come uno dei nodi centrali del processo di integrazione, e può costituire un modo per arricchirne il pluralismo istituzionale. In questo senso, la questione è ora assunta nell'ambito del dibattito sui contenuti di una possibile Costituzione europea.

La questione del ruolo da assicurare agli enti decentrati nei processi di formazione ed attuazione di atti dell'Unione si pone quindi nel punto di intersezione fra la riforma in senso federalista dell'ordinamento italiano, e la tendenza a dare veste costituzionale all'esperienza giuridica dell'integrazione europea. Si tratta quindi di un aspetto che assume una valenza teorica più generale e può

contribuire a connotare in maniera significativa l'organizzazione giuridica dell'Unione nei suoi rapporti con gli ordinamenti nazionali.

2. Nell'assetto normativo originario dei Trattati, di ispirazione schiettamente internazionalista, non vi era posto per gli enti decentrati come attori autonomi delle dinamiche istituzionali. Sia i profili relativi alla partecipazione di enti decentrati alla formazione di atti dell'Unione, che quelli relativi alla loro attuazione, venivano assorbiti nel riferimento agli Stati membri come soggetti unitari. Nella prassi istituzionale, tuttavia, anche in relazione all'esistenza di alcuni Stati membri dotati di un'articolazione interna di carattere federale, il riferimento allo Stato è stato inteso con una certa larghezza, in maniera tale da consentire una certa partecipazione degli enti decentrati. È noto, ad esempio, che la composizione ministeriale del Consiglio non ha escluso che la rappresentanza di uno Stato federale venisse assicurata, nelle materie di competenza affidate internamente ad entità decentrate, da un rappresentante di queste, abilitato ad esprimere il consenso dello Stato. Vi è anzi una cospicua prassi in questa direzione¹.

Queste manifestazioni non appaiono dirette espressamente a superare il presupposto concettuale dell'unitarietà dello Stato nei rapporti con l'Unione europea, ed anzi appaiono pienamente compatibili con esso. In ambedue i casi, infatti la volontà degli enti decentrati non assume autonomia, ma serve proprio ad esprimere l'unitaria volontà dello Stato. In altri termini, gli enti decentrati, lungi dall'essere assunti come centri autonomi di imputazione di rapporti soggettivi, agirebbero come agenti dei propri Stati. Questi ne garantirebbero l'autonomia attraverso propri meccanismi, ai quali spetterebbe anche assicurare che la delega di funzioni a favore degli enti decentrati non comporti una frammentazione dell'unitaria posizione soggettiva dello Stato nell'ambito delle dinamiche istituzionali dell'Unione.

Pur trattandosi quindi di manifestazioni di autonomia puramente interne, indicazioni di questo tipo non sono del tutto irrile-

¹ Cfr. l'analisi comparata di R. Bifulco, *Forme di Stato composto e partecipazione dei livelli regionali alla formazione della volontà statale sulle questioni comunitarie*, in questa *Rivista*, 1997, p. 101 ss. Un analogo orientamento sembra aver ispirato la Corte di giustizia, la quale ha ritenuto che sia compatibile con il Trattato CE una normativa nazionale che faccia incombere la responsabilità civile interna per violazione del diritto comunitario sull'ente la cui inattività ha causato l'inadempimento. V. Corte giust. 4 luglio 2000, causa C-424/97, *Haim*, in *Racc.*, p. I-5123 ss.

vanti. Esse anzi sembrano evidenziare come quegli Stati membri che siano in possesso di un'articolazione interna federale abbiano a disposizione strumenti per consentire ai propri enti decentrati di svolgere un ruolo nei processi istituzionali dell'Unione, in relazione alle competenze loro riconosciute sul piano interno. Inoltre esse valgono ad escludere che la considerazione unitaria dello Stato nell'ordinamento dell'Unione possa servire da causa di giustificazione per una generalizzata compressione delle sfere interne di autonomia territoriale.

D'altra parte, non sembrano esservi dubbi sul fatto che l'appartenenza all'Unione parrebbe, allo stato attuale, imporre una riduzione della complessità derivante dall'articolazione interna di taluni Stati membri. Se, in altri termini, appare perfettamente compatibile con il Trattato prevedere che la volontà dello Stato in seno al Consiglio si esprima attraverso le proprie entità decentrate, non sembra invece possibile che ne derivi l'esistenza di una pluralità di attori dotati ciascuno di una propria volontà e di una propria sfera soggettiva, magari concorrenti sul piano dei rapporti con l'Unione stessa². In questo sistema appare difficilmente concepibile che gli enti decentrati di uno Stato possano assumere autonomamente un proprio indirizzo, magari divergente da quello del proprio Stato. Gli enti decentrati possono allora bensì assumere rilievo nelle dinamiche istituzionali dell'Unione, ma solo sostituendosi al proprio Stato nel manifestare una volontà comunque imputabile ad esso.

3. Una prospettiva di sviluppo, e la costruzione di una dinamica istituzionale complessa, alla quale siano chiamati sia gli Stati membri che gli enti decentrati, potrebbe essere ricostruita nell'ambito di una concezione costituzionale dell'integrazione europea. In questa prospettiva, di carattere innovativo, gli enti decentrati costituirebbero dei centri autonomi di imputazione soggettiva, per modo che taluni rapporti giuridici si stabilirebbero direttamente in capo ad essi. Evidentemente, ciò può comportare il rischio di interferenze e sovrapposizioni nella posizione giuridica rispettiva di Stati ed enti decentrati, ma anche un significativo arricchimento del pluralismo istituzionale dell'Unione.

² Questa appare, in sintesi, la ragione del mancato riconoscimento della legittimazione delle regioni ad impugnare in nome proprio atti comunitari ai sensi dell'art. 230, par. 2. Alle regioni è stata riconosciuta la legittimazione ai sensi dell'art. 230, par. 4, equiparando quindi le regioni alle altre categorie di soggetti direttamente e individualmente toccate da una decisione comunitaria. Su tutta la problematica, cfr. A. ADINOLFI, *La legittimazione delle regioni ad impugnare atti comunitari*, in *Riv. dir. internaz.*, 2002, p. 309 ss.

Qualche timido segnale in questa direzione sembra potersi desumere dall'analisi dei lavori della Convenzione incaricata di redigere il testo di un possibile documento costituzionale. In particolare, un certo consenso sembra essere raggiunto intorno all'opportunità di riconoscere gli enti decentrati, direttamente o per il tramite del Comitato delle regioni, come titolari del potere di attivare procedimenti tesi ad ottenere l'annullamento di atti comunitari che incidano sulle proprie competenze. Questo riconoscimento dovrebbe implicare che tali enti abbiano un interesse giuridico alla salvaguardia della propria sfera di competenze nei confronti di attività invasive dell'Unione. Se, in talune proposte, la legittimazione ad agire sembrerebbe limitata a specifici motivi di impugnazione, e, in particolare, a quelli tesi a far valere la violazione del principio di sussidiarietà, in una prospettiva più generale il riconoscimento delle regioni come attori delle dinamiche istituzionali comunitarie potrebbe comportare un più ampio potere di impugnare atti dell'Unione che costituiscano una interferenza illegittima nell'ambito delle competenze riconosciute internamente a tali enti ³.

Un orientamento più restrittivo sembra invece emergere quanto alla possibilità di considerare gli enti decentrati come destinatari distinti rispetto ai propri Stati di obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione, e, di conseguenza, di imputare direttamente in capo ad essi un eventuale inadempimento ⁴. In proposito, la Convenzione sembra orientarsi nel senso di ribadire la concezione tradizionale, che guarda agli Stati membri come destinatari esclusivi degli obblighi, senza dare rilievo alle articolazioni interne di essi. Ciò sembra dovuto alla volontà di evitare che gli Stati possano sottrarsi alla responsabilità per il mancato adempimento di un obbligo attraverso l'invocazione di una articolazione interna di competenze. Questa ritrosia non sembra tuttavia del tutto giustificata. Ad un riconoscimento degli enti decentrati come destinatari diretti di obblighi ben potrebbe infatti corrispondere la previsione di una forma di responsabilità incombente direttamente su di essi.

³ Ambedue queste possibilità sono prospettate nel documento del Praesidium *"La dimensione regionale e locale in Europa"*, CONV 518/03 del 29 gennaio 2002; esse sono considerate, in maniera peraltro sovente indistinta, anche in altri documenti di lavoro della Convenzione; cfr. il progetto di protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, CONV 579/03, e le reazioni al progetto, raccolte nel documento del Segretariato CONV 610/03.

⁴ Cfr. in proposito il menzionato documento di lavoro *"La dimensione regionale e locale in Europa"*, cit., par. 21 ss.

I lavori della Convenzione mostrano quindi una disponibilità parziale a « squarciare il velo » dell'unitarietà statale attribuendo agli enti decentrati taluni diritti, ma mantenendo inalterata la titolarità degli obblighi derivanti dalla partecipazione all'Unione. Si stabilirebbe quindi una certa asimmetria dovuta al fatto che l'Unione potrebbe riconoscere gli enti decentrati come soggetti delle proprie dinamiche istituzionali, ma solo per taluni tipi di rapporti, mentre per altri gli enti decentrati potrebbero agire solo come organi del proprio Stato, e nell'ambito di margini di discrezionalità riconosciuti da questo.

Sulla base di queste indicazioni, peraltro ancora parziali, possiamo ragionevolmente attendere che il futuro assetto dei rapporti fra enti decentrati e Unione sia organizzato sulla base di tre diversi gruppi di ipotesi. Nel primo confluiscono i rapporti soggettivi che fanno capo allo Stato nel suo insieme, concepito cioè come centro unitario di imputazione. Pur consentendo che la volontà dello Stato sia indifferentemente espressa da organi dell'amministrazione centrale o di enti decentrati, l'Unione esige l'elaborazione di procedure atte a definire un orientamento unitario.

Nel secondo gruppo, andrebbero a confluire le ipotesi nelle quali l'Unione, pur continuando ad attribuire allo Stato la titolarità di determinati rapporti, non impone tuttavia alcuna deviazione dai principi che regolano internamente la distribuzione delle competenze, ma consente che tali rapporti siano svolti, nelle loro vicende normative, indifferentemente da organi dell'amministrazione centrale o da organi dell'amministrazione periferica. Spetterà quindi a ciascuno Stato membro individuare organi e procedure per lo svolgimento di tali rapporti. Mentre sul piano dello speciale ordinamento dell'Unione la responsabilità continuerà a far capo allo Stato nel suo complesso, gli Stati membri ben potranno adottare strumenti atti a farla ricadere internamente sull'ente competente.

Un terzo gruppo raccoglierà infine le ipotesi nelle quali l'Unione riconoscerà espressamente gli enti decentrati come soggetti delle proprie dinamiche istituzionali, e come portatori di un proprio indirizzo, eventualmente non armonizzato con quello dello Stato al quale appartengono. Ipotesi di questo tipo possono per ora essere ricostruite a livello di diritto derivato. Non sono infrequenti atti dell'Unione che pongono espressamente un'attività di adempimento a carico degli enti decentrati, innovando quindi rispetto all'articolazione interna di competenze. Tali enti sono quindi chiamati ad esercitare le proprie competenze in maniera da raccordarsi diretta-

mente all'esercizio di competenze da parte dell'Unione⁵. Questo gruppo di ipotesi sembra tuttavia destinato ad accrescersi in futuro, soprattutto in relazione all'eventuale riconoscimento del potere agli enti dotati di competenze normative di impugnare direttamente atti comunitari.

4. Queste considerazioni sembrano indicare il percorso per definire i rapporti fra l'organizzazione statale e l'Unione europea in ragione del nuovo assetto di competenze fra Stato e regioni introdotto dal nuovo Titolo V della Costituzione.

Conviene brevemente considerare, a questo proposito, due disegni di legge, i quali hanno ormai raggiunto un grado di elaborazione particolarmente avanzato, la cui approvazione dovrebbe avere l'effetto di adeguare il meccanismo della partecipazione regionale ai processi di integrazione europea: il progetto di legge di attuazione del Titolo V della Costituzione, e il progetto di modifica della legge 9 marzo 1989, n. 86, che contiene la normativa fondamentale che disciplina la partecipazione delle regioni alla formazione e alla attuazione di atti dell'Unione⁶.

Il modello delineato dai due progetti, peraltro, non sembra discostarsi significativamente da quello attuale. Nel loro complesso, infatti, essi appaiono connotati da una concezione dello Stato come interlocutore esclusivo dell'Unione europea, e sembrano considerare quindi la partecipazione dello Stato all'Unione come motivo per una generale compressione delle competenze assegnate internamente alle regioni. Essi delineano di conseguenza un ruolo assai riduttivo per tali enti nell'ambito delle dinamiche istituzioni dell'Unione, non paragonabile a quello che spetta, nell'ambito di esperienze straniere, ad enti dotate di poteri comparabili, né adeguato a cogliere le potenzialità offerte dall'ordinamento dell'Unione.

Questo modello complessivamente limitativo del ruolo regionale si avverte sia nella parte dedicata a definire modelli di partecipazione alla formazione di atti dell'Unione, che in quella relativa alle competenze attuative.

Per quanto riguarda il primo profilo, relativo alla c.d. fase ascen-

⁵ Su questi casi, cfr. M. CARTABIA e J. H. WEILER, *L'Italia in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 199 ss.

⁶ DDL S. 1545, Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, approvato dal Senato il 23 gennaio 2003, e il DDL C. 3123, Modifiche e integrazioni alla legge 9 marzo 1989, n. 86, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari.

dente, i due progetti rafforzano certamente i meccanismi di partecipazione di regioni ed enti locali. A questi viene riconosciuto un certo coinvolgimento nel processo di formazione della volontà dello Stato, il quale tuttavia non sembrerebbe intaccare il principio di fondo secondo il quale la formazione della volontà dello Stato viene espressa essenzialmente dagli organi del governo centrale. Questo orientamento si avverte, ad esempio, nel meccanismo di coordinamento elaborato dal progetto per determinare la posizione unitaria da rappresentare in sede di negoziato, nell'ambito del quale il ruolo fondamentale spetta comunque agli organi del governo centrale, in particolare in presenza di divergenze nelle posizioni delle varie regioni. Soprattutto per quanto concerne la partecipazione delle regioni alla formazione di atti che ricadono nelle materie di competenza regionale esclusiva, un meccanismo del genere appare insoddisfacente. In tali materie, infatti, sembrerebbe ragionevole limitare l'intervento statale ad un ruolo di coordinamento e di mediazione, mentre la funzione decisionale spetterebbe propriamente agli enti che detengono la competenza normativa sul piano interno. A questi spetterebbe anche la partecipazione diretta ai negoziati, nel corso dei quali, come è noto, le posizioni degli Stati vanno costantemente aggiornate e modificate. Corrispondentemente, la partecipazione alla formazione di atti comunitari in materie ricadenti nella competenza concorrente di Stato e regioni dovrebbe rispecchiare la volontà di tali enti, secondo meccanismi decisionali che ne riproducano le rispettive competenze sul piano interno.

Più significative appaiono le aperture a favore degli enti regionali contenute nei due progetti rispetto alla possibilità di impugnare atti comunitari. Essi prevedono la possibilità per ciascuna regione di chiedere al governo di sollevare una questione di validità di atti ricadenti in materie di competenza regionale; tuttavia, un obbligo in questo senso si stabilisce solo in presenza di una richiesta da parte della maggioranza delle regioni. La *ratio* di tale disciplina risiede probabilmente nella considerazione che un ricorso su impulso di alcune regioni soltanto potrebbe essere avversato da altre. Dato che l'orientamento espresso dallo Stato in sede di ricorso è necessariamente unitario, un criterio che faccia leva sulla maggioranza appare astrattamente ragionevole. Esso tuttavia non considera che un provvedimento comunitario potrebbe interessare in maniera particolare o esclusiva alcune regioni. Un meccanismo del genere, inoltre, sembra limitare la partecipazione regionale alla fase di impulso. Esso andrebbe perlomeno completato attraverso meccanismi che consentano alle regioni di determinare attraverso atti di indirizzo l'anda-

mento processuale della vicenda. D'altra parte, il potere regionale andrebbe esteso in relazione alla possibilità di intervento nell'ambito di impugnazioni di atti da parte di altri Stati o istituzioni, o di vicende processuali avviate sulla base di altre competenze delle istituzionali giudiziarie dell'Unione.

Assai più restrittivo appare comunque l'orientamento in tema di competenze di attuazione. In proposito, i due progetti mantengono fermo il potere dello Stato di operare in campi affidati internamente alla competenza, concorrente o esclusiva, delle regioni, al fine di evitare che l'inadempimento regionale possa produrre responsabilità dello Stato. I due progetti delineano anzi una competenza primaria dello Stato ad adottare norme di attuazione, pur cedevole rispetto ad una eventuale attività normativa regionale, che dovrà comunque operare, nei campi di competenza concorrente, nel quadro dei principi generali da desumere dalla legislazione statale. Si tratta di un meccanismo, quindi, che ricalca sostanzialmente quello in vigore prima della riforma del Titolo V della Costituzione. Ancorché il nuovo articolo 117, par. 5, della Costituzione indichi come l'esigenza di attuazione di atti dell'Unione possa giustificare un'attività di supplenza ad opera dello Stato in materie altrimenti di competenza regionale, un meccanismo di sostituzione anticipato non sembra compatibile con il nuovo assetto di competenze. Esso infatti concepisce l'attività normativa statale non come evento di carattere eccezionale, ed imposto da una situazione di inadempimento, quanto piuttosto come attività ordinaria di attuazione, e finisce con il costituire quindi un importante disincentivo rispetto all'attività normativa delle regioni. Queste verosimilmente attiveranno propri meccanismi di attuazione, in deroga alla normativa statale, solo in caso di gravi divergenze sulle soluzioni già adottate dallo Stato.

Conviene inoltre considerare come la predisposizione di un meccanismo sostitutivo ha comunque l'effetto di determinare un processo di de-responsabilizzazione delle regioni, le quali non saranno verosimilmente indotte ad operare al fine di evitare una responsabilità per inadempimento, dato che questa verrebbe comunque a incombere sugli organi di governo centrale. Nell'ambito di una considerazione unitaria dell'apparato organizzativo dello Stato, ben sarebbe concepibile la predisposizione di meccanismi che facciano invece gravare le conseguenze dell'inadempimento direttamente sulle regioni responsabili. Un meccanismo di questo tipo valorizzerebbe maggiormente le competenze degli enti decentrati, i quali sarebbero indotti quindi ad adottare la normativa di attuazione

al fine di evitare le conseguenze derivanti da un loro inadempimento. In altri termini, è ragionevole ritenere che l'effetto di indurre un processo di adempimento potrebbe venire non già dall'alterazione del sistema delle competenze, e dalla previsione di un potere di interferenza a favore dello Stato, quanto piuttosto da una modulazione del sistema della responsabilità, che consenta di porre le conseguenze dell'inadempimento a carico dell'ente che lo abbia prodotto.

5. Nel delineare una riforma del sistema legislativo dei processi di partecipazione delle regioni al processo di integrazione europea, i due progetti lasciano quindi inalterata la concezione classica imperniata sull'identificazione dello Stato come soggetto esclusivo delle dinamiche istituzionali dell'Unione. Una diversa prospettiva, atta a valorizzare il ruolo delle regioni anche nella loro proiezione esterna rispetto all'ordinamento statale, appare tuttavia maggiormente conforme all'ispirazione della riforma del titolo V della Costituzione. L'introduzione nel sistema costituzionale italiano di elementi tipici di una forma di governo federale, infatti, non si è tradotta nella recezione acritica di modelli già presenti in altri e più consolidati sistemi federali, ma ha anche comportato, in una prospettiva assai innovativa, un rilievo esterno degli enti decentrati, e, quindi, un indebolimento della tradizionale rappresentazione unitaria dello Stato rispetto ai rapporti internazionali⁷. Sarebbe logico attendersi quindi che tale elemento sia valorizzato nella normativa di attuazione; che cioè nel disciplinare i rapporti con l'Unione europea, lo Stato italiano tenda a dare il massimo rilievo possibile all'autonomia normativa delle regioni anche sul piano dei rapporti esterni e, in primo luogo, sul piano dei rapporti con l'Unione europea. Ciò potrebbe costituire, soprattutto alla luce della parallela attività di redazione di un documento costituzionale, un significativo contributo alla ricerca di nuovi modelli organizzativi nei quali far confluire l'integrazione europea, e di un più ampio pluralismo istituzionale che attenui, per lo meno parzialmente, la tradizionale concezione dello Stato come soggetto unitario di imputazione di rapporti soggettivi.

⁷ Rinvio in proposito al mio scritto *Gli effetti degli obblighi internazionali e la competenze estere di Stato e Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 13 ss.