

Matteo Nicolini, *Partecipazione regionale e «norme di procedura». Profili di diritto costituzionale italiano ed europeo*, ESI, Napoli, 2009, pp. XII-277.

Il lavoro monografico esamina l'art. 117, c.5, Cost., introdotto dalla L. cost. n. 3/2001, che ha «costituzionalizzato» il principio della partecipazione delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano ai processi sovranazionali di decisione. La disposizione costituzionale istituisce una funzione partecipativa regionale per l'elaborazione e l'attuazione del diritto europeo, destinata a realizzarsi nel rispetto delle «norme di procedura» stabilite con legge dello Stato, le quali stabiliscono altresì le modalità di esercizio del potere sostitutivo.

L'analisi della disposizione costituzionale e della funzione partecipativa ivi enunciata muovono dall'evoluzione della partecipazione delle Regioni italiane ai processi decisionali europei. Tale evoluzione registra, da un lato, il progressivo superamento della «cecità federale» della Comunità/Unione europea nei rapporti con il livello regionale di governo; dall'altro, l'introduzione, a livello nazionale, di strumenti partecipativi mediante i quali, già prima della revisione del Titolo V della Costituzione, lo Stato associava le Regioni ai processi sovranazionali di decisione, al fine di preservare il *principio costituzionale di autonomia regionale* dall'incidenza del diritto comunitario.

L'evoluzione della partecipazione regionale ha consentito l'instaurazione di un 'dialogo' tra l'ordinamento sovranazionale e le Regioni, in virtù del quale queste ultime sono venute acquisendo una posizione di rilievo nell'ambito del *decision-making process* sovranazionale. Risulta in tal modo evidenziata l'ipotesi di lavoro, consistente nell'accertare se all'evoluzione dei rapporti tra lo Stato, le Regioni e l'Unione europea sia conseguita una differente valutazione della collocazione istituzionale delle Regioni nell'ambito del processo sovranazionale d'integrazione e una valutazione positiva della loro idoneità a conseguire gli obiettivi dell'integrazione sovranazionale.

L'analisi dell'art. 117, c.5, Cost. è condotta evidenziando i collegamenti fra tale disposizione e le altre norme costituzionali attributive di competenze alle Regioni, anche raffrontando le soluzioni apprestate dall'ordinamento italiano con quelle affermatesi negli altri Stati membri dell'Unione europea a struttura federale e regionale. Ciò, al fine di evidenziare come tali ordinamenti convengano non solo sull'esigenza di preservare il principio autonomistico dal processo di 'comunitarizzazione' delle competenze regionali, ma anche sulla necessità di procurarne l'estensione ai rapporti con l'ordinamento europeo.

Il principio costituzionale alla luce del quale è condotto l'esame dell'art. 117, c.5, Cost. è, dunque, il *principio di preferenza costituzionale per l'autonomia*, attraverso il quale si esprime, nell'ordinamento costituzionale italiano, la dialettica sottesa al principio autonomistico ricavabile dall'art. 5 Cost. Il principio di preferenza costituzionale per l'autonomia risulta, infatti, inverato nei rapporti con l'ordinamento europeo, dal momento che l'art. 117, c.5, Cost. ne assicura l'estensione ai rapporti con la Comunità/Unione europea, al fine di conseguire l'esigenza, costituzionalmente qualificata, di assicurare l'associazione delle Regioni ai processi decisionali europei.

L'esame dell'art. 117, c.5, Cost. si articola su tre piani distinti: a) quello *procedurale*, relativo alla natura della partecipazione alle fasi discendente e ascendente, così come configurate dalla legge statale recante le «norme di procedura», abilitate a porre anche la disciplina dei poteri sostitutivi; b) quello *competenziale*, che analizza l'ambito d'applicazione della funzione partecipativa, individuato dall'art. 117, c.5, Cost. nelle «materie di competenza regionale»; c) quello *processuale*, che mira a individuare i rimedi giurisdizionali a tutela delle competenze 'comunitarie' delle Regioni.

Sotto il profilo procedurale, l'indagine evidenzia come la struttura della *funzione partecipativa*, fondata direttamente in Costituzione, ricalchi la dialettica del principio autonomistico. Si tratta, peraltro, di una funzione che lo Stato è tenuto ad assicurare, nel

rispetto delle «norme di procedura», ove si manifestino i presupposti 'comunitari' per l'esercizio dell'autonomia regionale. In forza del collegamento che l'art. 117, c. 5, Cost. instaura fra le *materie di competenza regionale* e le modalità nelle quali si articola la partecipazione regionale, si perviene quindi a riconoscere alle Regioni una competenza auto-organizzativa quanto alla configurazione della funzione partecipativa, da esercitarsi nel rispetto della funzione – riservata allo Stato – di unificazione-coordinamento dei soggetti del pluralismo politico-territoriale nella prospettiva dell'integrazione sovranazionale, anche mediante il ricorso ai poteri sostitutivi stabiliti dalle «norme di procedura».

Quanto alle modalità della partecipazione, l'aver ricollegato la funzione partecipativa al principio di *preferenza costituzionale per l'autonomia* consente di affermare che la funzione partecipativa delle Regioni si traduce, in fase discendente, in una *preferenza per la diretta attuazione* degli atti normativi comunitari, rispetto alla quale l'unico titolo abilitativo per l'ingerenza statale è costituito dai poteri sostitutivi. Per la fase ascendente, il principio di preferenza costituzionale per l'autonomia abilita la partecipazione delle Regioni *a tutte le decisioni* – e ai processi decisionali in cui esse si sostanziano – dirette alla formazione della normativa europea, decisioni rispetto ai quali le «norme di procedura» sono abilitate a graduare la vincolatività del concorso regionale a seconda degli ambiti materiali comunitariamente rilevanti. Non diversamente da quanto accade per la fase discendente, i presupposti per la partecipazione regionale sono individuati nelle materie di competenza regionale.

Il riferimento alle *materie di competenza regionale* di cui all'art. 117, c. 5, Cost. estende la partecipazione regionale agli ambiti di competenza regionale (competenze legislative, regolamentari, amministrative, finanziarie, ecc.), con ciò escludendosi che le «norme di procedura» possano circoscrivere la partecipazione regionale ai soli ambiti materiali da esse individuati. La comparazione evidenzia numerose analogie fra i meccanismi partecipativi di cui sono titolari le Regioni, i *Länder*, le *Comunidades Autónomas*, ecc. – si pensi alla competenza auto-organizzativa regionale, alla preferenza per la diretta attuazione del diritto comunitario, alla graduazione della vincolatività del concorso regionale in fase ascendente –, sia in relazione al fondamento costituzionale della partecipazione. Con una rilevante eccezione: mentre nell'ordinamento italiano possono annoverarsi fra le materie di competenza regionale anche quelle che le norme europee, *interponendosi ad integrazione* dell'art. 117, c.1, Cost., conferiscono alle Regioni in deroga al riparto di competenze, negli altri Stati membri dell'Unione europea a struttura regionale e federale la giurisprudenza costituzionale esclude che la normativa comunitaria possa eccettuare il riparto costituzionale delle competenze. Da ciò consegue che in tali ordinamenti non viene ad essere apprezzata la distinzione fra competenze regionali *costituzionalmente* e *comunitariamente* 'proprie', queste ultime essendo, appunto, quelle attribuite alle Regioni dall'Unione europea.

Sotto il profilo processuale, la ricerca evidenzia come gli 'ordinari' istituti di giustizia costituzionale traducano, sul piano delle garanzie giurisdizionali, la funzione partecipativa regionale. Anche a livello sovranazionale si sono individuati i presupposti per conseguire la tutela delle competenze 'comunitarie' delle Regioni. I presupposti sono stati individuati nell'esistenza di un'istanza giurisdizionale a garanzia della 'rigidità' del riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri stabilito dai Trattati e nella riferibilità della funzione arbitrale della Corte di giustizia anche alle competenze regionali, posto che l'adeguatezza del livello statale di governo a conseguire gli obiettivi dell'azione comunitaria deve essere valutato anche con riferimento al sistema delle autonomie regionali e locali, in quanto costitutivo dell'identità costituzionale degli Stati membri.

L'analisi conclude evidenziando come le funzioni di cui sono titolari le Regioni per la partecipazione ai procedimenti normativi europei influiscano sulla loro collocazione

istituzionale nell'ambito del processo sovranazionale d'integrazione. Proprio in ragione degli strumenti partecipativi attribuiti alle Regioni, non sembra improprio ritenere che le Regioni possano concorrere alla realizzazione degli obiettivi dell'integrazione europea. Sotto questo riguardo, l'attribuzione di funzioni per la partecipazione all'elaborazione e all'attuazione del diritto comunitario non solo ne evidenzia l'idoneità a corrispondere alle esigenze del regionalismo funzionale comunitario, ma riporta l'esercizio di tali poteri, funzioni e competenze alla dimensione politico-territoriale dell'ente Regione.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali