

## Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del titolo V della Costituzione

di Lucia Serena Rossi\*  
(23 marzo 2002)

La revisione del titolo V Cost. introduce alcune importanti novità per quel che riguarda gli obblighi derivanti al nostro ordinamento dalle fonti internazionali e comunitarie. Si tratta di un problema sino ad ora in gran parte (almeno per quel che concerne il diritto comunitario) risolto "empiricamente" dalla giurisprudenza costituzionale italiana.

A dire il vero, il contributo di Enzo Cannizzaro tende a ridimensionare tali novità, contestando, con acute argomentazioni, la capacità dell'art.117, primo comma, di creare un vincolo al legislatore statale e regionale. A tale conclusione giunge sia sulla base della collocazione testuale della nuova disposizione, che su considerazioni, desunte anche dalla comparazione di altri ordinamenti, dei rischi di un'eccessiva sudditanza del Parlamento al diritto internazionale soprattutto pattizio, la cui formazione è affidata al Governo. Tale interpretazione conduce al risultato di ritenere che la portata dell'art.117 è riferita non a tutti i rapporti fra norme nazionali e norme internazionali e comunitarie, ma solo alla ripartizione di competenza fra Stato e Regioni, costituendo un vincolo da rispettare nell'esercizio corrispettivo di tali competenze.

Credo però che le nuove norme si prestino ad una diversa interpretazione, anch'essa basata su argomenti innanzitutto letterali, ma anche sistematici e teleologici.

Innanzitutto, la lettera dell'art.117 primo comma, secondo cui "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" mi pare inequivocabile: la legislazione sia statale che regionale deve rispettare non solo la Costituzione, ma anche le norme vincolanti di provenienza internazionale e comunitaria. Si tratta di un limite a priori dell'attività legislativa, di un vero e proprio tributo dell'ordinamento costituzionale italiano a valori, di provenienza esterna (ma non estranea, perché il nostro Stato concorre a fondarli), i quali appaiono così importanti che, al pari di quelli costituzionali, non possono essere posti in discussione dalle leggi dello Stato o delle Regioni.

Si potrebbe obiettare, come fa l'Autore citato, che un'apertura così inequivoca e perentoria del nostro ordinamento a tali valori avrebbe dovuto essere fatta con una diversa collocazione sistematica di norme così importanti, ponendole in particolare nel primo e non nel quinto titolo della Costituzione. A tale obiezione possono però a mio avviso opporsi due argomenti. Il primo è che la sistemazione dei nuovi principi deriva, abbastanza casualmente, dall'occasione di una riforma della Costituzione volta principalmente a ridisegnare l'assetto delle competenze interne in chiave più "federale", concretizzando l'idea della sussidiarietà e non da una precisa scelta di sminuire la portata del principio affermato.

La seconda è che una tale collocazione non sembra poi così erronea, se si riconosce all'art.117, 1° la portata più piena. Se la norma ripartisce e coordina le competenze (esclusive, concorrenti, residuali) fra più livelli, non sembra affatto ultroneo che essa menzioni, a fianco di quello statale e di quello regionale, il livello internazionale e comunitario. In altre parole, l'art.117 ricorda che, al di là delle attribuzioni nominali delle competenze allo Stato o alle Regioni, l'esercizio sostanziale delle competenze deve tenere conto di fonti di produzione non nazionali, di fronte alle quali le altre devono cedere e contro le quali esse nascono affette da vizio genetico. La sussidiarietà può così declinarsi in maniera coerente in tutti i suoi livelli. L'art.117 d'altro canto costituisce anche un freno alla conclusione di accordi da parte dello Stato in violazione della competenza regionale (che comporterebbe una violazione della Costituzione, ai sensi del primo comma). Quindi esso rappresenta anche una garanzia dei poteri regionali.

Un'altra possibile obiezione a questa costruzione è la seguente: se si riconosce l'inderogabilità di una simile "riserva ultranazionale", si svuotano gravemente i poteri tanto del Parlamento quanto delle Regioni, a favore del Governo che negozia gli accordi internazionali e concorre alla formazione delle norme comunitarie. Quindi la riforma della Costituzione con una mano darebbe nuovi poteri alle Regioni, ma con l'altra glieli toglierebbe. Il Parlamento sarebbe poi espropriato dalle sue funzioni almeno per quel che riguarda gli accordi in forma semplificata, che non necessitano della sua autorizzazione alla ratifica.

Certo, il rischio esiste, ma nella Costituzione, interpretata sistematicamente, esiste anche il rimedio. L'art.117 va infatti

interpretato alla luce degli artt.80 e 87, che occorrerebbe “rivitalizzare”. E’ noto infatti che la prassi applicativa di tali norme ha finito molto spesso con l’ignorare l’obbligo della riserva di legge per la conclusione di accordi internazionali (sul tema v. CONFORTI, Lezioni di diritto internazionale, Napoli, 1997, p. 70 ss.). Ma un’applicazione rigorosa delle procedure previste dagli stessi ridonerebbe al Parlamento un controllo effettivo sulla conclusione di quasi tutti i trattati: riesce infatti difficile immaginare un accordo internazionale che non comporti né variazioni di legge, né oneri al bilancio, e nemmeno implicazioni politiche, a parte le ipotesi meno frequenti dei regolamenti di giurisdizione e delle variazioni al territorio. Quindi il fatto che il Governo abbia spesso vincolato l’Italia con accordi internazionali in violazione di tali procedure è più imputabile alla “pigrizia” e alla “connivenza” del Parlamento (che spesso ratifica ex post, al momento di dare l’ordine di esecuzione, oppure delega al Governo la conclusione di “accordi di applicazione” di accordi precedenti, i quali hanno spesso importanti valenze politiche o di bilancio).

Ci si potrà semmai domandare, in sede di attuazione della riforma del Titolo V, se non sia il caso di prevedere una sorta di “riserva di legge regionale” con cui siano le Regioni ad autorizzare in talune materie il Governo a ratificare gli accordi internazionali. Pur con qualche limite, perché la politica estera è chiaramente riservata allo Stato (ma forse l’Unione europea non è più così “estera”), una simile soluzione mi sembra ipotizzabile e costituirebbe un parallelo con quanto previsto dalla Riforma per la partecipazione delle Regioni alla formazione del diritto comunitario. Le Regioni, dal canto loro, nel concludere gli accordi di loro competenza, dovranno rispettare la riserva di legge parlamentare: non sarebbe infatti concepibile, ad esempio, che una regione frontaliere pattuisse, con una regione straniera limitrofa, la cessione di una parte del suo territorio senza l’autorizzazione del Parlamento. Paradossalmente, le variazioni del territorio non sono comprese dal nuovo art.117 né nella competenza esclusiva dello Stato né in quella concorrente, dunque parrebbero ricadere nella sfera di competenza regionale.

Tale problema è solo in parte risolto dal disegno di Legge La Loggia (attualmente in discussione), che all’art.1 esclude gli accordi in forma semplificata dal primato conferito dall’art.117, 1°, riservandolo ai soli trattati ratificati a seguito di legge di autorizzazione. In tal modo si risolve il problema del rispetto da parte del Governo dei poteri del Parlamento ma non di quelli delle Regioni. Va poi detto che in mancanza della citata limitazione, peraltro legittima, la lettera dell’art.117,1 porterebbe ad equiparare gli accordi in forma semplificata a quelli conclusi in forma solenne perché il diritto internazionale non distingue gli obblighi a seconda della loro procedura di conclusione. Piuttosto, il diritto internazionale consente la possibilità di invocare la nullità di un accordo concluso in grave violazione delle norme interne sulla competenza stipulare: tale violazione farebbe venire meno in radice l’obbligo internazionale. Il che non esclude poi che, nel rispetto delle norme internazionali, lo stato non possa decidere di denunciare un trattato. L’art.117 di per sé non implica infatti che, una volta che ci si vincola ad un trattato, non ci si può più ritirare; naturalmente occorre farlo senza violare il trattato in oggetto e le norme generali previste dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

L’art.117,1° va poi coordinato con gli artt.10,1° e 11 Cost. (che non sono stati toccati dalla riforma), individuandone le rispettive funzioni. Com’è noto, il primo determina l’apertura del nostro ordinamento alle norme internazionali generali (consuetudini e principi generali di diritto), mentre il secondo, originariamente concepito per l’appartenenza all’ONU e ad altre organizzazioni internazionali, è stato interpretato dalla Corte Costituzionale come norma di raccordo fra ordinamento interno e ordinamento comunitario, che garantisce la prevalenza alle norme di quest’ultimo su quelle del primo. Dunque sino ad ora solo le consuetudini avevano una copertura costituzionale esplicita, mentre il diritto comunitario la riceveva in via interpretativa ed il diritto internazionale patrizio ne era sprovvisto.

E’ da tempo che da più parti si auspicava l’introduzione nella Costituzione di una norma che esplicitamente imponesse l’osservanza del diritto comunitario e di quello internazionale pattizio nel nostro ordinamento (sul tema e per riferimenti bibliografici, v. ROSSI L.S., Rapporti fra norme interne e norme comunitarie, in Novissimo Digesto pubbl., IV, UTET, 1996). L’art.117,1° assolve tale funzione.

L’aspetto più problematico è che l’art.117 sembra postulare come conseguenza della sua violazione la dichiarazione di incostituzionalità delle norme statali o regionali contrastanti, senza distinguere fra le fonti internazionali e quelle comunitarie. Tuttavia, per quel che concerne il diritto comunitario, si deve giungere a conclusioni diverse, sulla base della giurisprudenza costituzionale interpretativa dell’art.11 (a partire dalla sentenza 170/84, Granital)

Tale giurisprudenza arricchisce infatti l’art.117 sotto tre profili.

1) Conformemente a quanto affermato dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee (sentenza Simmenthal: causa106/77 del 9.3.1978, Racc. p.629) la giurisprudenza Granital ha sancito la prevalenza “automatica” delle norme comunitarie su quelle interne – anteriori o posteriori - con esse contrastanti. La conseguenza di tale supremazia è quella

che tali norme possono essere applicate diffusamente da tutti i giudici, senza necessità di un rinvio alla Corte Costituzionale. Del resto, richiedere l'incidente di costituzionalità, poiché sarebbe in contrasto con la giurisprudenza della Corte di Giustizia, violerebbe in ultima analisi lo stesso art.117,1° che prescrive il rispetto del diritto comunitario.

2) Secondo la giurisprudenza costituzionale rimane la necessità del rinvio soltanto in due ipotesi eccezionali, indicate dalla sentenza Granital: incompatibilità della norma interna così grave da compromettere la perdurante partecipazione dell'Italia al processo di integrazione comunitario e contrasto della norma comunitaria con un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale italiano.

3) La giurisprudenza costituzionale interpretativa dell'art.11 non limita al legislatore e ai giudici l'obbligo di applicare il diritto comunitario contrastante con una norma interna, ma lo estende alla P.A. (sent.389/89). Dunque il campo di applicazione soggettivo dell'art.11 è maggiore di quello dell'art.117,1 ed una interpretazione sistematica allarga la portata di quest'ultimo con riferimento al diritto dell'UE.

Quanto alla limitazione del controllo accentrato rispetto alla violazione delle sole norme internazionali, va ricordato che la dottrina internazionalistica ha da tempo indicato alcune tecniche interpretative (interpretazione conforme e specialità in ragione della fonte) che possono in taluni casi consentire al giudice ordinario di applicare comunque le norme internazionali pattizie anziché quelle interne contrastanti (ciò è opportunamente rilevato anche da CANNIZZARO cit.: v. CONFORTI, op. cit. p.312 ss.). Certo non si può escludere, nel tempo, una sorta di spill over della giurisprudenza Granital anche alle fonti internazionali. In ogni caso però la minore "automaticità" delle prevalenze delle norme internazionali rispetto a quelle comunitarie non è priva di qualche giustificazione. Infatti, da un lato le norme internazionali generali sono poche, la loro formazione è lenta ed è data spesso dal comportamento dello Stato nel suo insieme e non del solo Governo, cosicché spesso la loro stessa individuazione non è univoca. D'altro lato, proprio il carattere spesso governativo e quasi sempre statale degli accordi internazionali potrebbe giustificare il fatto che una norma (ad esempio regionale) che si presume con essi incompatibile non sia semplicemente "disapplicata" da un qualunque giudice, ma venga vagliata dalla Corte costituzionale.

Vorrei infine svolgere qualche considerazione sulle competenze delle Regioni nei confronti dell'ordinamento comunitario. I poteri di attuazione (la c.d. "fase discendente" erano in realtà già stati trasferiti alle Regioni da alcuni anni). Più difficile è immaginare la regolamentazione che potrà essere disposta per i poteri regionali relativi alla fase "ascendente", vale a dire alla formazione delle norme comunitarie. E' infatti del tutto escluso che le Regioni possano essere rappresentate come tali in seno al Consiglio: la ripartizione interna dei poteri statali è argomento che non riguarda l'Unione e su cui regna la diffidenza di molti Stati membri. Del resto nemmeno uno Stato federale come la Germania pretende di inviare alle sedute del Consiglio i rappresentanti dei Laender. In altre parole, se uno Stato ha un "problema" di rappresentanza regionale, deve risolverlo al suo interno senza scaricarlo sulle istituzioni comunitarie.

Sino ad ora l'unico organo comunitario che dà voce alle autonomie locali è il Comitato delle Regioni. Tuttavia quest'ultimo, dati i suoi esigui poteri, non è certo in grado di influenzare significativamente il processo legislativo comunitario.

La soluzione dunque non può essere trovata a Bruxelles, ma a Roma. Si dovrà quindi rafforzare il controllo delle Regioni sul Governo italiano, in modo da incidere sulla linea che questo porterà poi a Bruxelles. Un potenziamento della Conferenza Stato Regioni potrebbe configurare il meccanismo adeguato. Le indicazioni della Regioni non potrebbero comunque pregiudicare quella coerenza di linea dei rapporti dell'Italia verso l'UE che rientra nella politica estera, di competenza dello Stato.

Vi è invece da dubitare che le Regioni eserciteranno in prima persona (vale a dire senza la mediazione governativa) poteri rilevanti per quel che attiene la fase ascendente. Innanzitutto non è ben chiaro quali siano "le relazioni delle Regioni con l'UE": al momento sono così scarse che una riserva costituzionale della loro competenza rischia di essere una scatola vuota.

Da ultimo una notazione curiosa Fra le materie di legislazione concorrente vi è il commercio estero Ora, tranne che per la sua promozione, il commercio con l'estero è ormai disciplinato in tutta la sua parte tariffaria e di contingenti dall'Unione europea e dall'Organizzazione mondiale del commercio. Risulta alquanto ridicola - ed anche un po' inquietante - allora la precisazione dell'art.120 secondo cui "la regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni". Sorprende l'idea stessa che occorra scrivere nella Costituzione che il nuovo

assetto "federale" non creerà balzelli locali di stampo medievale.

\* p.s. Diritto delle Comunità europee - Università di Bologna - rat0735@iperbole.bologna.it

Forum di Quaderni Costituzionali



i Costituzionali