

**Legge "La Loggia" e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari:
la Corte (a buon diritto) assolve le scelte legislative, benchè incomplete**

di Lorenza Violini

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 1/2005)

1. Nel luglio scorso la Corte Costituzionale si è cimentata con diversi problemi di costituzionalità sollevati all'indirizzo di alcune delle più discusse norme della l.n.131/2003 attuativa del nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione (legge La Loggia), da quelle che delegavano il Governo a emanare decreti legislativi ricognitivi dei principi fondamentali per le nuove materia regionali a quelle in tema di potere estero - sia internazionale che comunitario - delle Regioni. L'esito di detta tornata di giudizi è risultato essere sostanzialmente favorevole al legislatore, che registra una assoluzione su pressochè tutte le disposizioni impugnate; il che - se non sempre è risultato favorevole all'autonomia regionale - può essere considerato un buon risultato per i processi di attuazione della riforma costituzionale i quali, se non in palese contrasto col dato normativo di riferimento, è bene che facciano il loro corso, restituendo - ove possibile- qualche traccia di stabilità ad un quadro apparso ai primi commentatori della riforma come un sistema policentrico "esplosivo".

La scelta per la stabilità risulta pienamente giustificata nella sentenza che qui si commenta, la n. 239 del 2004, non solo sul piano della opportunità ma anche, e soprattutto, sul piano della legalità costituzionale. La norma dell'art. 117, V comma Cost., infatti, che le ricorrenti, la Provincia autonoma di Bolzano e la Regione Sardegna, ritengono sia stata violata (insieme a quella del III comma) è caratterizzata da una estrema genericità e rimanda la determinazione di molti aspetti della disciplina relativa alla fattispecie dei rapporti comunitari delle Regioni al legislatore ordinario, la cui ampia discrezionalità gli consente di optare tra le svariate soluzioni astrattamente possibili e tra loro anche molto diversificate. Risulta pertanto incoerente, sul piano costituzionale, imputare al legislatore di essersi attestato su scelte minimali, sostanzialmente imperniate su una forte tutela della capacità decisionale unitaria dello Stato centrale in sede europea, valore - del resto - ben presente al legislatore costituzionale comunitario del passato, come emerge dall'art. 230 del Trattato, ma anche del futuro. Nel Trattato costituzionale, in corso di ratifica, infatti, ben poco si dice circa la partecipazione delle Regioni al processo comunitario, accettando che essa sia pressochè interamente determinata dagli Stati. Di scelta in scelta, il processo di decisione "a cascata" non si arresta né alla nostra costituzione né alle scelte attuative poste in essere dalla legge La Loggia ma finisce (o meglio finirà, forse) in sede di accordi che andranno assunti dalla Conferenza Stato Regioni, non senza che ciò provochi lo scontento delle autonomie speciali, come il ricorso da alcune di esse redatto e qui considerato dalla Corte non manca di documentare.

2. Riandando alle censure sollevate contro l'art. 5 della legge La Loggia, a norma del quale le Regioni, ordinarie e speciali, concorrono direttamente, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari, secondo determinate modalità, esse si sostanziano in rilievi mossi al legislatore sia sul piano della base normativa di riferimento per l'emanazione della disciplina in esame sia sul piano delle garanzie procedurali, solo abbozzate ma già ritenute inadatte a garantire alle Regioni una partecipazione efficace ai processi decisionali in sede europea.

In particolare, le ricorrenti ritengono che la competenza dello Stato a regolamentare la partecipazione delle Regioni a detti processi ex art. 117, V comma sia subordinata alla competenza di cui al III comma del medesimo articolo, il quale annovera la materia "rapporti internazionali e dell'Unione Europea delle Regioni" tra le materie di competenza concorrente e quindi soggette solo alla potestà legislativa statale quanto alla determinazione dei principi fondamentali. Tale vincolo dovrebbe valere anche per i procedimenti, che lo Stato dovrebbe regolamentare solo in linea di massima.

Pressochè ignorato da alcuni tra i primi commentatori della riforma, il nodo interpretativo qui segnalato era invece stato messo in luce dalla dottrina che aveva in proposito avanzato altre ipotesi di soluzione, oltre a quella fatta propria nell'ordinanza di rimessione.

E, invero, mentre la lettura della disciplina costituzionale proposta in sede di ordinanza di rimessione gerarchizza il rapporto tra III e V comma, considerando concorrente anche la competenza statale a determinare le procedure, in astratto tali norme possono essere considerate equivalenti, alternative - avendo ognuna un proprio ambito di applicazione - o possono infine essere cumulate, se si ritiene che le relazioni delle Regioni con le istituzioni comunitarie

debbano essere regolamentate dallo Stato sia tramite una legislazione di principio sia tramite norme procedurali.

Le considera equivalenti chi ritiene che legge statale che stabilisce i principi fondamentali della materia altro non possa fare se non stabilire delle procedure, poichè il combinato disposto dei due articoli impedirebbe allo Stato di incidere sul merito delle decisioni che le Regioni assumono in sede comunitaria e in sede internazionale; altrimenti detto, fase ascendente, fase discendente e tutto quanto concerne i rapporti comunitari delle regioni sarebbero sottoposti solo a norme procedurali, coincidenti con le norme di principio di cui alla competenza concorrente. Se lette come alternative, invece, allora il III comma conterrebbe una competenza "residuale e strumentale", a mente della quale i rapporti con l'Unione Europea da definire solo con norme di principio sarebbero quelli non rientranti nella fase ascendente relativa alla predisposizione ed emanazione degli atti (normativi - secondo la dizione costituzionale, non ripresa dalla legge La Loggia) comunitari, che deve essere invece regolamentata, sul piano delle procedure, dalla legge statale, vigendo in materia una riserva di legge a norma del V comma. Se, infine, le due norme in esame fossero da applicarsi cumulativamente, allora la materia dei rapporti comunitari sarebbe soggetta sia ai principi di cui al III comma sia alle norme di procedura, con ciò ritenendo che alla Regione venga attribuita dalla Costituzione "una specifica propria autonomia normativa" non incompatibile con norme di procedura da rispettare almeno nella fase ascendente dei rapporti comunitari, mentre nella fase discendente, in cui norme procedurali dello Stato interferirebbero con l'autonomia legislativa e amministrativa delle Regioni, si dovrebbero emanare solo norme di principio.

Sul punto, la risposta della Corte giunge netta, a chiarire che il V comma dell'art. 117 "istituisce una competenza statale ulteriore e speciale rispetto a quella di cui al III comma", la quale ha ad oggetto una materia ben più ampia, quella dei rapporti internazionali e comunitari delle Regioni. Pur essendo concorrente, tale materia non osta alla individuazione - nel suo ambito - di uno specifico settore relativo alle norme procedurali, in cui - per espressa disposizione costituzionale - la competenza esclusiva dello Stato, sotto forma di riserva di legge statale, si riespande a scapito della competenza regionale. Norme di procedura, specifica la Corte, che devono essere considerate come relative solo alla fase ascendente dei processi decisionali comunitari e che possono valere anche per le Regioni a Statuto speciale di nuovo in forza della lettera della norma, norma che vale dunque ad escludere l'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale n.3 del 2001; norme di procedura che, *ça va sans dire* nulla dovrebbero insinuare quanto alle valutazioni di merito in base alle quali le Regioni "partecipano" al processo decisionale comunitario, a differenza di quanto può accadere nel settore dei rapporti internazionali in cui, sussistendo la competenza esclusiva in materia di politica estera, lo Stato centrale è legittimato - pur dentro rigorosi limiti quanto ai motivi (sent. 238/2004) - a intervenire con proprie considerazioni di merito.

Individuato e circoscritto il parametro, secondo una logica profondamente incardinata nel testo della novella costituzionale, la valutazione di infondatezza della prima censura di incostituzionalità dell'art. 5 della legge 131/2003 segue naturalmente. L'articolo in esame, infatti, che trova la sua ragion d'essere nel solo V comma dell'art. 117, istituisce indubbiamente una procedura e solo quella, non contenendo alcun principio di natura sostanziale; in forza di tale articolo, la posizione delle Regioni nel procedimento di emanazione degli atti normativi comunitari risulta rafforzata rispetto al regime precedente, coerentemente con lo spirito della revisione costituzionale volta ad introdurre in Costituzione elementi di federalismo. E, invero, alle Regioni spetta non solo il potere di esprimersi nelle sedi nazionali (e segnatamente in seno alla Conferenza Stato Regioni nel corso della sessione comunitaria, peraltro non sempre tenutasi) ma anche di "partecipare", seppure con poteri ancora da definirsi, ai lavori di tutte le principali istituzioni comunitarie, vale a dire al Consiglio, alla Commissione e alle loro articolazioni nonché, indirettamente, alla Corte di Giustizia.

Sempre in forza della interpretazione data al parametro, attributivo di una competenza esclusiva, risulta superfluo per la Corte rispondere ad una ulteriore argomentazione avanzata dalle ricorrenti nell'erroneo presupposto che si trattasse invece di competenza concorrente. L'argomento riguardava la fungibilità - nel regime del riparto di cui all'art. 117, III comma, Cost. - tra la legge regionale attuativa dei principi sanciti a livello statale e l'accordo da stipularsi in sede di conferenza Stato-Regioni. Va rilevata, in proposito, una singolarità della disciplina legislativa di cui si discorre in questa sede: ad una prima lettura, infatti, essa appare formulata in termini assai generali, non dissimili quindi da una normativa quadro o da una normativa contenente principi, e pertanto potrebbe essere considerata compatibile anche con un regime di riparto di competenze di natura concorrente; tuttavia, tale normativa rimanda non già a leggi regionali attuative ma a due accordi, cui spetta la definizione concreta sia delle forme di partecipazione al processo decisionale comunitaria sia delle modalità di designazione del Presidente della delegazione italiana presso le istituzioni dell'Unione. Lamenta la ricorrente che, in tal modo, l'autonomia legislativa delle Regioni risulta indebitamente compressa a favore di un atto che, pur emanato dai rappresentanti delle Regioni, di fatto attiene al novero degli atti di pertinenza dello Stato. Analogo argomento viene tra l'altro sollevato per contrastare la legittimità costituzionale del II comma dell'art. 5,

secondo cui il Governo è tenuto a presentare ricorso alla Corte di Giustizia se la richiesta è stata avanzata a maggioranza assoluta dalla Conferenza Stato-Regioni; mentre si sarebbe portati a ritenere che tale procedura sia favorevole all'autonomia regionale, le Regioni possono a ragione sentirsi coartate nell'esercizio dei propri poteri decisionali. Emerge da tali censure un malessere nei riguardi delle procedure cooperative che non dovrebbe essere sottovalutato; esse infatti, oltre a presentare non pochi aspetti problematici sul piano della legittimità, tendono a scontrarsi con difficoltà pratiche di cui tener conto, non ultima la poca attitudine alla cooperazione che caratterizza i rapporti tra le Regioni. Tutto ciò suggerisce di procedere con cautela sulla via della cooperazione - attualmente assai battuta dalla Corte Costituzionale - potendo essa risultare problematica non solo sul piano teorico ma anche per i suoi risvolti pratici. Come rileva una attenta dottrina, infatti, data la situazione di antagonismo in cui spesso versano i rapporti tra Stato e Regioni e tra Regioni, è probabile che, ad esempio, lo strumento della richiesta al Governo di presentare ricorso alla Corte di Giustizia non sia destinato ad avere grandi applicazioni pratiche

3. Va affrontata ora, acquisito questo primo aspetto, la seconda delle due principali censure mosse alla disciplina attuativa della novella Costituzionale, quella di non essere sufficientemente efficace a tutelare la particolare autonomia delle Regioni speciali. Tale supposto vizio di incostituzionalità viene fondato dalle ricorrenti su impianti argomentativi che vengono tutti puntualmente smantellati dalla Consulta.

E, invero, la disciplina messa sotto accusa non ottempererebbe al mandato costituzionale nella parte in cui esso, parlando di "partecipazione", imporrebbe di configurare la medesima in modo tale da renderla incisiva ed efficace. Si fa qui evidente riferimento a modalità di partecipazione ai processi decisionali comunitari in cui, almeno in determinate materie, sull'esempio di altri stati federali, sia reso possibile anche alle Regioni italiane di esprimere, in merito agli atti da emanare in sede comunitaria, posizioni in grado di determinare o di modificare la posizione del Governo centrale. Non è certo il caso in questa sede di riandare a tutte le possibili configurazioni normative adottate dagli altri Paesi europei di natura federale; sta di fatto che le ricorrenti sembrano avere una idea ben precisa di come vada configurata tale partecipazione, di cui dovrebbe far parte: a) un meccanismo atto a garantire una reale consistenza al ruolo delle Regioni e delle Province autonome, b) un numero minimo di rappresentanti regionali c) delegazioni di soli componenti regionali per le materie oggetto di legislazione regionale esclusiva. Ma, in effetti, qui la creatività interpretativa regionale sembra spingersi ben oltre il consentito e ciò in presenza di una normativa costituzionale che, a motivo della sua indeterminatezza, difficilmente si presta ad essere letta in modo tanto estensivo. Su questo punto, tra l'altro, la dottrina - pur con diverse valutazioni - sembra essere unanime, tanto che si è apertamente parlato in più sedi, a proposito della regolamentazione costituzionale dei rapporti tra Regioni ed Europa, di una "occasione mancata" per inserire in costituzione un vero e proprio "Europaartikel" sull'esempio dei paesi europei sopra menzionati. Anzi, vi era stato anche chi, esasperando un poco l'interpretazione della norma, si era spinto ad affermare che una partecipazione regionale in cui alle Regioni fossero conferiti poteri decisorii o paradedicisori in assenza di una esplicita autorizzazione costituzionale potesse essere considerata illegittima.

Forte o debole che sia - e questo la Costituzione non lo pregiudica - la "partecipazione" prevista dal V comma resta su un piano di neutralità la quale, tuttavia, non è astrattamente neutra ma disegna quello spazio di discrezionalità che spetta al legislatore riempire di contenuti; ed in questo senso anche la norma della legge La Loggia non può essere considerata impropria sul piano costituzionale per essersi attenuta - pur in presenza di una competenza piena - ad una regolamentazione quadro, per principi, che demanda all'accordo tra regioni le ulteriori norme attuative dei principi stessi. In questo senso ha pienamente ragione la Corte quando afferma che le censure di inadeguatezza della partecipazione regionale potranno essere avanzate solo nei riguardi delle norme relative all'accordo, chiamato a definire il "concreto atteggiarsi" della disciplina. Non spetta infatti alla Corte censurare la volontà del legislatore costituzionale, quando questi lascia al legislatore ordinario il compito di definire certi aspetti della disciplina di determinate materie, né potrebbe la Corte medesima interferire con l'esercizio della discrezionalità legislativa quando, in presenza di una competenza legislativa esclusiva, viene rimessa alla contrattazione tra le parti interessate l'assunzione di determinate e pur cruciali decisioni in merito. Se poi a censurare questo processo decisionale "a cascata" sono soggetti dell'autonomia speciale, ha buon gioco la Corte a ribattere che proprio il rispetto di tale autonomie è un principio che il legislatore ha posto come vincolo alle determinazioni per accordi e che quindi, se esso non sarà rispettato, potrà seguire una impugazione dell'accordo. *Ad abundantiam* va poi rilevato come la norma di attuazione del dettato costituzionale, quasi precorrendo le richieste delle autonomie speciali, stabilisca un "numero minimo" (ed effettivamente assai minimo, trattandosi del numero uno) di rappresentanti regionali in seno alle delegazioni ed istituisca un regime (seppur, di nuovo, minimamente) differenziato per le materie di competenza esclusiva regionale, prevedendo che in tali casi il Capo delegazione possa essere un Presidente di Regione

In sintesi, dunque, la disciplina impugnata - pur avendo fatto scelte minimali - non è considerata dalla Corte

costituzionalmente illegittima a motivo della sua coerenza con una disciplina costituzionale che fa da *tête de chapitre*, lasciando tutto il resto - a guisa di pagina bianca - alla penna del legislatore ordinario. Del resto, sulla censura di genericità alla norma costituzionale si registra in dottrina un consenso pressochè unanime, genericità che la Corte non ha ritenuto di attenuare con proprie (e quindi problematiche) scelte.

Resta dominante, in tale ricostruzione, quello che potrebbe essere stato il principio guida, la *ratio* ultima delle scelte sia del legislatore ordinario e costituzionale sia del Supremo Collegio, vale a dire il principio della garanzia della unitarietà della rappresentazione della posizione italiana in sede europea; essa riecheggia la prescrizione comunitaria presente nel Trattato fin dal momento del via libera alle rappresentanze regionali, avvenuto a Maastricht, con la modifica dell'art.230 già citato, secondo il quale anche rappresentanti regionali possono essere presenti al Consiglio purchè siano in grado di impegnare il proprio governo rispetto alle decisioni prese in quella sede, clausola di cui molti stati europei hanno ampiamente approfittato per dare "cittadinanza europea" alle proprie articolazioni territoriali.

4. Non così da noi, dove la tensione a mantenere l'unitarietà delle posizioni dello Stato e quindi a conservare intatta la capacità decisionale del Consiglio permane anche in quei casi in cui sussista una competenza regionale di natura esclusiva. In questo settore, in effetti, ci si sarebbe potuti aspettare un incremento dei poteri delle Regioni che fosse sancito in sede costituzionale senza lasciare la cosa impregiudicata e quindi, eventualmente, da definire in sede di legislazione ordinaria o di accordo. La Costituzione, come già detto, ha scelto invece di non percorrere questa strada ed è questo il motivo che ha indotto la Corte a rigettare anche l'ultima delle censure avanzate dalle ricorrenti, che lamentavano una indebita esclusione delle Regioni speciali dall'esercizio di poteri "forti" di partecipazione al processo decisionale europeo anche nelle materie di competenza regionale primaria a norma dei rispettivi statuti. In particolare, le Regioni avanzavano censure di legittimità costituzionale nei confronti della norma (di principio) dell'art. 5, l. nr.131 del 2003, secondo la quale "nelle materie di competenza esclusiva" il Governo può designare come Capo delegazione un Presidente di regione; non avendo la legge menzionato, accanto alle materie esclusive, anche le materie oggetto di competenza primaria, la Provincia di Bolzano e la Regione Sardegna eccepiscono l'incostituzionalità della disciplina.

Ora, è noto come in dottrina si sia riflettuto a lungo sulle possibili differenze che intercorrono tra la nuova competenza esclusiva regionale e la competenza primaria propria delle Regioni a statuto speciale, concludendo per la non sovrapposibilità delle due figure nell'ottica della individuazione dei limiti alle stesse; se, invece, esse fossero equivalenti, allora ciò significherebbe che i limiti apportionabili a una delle due dovrebbero essere automaticamente estesi all'altra, il che è palesemente contraddittorio con l'esistenza di un diverso quadro costituzionale di riferimento per ciascuna di esse. La Corte ha certamente presente la problematica e, non a caso, premette alla motivazione della decisione di infondatezza che "non di rado le materie di competenza primaria delle Regioni ad autonomia particolare coincidono con alcune materie di competenza residuale delle Regioni ad autonomia ordinaria"; resta il fatto - sempre secondo la Corte - che mentre le prime sono competenze specifiche di alcune autonomie speciali, le seconde sono comuni ai due gruppi di regioni, costituendo quindi un fattore di unificazione esteso a tutto il territorio nazionale. Ed è in forza di questo elemento unificante, assente per quelle materie riservate dagli Statuti alla competenza primaria regionale e non coincidenti con materie esclusive, che si giustifica la mancata estensione del potere di presiedere la Delegazione ai casi in cui si sia in presenza di una competenza primaria, salvo quelli che coincidono con la competenza esclusiva delle altre Regioni. Pur al solo scopo della designazione della presidenza della Delegazione, si risente in tale principio il ricordo di passate concezioni, quelle che avevano consentito allo Stato di interferire con le competenze regionali in forza del limite generale del rispetto degli obblighi internazionali; *mutatis mutandis*, è infatti vero che oggi l'esistenza di una materia di competenza (primaria) regionale non ostacola l'esercizio di poteri statali che formalmente riguardano solo un aspetto procedurale ma, nella sostanza, possono ben condurre a che siano assunte decisioni incidenti su tali materie senza che la voce della Regione si sia potuta far sentire in modo incidente, o almeno nel modo più incidente prefigurato dalla normativa di attuazione, che è quello di presiedere la Delegazione. La tutela di questa pur limitata categoria di poteri regionali è confinata in questo caso all'unico baluardo procedurale sancito dalla legge, cioè la previsione di almeno un rappresentante regionale in seno alla Delegazione italiana ed, eventualmente, agli accordi da stipularsi in sede di Conferenza Stato-Regioni, riproponendosi così la questione sopra menzionata, della problematicità che può sorgere, soprattutto sul piano pratico, da questo susseguirsi di oneri di cooperazione in capo alle Regioni e tra le stesse e lo Stato centrale.

Ad onta dei dubbi che si possono avanzare sul merito dell'intera disciplina, va tuttavia osservato che assai flebili erano le motivazioni addotte a fondamento della richiesta di dichiarazione di incostituzionalità, soprattutto laddove il parametro invocato altro non conteneva se non un obbligo non specificato di introdurre nei processi comunitari la generalissima *partecipazione* delle Regioni. Né tale pretesa potrebbe essere avanzata fondandosi sull'art. 3 Cost., lamentando una discriminazione delle Regioni speciali rispetto a quelle ordinarie. Ad escludere la irragionevolezza

soccorre ancora la *ratio* sopra menzionata, quella del mantenimento della unitarietà della posizione della delegazione italiana nei riguardi della Comunità europea, come si legge alla conclusione del punto 6 delle Considerazioni di diritto.

5. Non molte altre parole, dopo quanto già accennato sopra, meritano di essere spese a commento dell'ultimo punto della sentenza, dedicato a respingere come infondata l'ultima delle censure avanzate, quella che di nuovo riprende il tema della indebita compressione della competenza regionale ad opera del legislatore ordinario, il quale ha conferito non alle regioni prese singolarmente bensì alla maggioranza assoluta della Conferenza Stato Regioni il potere di provocare un intervento del Governo presso la Corte di Giustizia. E, invero, il *favor autonomiae* avrebbe ben potuto fondare poteri più incidenti di quelli - in verità già abbastanza forti - previsti dalla normativa in esame. Tuttavia, in assenza di indicazioni costituzionali, sarebbe stato ben strano assistere, per mano della Corte, alla riscrittura della normativa in materia, che correttamente la sentenza identifica come ambito di esercizio - non arbitrario, certamente - della discrezionalità del legislatore. In conclusione dunque non resta che prendere atto di come la Corte abbia letto le scelte prima costituzionali poi legislative con grande prudenza, interpretando il parametro costituzionale in stretta connessione con la lettera della norma, senza fughe in avanti volte a modificare il tasso di autonomia previsto in sede di revisione costituzionale e consentendo invece al legislatore di riempire di contenuti, grazie ad un esercizio non irragionevole della propria discrezionalità, gli ampi spazi di intervento lasciati aperti dalla norma costituzionale; in particolare, nell'alternativa tra spinte autonomistiche e tensione all'unità, il legislatore (con l'avallo della Corte) ha tenuto come valore di riferimento quella del mantenimento dell'unitarietà della posizione italiana in sede comunitaria, valore importante per il paese ma valore imprescindibile per l'Unione europea per essere espressamente sancito nei Trattati.

Ora, se le scelte del legislatore possono essere a buon diritto criticate, per la mancanza di creatività, per il poco coraggio nella prefigurazione degli strumenti partecipativi, per aver in gran parte abdicato al proprio ruolo demandandolo a defatiganti procedure collaborative con scarse prospettive di risultato, va invece riconosciuto alla Corte il merito di aver resistito alla tentazione (che pure non deve essere stata debole) di sostituire criteri e valutazioni proprie a quelle di chi poi sarà chiamato, secondo le logiche dei processi politici democratici, a rispondere delle proprie scelte davanti agli elettori.

Così A. RUGGERI, *Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia*, in www.federalismi.it

F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governo in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *questa Rivista* 2001, 7.

Per tutti, A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino 2002, 231.

In tema, sia consentito rinviare a P. PEREZ TREMP, L. VIOLINI, *La Costituzione Europea e l'organizzazione territoriale degli Stati membri*, paper al Seminario "The National Constitutional Reflection of European Union Constitutional Reform", Madrid, 2-3 settembre 2004, in corso di pubblicazione su *Rivista di diritto pubblico europeo*.

La legge di attuazione riprende qui la formula della norma costituzionale di riferimento, tra le poche a sottoporre ad un minimo comune denominatore espresso le due forme dell'autonomia regionale, l'ordinaria e la speciale, allo scopo di sottrarre la disposizione all'applicazione della "clausola di favore" di cui all'art. 10 della l.cost. nr.3 del 2001; in verità, poi, la norma in esame non equipara ma continua a tenere distinti i regimi giuridici di partecipazione ai processi decisionali comunitari dei due tipi di Regioni, instaurando per le Regioni speciali un regime differenziato e più favorevole rispetto alle Regioni ordinarie, senza peraltro che la norma abbia dato adito a contestazioni da parte delle seconde.

Sia consentito ricordare, non senza un certo gusto per lo scandaglio letterale non sempre costruttivo, che la formula della legge La Loggia modifica quella contenuta nella norma costituzionale, che si limitava a far riferimento alla "partecipazione" delle Regioni e non ad un loro "diretto concorso"; ciò posto, per amore di completezza, non resta che guardare alla realtà della norma che certo non mantiene quello che ha inopinatamente promesso, cioè una partecipazione determinante delle regioni alla formazione della volontà comunitaria, almeno per le materie di loro stretta competenza.

Ancora un brevissimo cenno alla formulazione letterale della norma contestata, che molti avevano ritenuto incoerente rispetto al mandato costituzionale, il quale a ragione faceva invece riferimento a tutte le competenze regionali e non solo a quelle legislative. Si sofferma sulla questione, portando esempi relativi alla incidenza degli interventi comunitari in settori estranei alla competenza *legislativa* delle regioni M.CARTABIA, *Commento al comma 2 dell'art. 5. l. 131/2003*, in P. CAVALERI, E. LAMARQUE, *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione*, Torino 2004, p.

C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro Italiano* 2001, V, 194; P. BILANCIA, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in *Le istituzioni del federalismo* 2002, 49.

P. CARETTI, *Il limite degli obblighi internazionali e comunitarie per la legge dello Stato e delle Regioni*, in *Idem, Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità, Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2004, 57, secondo il quale, in quest'ultimo caso, essendo difficile distinguere tra principi fondamentali e procedure, sarebbe più opportuno considerare l'oggetto della competenza (i rapporti internazionali) non una materia ma un modo di esercizio delle competenze regionali, nel cui merito lo Stato non può entrare se non per stabilire le procedure. Questa concezione si rispecchia nella sentenza immediatamente precedente a quella che qui si commenta, la sent. 238 del 2004.

A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea,*

Non definita risulta la natura di tale riserva, se assoluta o relativa; la concomitante competenza concorrente dello Stato in materia potrebbe far pensare ad una possibilità di emanazione di regolamenti regionali in materia e quindi a definire la riserva statale come relativa; per altro verso, la competenza esclusiva dello Stato nel settore della "politica estera", suggerirebbe -forse più fondatamente- di considerare tale riserva come assoluta.

F. PIZZETTI, *Le nuove Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, in *questa Rivista* 2001, 803.

ivi, p. 839-837.

Considerazione ampiamente condivisa su cui, per tutti, T.GROPPI, *Regioni, Unione europea e rapporti internazionali*, in M. OLIVETTI, T.GROPPI, *Il nuovo Titolo V della Costituzione italiana*, Milano 2002, p.354

M. CARTABIA, *loc. cit.*, p. 140.

Da ultimo, sul tema, K.J. NAGEL, *L'intervento delle Regioni nella politica europea. Un'analisi comparata*, in *Le istituzioni del federalismo* 2004, 43.

E, invero, a fronte di chi ritiene che tale regolamentazione costituisca un esempio di quella "decostituzionalizzazione" delle regole fondamentali della vita di uno stato da stigmatizzare (A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in [www. associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)), vi è anche chi ha intelligentemente sottolineato come la indeterminatezza della norma costituzionale potrebbe essere un vantaggio per l'ordinamento, potendo essa essere modificata ed adattata sia ai cambiamenti in atto sul piano costituzionale in Europa sia a suggerimenti che prime prassi attuative di leggi ordinarie o di accordi potrebbero far emergere (A. MARZANATI, Art.5, in AA. VV., *Il nuovo ordinamento della Repubblica*, Milano 2003, 387)

G.F. FERRARI, G. PARODI, *Stato e Regioni di fronte al diritto comunitario e internazionale*, in G.F.FERRARI, G.PARODI (a cura di) , *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova 2003, 447.

Il riferimento è a G:FALCON, *La "cittadinanza europea delle Regioni"*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il futuro dell'autonomia regionale. Modello italiano e modelli europei in prospettiva*, Milano 2001, p.27 ss

A. RUGGERI *Potestà legislativa primaria e potestà "esclusiva" a confronto (nota minima a Corte Cost. nr. 48 del 2003*, in www.federalismi.it

Ancora sul tema si può rinviare, oltre agli autori fin qui citati, a L.CHIEFFI, *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni ed Unione europea*, in L. CHIEFFI, G.CLEMENTE DI SAN LUCA, *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino 2004, passim

