

Note introduttive

L'Unione europea nata da principio con l'obiettivo d'integrare le economie dei Paesi membri, ha progressivamente esteso l'ambito delle proprie prerogative e competenze anche al di là di quelle meramente economiche. Simile condizione, unita alla primazia riconosciuta al diritto comunitario ne ha aumentato la capacità d'incidere sulle competenze e, dunque, anche sui contenuti delle Carte costituzionali degli Stati membri in merito al loro ruolo all'interno dell'ordinamento sovranazionale dell'UE.

Lo sviluppo dell'Unione europea ha quindi portato con sé il rischio di possibili contrasti tra diritto comunitario e dello Stato membro e diverse sono state le risposte a tale ipotesi: da un lato – seppur richiamando il rispetto dell'identità nazionale sancito dai Trattati - la Corte di giustizia ha affermato la primazia delle norme comunitarie su quelle statali (ivi comprese quelle costituzionali), dall'altro i giudici costituzionali degli Stati membri hanno invece individuato limiti all'intervento comunitario che deroghi a disposizioni costituzionali nazionali.

A tal proposito citando ad es. l'orientamento ormai consolidato espresso dalla Corte costituzionale italiana, è possibile affermare la sussistenza di tale primazia eccettuando però le norme costituzionali concernenti principi fondamentali e diritti inviolabili (c.d. “controlimiti” al primato del diritto UE)¹; sulla base di ciò, considerato che sulle Carte costituzionali è altresì menzionata la ripartizione materiale tra Stato e Regioni, quest'ultima è stata ritenuta derogabile in quanto tali disposizioni non rientrano tra i principi fondamentali.

La distribuzione di funzioni tra Stato ed autonomie territoriali costituisce quindi un terreno di confronto e, al tempo stesso, uno degli aspetti più problematici che si è chiamati ad affrontare: una sorta di agone, in cui sono contrapposte le “spinte

¹ Cfr. P. BARILE, *Ancora su diritto comunitario e diritto interno*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. VI, Firenze, 1969, p. 45.

integrazioniste” e le “resistenze” nazionali a difesa di aspetti essenziali della sovranità statale. Ma anche motivo per verificare portata e “tenuta” dei principi fondamentali che qualificano la forma di Stato sotto il profilo territoriale.

Il primato del diritto comunitario si scontra tuttavia con quei principi e diritti costituzionalmente sanciti in grado di porre un freno “all’impeto legislativo” da parte degli organi legislativi europei. Il tessuto costituzionale dei Paesi europei si mostra perciò poco permeabile all’intervento delle fonti europee e queste limitazioni, in termini sia di ampiezza che di origine, interessano tutti gli stati membri dell’Unione.

Ci sono Paesi che come l’Italia sanciscono l’intangibilità da parte del diritto comunitario dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili previsti in Costituzione, mentre altri “blindano” l’intera Carta costituzionale od ancora prevedono che talune specifiche norme costituzionali siano inviolabili.

In questa sede si vorrà indagare la difesa della distribuzione di competenze tra Stato centrale e Stati membri o Regioni da interferenze derivanti dal diritto dell’Unione europea. L’indagine sarà svolta sotto il profilo funzionale, mentre quello strutturale, relativo cioè all’assetto territoriale dello Stato rimarrà solo sullo sfondo in quanto le modifiche degli assetti territoriali interni degli Stati membri dell’UE non sono direttamente collegate agli obblighi derivanti dagli atti normativi, bensì da questioni e fattori solo in minima parte riconducibili all’influenza del diritto comunitario.

Pertanto si cercherà di analizzare la questione sotto tre differenti profili: il primo attraverso cui mettere in luce le possibili forme di ingerenza comunitaria sull’assetto delle competenze interne degli Stati membri (a livello generale); un secondo attraverso cui individuare e quindi considerare le concrete modalità di disciplina dell’assetto competenziale nell’ordinamento considerato; infine quali strumenti residuano agli Stati membri presi in esame per poter difendere la distribuzione delle competenze interne.

In merito al primo profilo, l’ingerenza o interferenza comunitaria può realizzarsi direttamente o indirettamente; dal primo punto di vista si sostanzia nel riconoscere o assegnare specifiche competenze d’attuazione del diritto comunitario ad enti o livelli di governo individuati dalla stessa normativa europea (di diritto derivato) e può consistere in un vero e proprio “spostamento” di competenze da un livello di governo

ad un altro. Indirettamente invece, l'interferenza può portare ad una "erosione" delle competenze interne attribuite al livello di governo, a volte anche attraverso una redistribuzione delle stesse ad opera della fonte interna attuativa della normativa europea che ne ha determinato l'erosione appunto.

E' possibile da questo punto di vista parlare di interferenza diretta "primaria" quando, nel quadro delle materie comunitarie, atti di diritto europeo derivato possono sottrarre la disciplina di porzioni di materie (in tal senso si tratta di atti dotati di effetto diretto) oppure essi stessi assegnare all'Unione poteri decisionali e di indirizzo (in tal caso trattasi di atti privi di effetto diretto), a detrimento quindi dell'ente competente all'interno del Paese membro interessato. Viceversa si può ipotizzare un'interferenza indiretta "secondaria" quando norme statali, in sede di attuazione del diritto europeo, sottraggono competenze agli enti territoriali decentrati per trasferirle invece allo Stato centrale.

In merito al secondo profilo d'indagine occorre dire che il diritto europeo può operare affinché le competenze interne degli enti territoriali siano più o meno permeabili ai suoi dettami; occorre guardare anzitutto alla disciplina del riparto competenziale, vale a dire, se unicamente di natura costituzionale o se concorrono alla distribuzione anche norme sub-costituzionali contenute in fonti di carattere legislativo o statutario. In secondo luogo, occorre considerare quali e quanti principi costituzionali fondamentali siano posti a presidio del riparto competenziale; principi in grado, anche, di offrire adeguata "copertura" a norme, attributive di competenze, di rango sub-costituzionale.

In ordine infine al terzo profilo d'indagine è possibile "misurare" il grado di difesa del proprio assetto competenziale interno rispetto ad interferenze comunitarie, prendendo in considerazione la forza della disciplina europea (e quindi del diritto europeo) rispetto alle norme costituzionali attributive di competenze tra centro e periferia. Si può in altri termini dire che occorrerà valutare in che misura lo Stato membro possa "opporre resistenza" alla primazia del diritto comunitario rispetto alla disciplina costituzionale; ci sono Paesi che infatti non riconoscono al diritto comunitario una piena *primauté* costituzionale e quindi attivano meccanismi di difesa a salvaguardia del proprio status competenziale.

Ci sono invece altri Paesi che pur resistendo ampiamente alla primazia comunitaria, hanno sanciti in Costituzione principi fondamentali riguardanti l'assetto territoriale in grado di offrire comunque adeguata copertura costituzionale a tale disciplina².

In queste brevi note introduttive, la difesa delle competenze interne sarà indagata in Paesi quali Germania e Spagna – che sono i due modelli maggiormente aderenti all'esperienza italiana, così da rappresentarne parametro di confronto – con un accenno a casi quali quello portoghese ed austriaco che presentano interessanti garanzie costituzionali di spazi d'intervento degli enti decentrati nel processo normativo europeo³; nei capitoli successivi invece, si assumerà l'indagine del concreto atteggiarsi dei rapporti competenziali tra “centro” e “periferia”: nel primo capitolo partendo dal caso delle Regioni italiane e della loro “proiezione” internazionale suggellata dalla normativa costituzionale, legislativa e dalla giurisprudenza costituzionale; nel secondo capitolo si analizzeranno poi strumenti e procedure che consentono a quest'ultime di partecipare alle fasi di formazione e recepimento del diritto dell'Unione europea, dunque si procederà ad una disamina

² Volendo suddividere gli Stati comunitari in base alla resistenza offerta al primato del diritto europeo sulle rispettive Costituzioni nazionali, si possono individuare essenzialmente quattro categorie: Stati che accettano pienamente la primauté costituzionale del diritto europeo e che quindi non apprestano una difesa della disciplina costituzionale anche in relazione al riparto di competenze tra centro e periferia (come i Paesi Bassi e l'Irlanda); Stati che, al contrario, non riconoscono la primauté costituzionale del diritto europeo e che quindi assicurano una massima difesa possibile dell'assetto competenziale rispetto ad interferenze comunitarie, impedendo interventi che incidano sulle singole competenze (centrali o decentrate) previste in Costituzione (come la Danimarca, la Lituania e la Lettonia); Stati che accettano solo in parte la primauté costituzionale del diritto europeo, abilitandolo a prevalere in linea di massima sulle norme della Costituzione, ma individuando anche dei limiti materiali (controlimiti) alla cessione di competenze e alla limitazione di sovranità, legati a principi di costituzionali supremi normalmente sottratti alla revisione costituzionale (come l'Italia, la Germania, la Gran Bretagna, la Polonia, la Svezia, la Grecia, il Portogallo). Stati, infine, che non riconoscono la primauté costituzionale del diritto europeo, ma prevedono procedure rinforzate per “razionalizzare” il diritto comunitario primario attraverso una decisione politica: è il caso, ad esempio, della Francia e della Spagna, che prevedono un giudizio preventivo sulla conformità a Costituzione dei Trattati comunitari, ad opera del giudice costituzionale. Un giudizio che, qualora si evidenzino contrasti tra la Costituzione e il Trattato, vincola la ratifica ad una preventiva revisione costituzionale, volta a rimuovere gli elementi di contraddizione tra i due testi normativi. Si consideri tuttavia che, in sede di revisione costituzionale, possono comunque venire in rilievo i limiti alla revisione stessa, che potrebbero precludere l'adattamento dell'ordinamento nazionale al diritto comunitario primario attraverso questo canale, facendo valere anche in questo caso l'inviolabilità dei principi costituzionali fondamentali. La ricostruzione è stata effettuata da T. GROPPI, *La primauté del diritto europeo sul diritto costituzionale nazionale: un punto di vista comparato*, in *Astrid Rassegna*, n. 13, 2005.

³ Altri Paesi europei, come ad es. la Francia, che pure rivestono un indiscusso rilievo in ordine alla definizione dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento europeo, non sono stati presi in considerazione in quanto l'analisi ha inteso incentrarsi essenzialmente sulla tutela costituzionale del riparto competenziale interno rispetto all'interferenza comunitaria. Con la rassegna non si persegue alcuna pretesa di esaustività ma mostrare solo alcune esperienze significative.

del diritto legislativo italiano in tema di partecipazione - concentrandosi sul lato del diritto interno - nella stretta relazione tra “limiti” costituzionali e “limiti ed obblighi” derivanti dall’appartenenza all’UE. Nel terzo capitolo si amplierà questo discorso considerando invece il “lato comunitario” della relazione tra Regioni e Unione europea, in particolare l’accento sarà posto sulle acquisizioni ottenute sul versante delle autonomie territoriali dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 2009, mettendo in luce diacronicamente l’evoluzione del regionalismo nei suoi aspetti problematici e poi innovativi. Nel quarto capitolo il focus della trattazione sarà posto sulla *governance* multilivello come prospettiva di lettura delle partecipazioni delle autonomie territoriali e dunque delle Regioni al processo di definizione del diritto comunitario quale elemento di valorizzazione del principio democratico, evidenziato in chiave problematica anche in contrapposizione al concetto di *lobbying* e al dissolvimento del principio democratico nella mera democrazia partecipativa. Infine, saranno poste alcune valutazioni sull’efficienza di questo sistema che intreccia i vari livelli di governo con la dimensione internazionale e sovranazionale, proprio in vista di un rafforzamento futuro tanto strutturale quanto interdisciplinare tra i diversi livelli territoriali, rispondendo perciò a quel “paradigma europeo” che tiene conto della natura stessa dell’Unione.

In apertura della nostra rassegna, quello della Germania appare essere il caso maggiormente aderente all’esperienza costituzionale italiana, in cui sia possibile rintracciare alcuni elementi comuni con nostro sistema tali da rendere molto affini i due Paesi sul tema dei rapporti tra competenze legislative interne e quelle europee.

Entrambi i sistemi, infatti, appartengono a quella tradizione c.d. “dualista”⁴; entrambi riconoscono il concetto di “prevalenza in sede di applicazione” (*Anwendungsvorrang*) della norma comunitaria in luogo di quella interna contrastante, in ragione del principio di “non applicazione” ai sensi già dell’art. 189 Trattato CEE⁵; parimenti, entrambi prevedono un sindacato di costituzionalità di tipo successivo; nonché un “nucleo forte” della Costituzione che individua diritti e

⁴ Ne deriva che, in caso di contrasto tra il diritto comunitario primario e la Legge fondamentale, possono formare oggetto dello scrutinio del giudice costituzionale – come nel nostro sistema – solo gli atti di esecuzione interni: non direttamente i Trattati quindi, ma solo la legge di esecuzione e le leggi di revisione dei Trattati.

⁵ Cfr. in proposito la decisione del BVerfGE del 22 ottobre 1986 (*BVerfGE*, pp. 73, 339 ss.).

valori inviolabili sottratti alla revisione ⁶ - tra cui nel caso tedesco - i diritti fondamentali nel loro nucleo essenziale, sovranità popolare, principi dello Stato di diritto, carattere federale dello Stato ⁷; infine, la presenza in Costituzione di norme che prevedono limitazioni di sovranità a favore di organismi internazionali.

Si tratta dell'art. 24 e del 23 della Legge fondamentale (*Grundgesetz*) «*Europa-Artikel*» che prevede al comma primo la possibilità per la Federazione di trasferire diritti di sovranità ad organizzazioni intergovernative, mentre al terzo comma stabilisce, con una norma molto simile all'art. 11 della Costituzione italiana, l'assenso a limitazioni alla propria sovranità capaci di assicurare un ordinamento pacifico e duraturo in Europa e fra i popoli del mondo ⁸. Obiettivo, infatti, dell'azione statale deve essere lo sviluppo dell'Unione, elevando la costruzione europea a valore costituzionale: che, unitamente ai limiti espliciti alla partecipazione della Germania all'integrazione europea, costituiranno il corpus invece dell'art. 23 Legge fondamentale (in breve, GG).

Oltre a quest'ultimi, trovano riconoscimento nell'art. 23 altri limiti, tra cui: il divieto di modifiche tacite della Costituzione in sede di esecuzione dei Trattati (con conseguente inviolabilità dei principi fondamentali), che comporta essenzialmente la necessità di una legge approvata dai due rami del Parlamento (con le stesse maggioranze previste per la revisione costituzionale) in grado di convalidare qualsiasi atto normativo europeo che incida sul riparto competenziale assicurato dalla Costituzione; inoltre il Bundesrat deve dare esplicitamente il proprio assenso in ordine al trasferimento dei diritti di sovranità all'UE (proprio perché organo posto a tutela dei Länder). Gli Stati federati, in tal senso, partecipano alla formazione del

⁶ V. art. 79, comma 3 e art. 1,19 e 20 GG.

⁷ Particolare rilevanza riveste l'art. 79 GG comma 3: sottrae alla revisione la suddivisione della Federazione in Länder, la partecipazione dei Länder al potere legislativo ed i diritti fondamentali sanciti dagli artt. dall'1 al 20 GG.

⁸ Cfr. F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1995, p. 255. In realtà anche il "trasferimento" di sovranità consentito dal primo comma dell'art. 24 GG è avvicinabile alle "limitazioni" di sovranità previste dal nostro art. 11 Cost. Tale trasferimento, infatti - secondo l'interpretazione (restrittiva) offertane dal BvG - consiste essenzialmente nell'apertura dell'ordinamento tedesco all'applicazione del diritto comunitario: si legge in proposito nella sentenza del 22 ottobre 1986 (c.d. *Solange II*) che «l'art. 24, comma 1, GG autorizza ad aprire l'ordinamento giuridico della Repubblica federale tedesca in modo da rinunciare all'esercizio esclusivo del potere sovrano sul suo territorio e a lasciare spazio all'immediata validità e applicabilità all'interno di questo territorio a un diritto di fonte esterna». Viceversa, le limitazioni di sovranità prefigurate dall'art. 11 Cost. secondo l'interpretazione (estensiva) offertane dalla Corte costituzionale - comportano anche una consistente cessione di poteri sovrani all'UE, che si esprimono nella rinuncia a porzioni significative di funzioni legislative, esecutive e giurisdizionali.

diritto dell'UE che incide sulle loro competenze con l'obbligo per il Bund – quando appunto sono coinvolte competenze legislative dei Länder – di considerare «in modo determinante» il parere del Bundesrat, prevedendo che sia anche un rappresentante dei Länder nominato dal Bundesrat a farsi carico della tutela dei diritti spettanti alla Federazione in qualità di Stato membro dell'UE e ciò specie quando sono coinvolte competenze esclusive dei Länder⁹.

Interessanti spunti per la nostra analisi possono altresì derivare pronuncia del BVG (*Bundesverfassungsgericht*), sentenza n. 2/08 del 30 giugno 2009¹⁰ sulla ratifica del Trattato di Lisbona da parte della Germania¹¹. Il giudice costituzionale pone sotto esame gli standards di democraticità previsti dall'ordinamento tedesco, per verificare l'aderenza a quelli previsti dalle istituzioni comunitarie: vengono messi a confronto ad es. organizzazione, competenze, principi e procedure che guidano l'azione comunitaria con il modello di democrazia tedesca¹².

Dall'esame del BVG emerge un'Unione che si configura come associazione fra Stati sovrani (*Staatenverbund*) che danno vita ad una comunità giuridica fondata sul diritto internazionale (*Herrschaftsverband*), con meccanismi decisionali tipici delle organizzazioni internazionali (i Paesi membri sono eguali tra di loro): pertanto ogni incremento di competenze deve continuare a poggiare sul principio di attribuzione¹³.

⁹ Questi ultimi elementi sono di particolare interesse poiché proprio dal caso tedesco possono essere ricavati interessanti spunti di riflessione anche in prospettiva d'introdurre analoghe misure di tutela delle Regioni all'interno del nostro ordinamento.

¹⁰ Tra i primi commenti sulla pronuncia segnaliamo in particolare: R. DICKMANN, *Integrazione europea e democrazia parlamentare secondo il Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *www.federalismi.it*, 14/2009; L. CASSETTI, *Il "Sì, ma" del Tribunale costituzionale federale tedesco sulla ratifica del Trattato di Lisbona tra passato e futuro dell'integrazione europea*, *ibidem*; F. LIBERATI, *La sentenza del Tribunale costituzionale tedesco sulla compatibilità del Trattato di Lisbona con il Grundgesetz: una guida alla lettura*, *ibidem*.

¹¹ Il Tribunale costituzionale si è pronunciato in particolare su tre atti, approvati dal Parlamento tedesco l'8 ottobre 2008: la legge di ratifica del Trattato di Lisbona; una legge costituzionale che ha modificato gli articoli 23, 45 e 93 della Legge fondamentale al fine di conformare l'ordinamento interno a quello comunitario; la legge che – recependo le indicazioni contenute nello stesso Trattato di Lisbona – amplia e rafforza il ruolo del Parlamento tedesco negli affari europei: quest'ultimo atto è stato considerato in contrasto con l'art. 38, primo comma e l'art. 23, primo comma, della Legge fondamentale. Il BVG ha quindi chiesto di riformulare la legge censurata prima di procedere alla ratifica del Trattato di Lisbona.

¹² Cfr. R. DICKMANN, *Integrazione europea e democrazia parlamentare*, *cit.*, p. 2 e F. LIBERATI, *La sentenza del Tribunale costituzionale tedesco*, *cit.*, p. 4.

¹³ Sotto questo profilo, la sentenza rappresenta un salto di qualità rispetto alle conclusioni raggiunte in precedenza dal BVG: la «rilevanza dei dati costituzionali nazionali assume un'inedita centralità; non soggetta all'erosione del sistema europeo; e mai come nel passato l'Ue viene definita come un'organizzazione «aliena», il cui ordinamento derivato è soggetto al potere di disposizione degli Stati membri»: così M.P. CHITI, *Am deutschen Volke*, in *Giornale di diritto amm.vo*, n. 9, 2009,

A tal proposito il BVG osserva che, stante il principio di trasferimento all'UE di poteri sovrani, la legittimazione ad esercitare competenze sovranazionali, deriva dagli stessi Stati membri. Ne consegue quindi che nuovi poteri possono essere conferiti all'UE solo attraverso meccanismi di legittimazione che operano a livello statale, all'interno dei singoli ordinamenti che compongono l'Unione. Quale migliore strumento – nei meccanismi di legittimazione democratica – continua il BVG – se non il Parlamento, quale strumento di espressione della sovranità popolare e capace di definire l'identità costituzionale dello Stato. Perciò – a livello comunitario – occorre che siano le Assemblee rappresentative dei popoli degli Stati membri a legittimare i nuovi poteri conferiti all'UE.

A tal proposito, come si vedrà, è lo stesso Trattato di Lisbona a prevedere la partecipazione dei Parlamenti nazionali, tanto alla stesura degli atti comunitari, quanto alla procedura per l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, nonché infine nelle procedure di revisione dei Trattati (i Parlamenti nazionali hanno sei mesi di tempo per notificare la propria opposizione).

Per tentare di semplificare il discorso occorre dire che la pronuncia del BVG rileva quindi ai fini della nostra indagine sotto due profili almeno: il Tribunale costituzionale afferma che la Germania non è vincolata alla dichiarazione n. 17 allegata al Trattato di Lisbona, potendosi affermare la prevalenza della sovranità nazionale in funzione di garanzia dell'identità costituzionale tedesca: in qualsiasi momento infatti può essere fatto valere il diritto di recesso dall'UE previsto dall'art. 50 Trattato ¹⁴.

p. 1009, il quale conclude sul punto osservando che «pur se la sentenza usa ancora per l'Unione europea la qualificazione di ordinamento «sovranazionale» (per altro, alternandola non casualmente con l'aggettivazione «internazionale»), rimane ben poco della sovranazionalità intesa come fonte di autonome decisioni giuridiche rispetto agli Stati membri». Con forti accenti critici si esprime anche in proposito A. MANZELLA, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Trattato di Lisbona: 80 giorni dopo*, in *www.astrid-online.it* p. 7, il quale rileva che «lo stesso uso alternativo, nella sentenza, dei termini «internazionale» e «sovranazionale» per qualificare l'ordinamento dell'Unione, è un altro indice di un bilanciamento, tentato ma non raggiunto, fra ordinamenti nazionali e ordinamento dell'Unione. E' evidente che il carattere della sovranazionalità non si può misurare quantitativamente. Se si riscontra anche per una sola volta, e per una sola materia, nel rapporto tra ordinamenti, esso sussiste, per sempre e in tutte le materie, nelle sue potenzialità. Sembra quindi che sia il carattere della sovranazionalità [...] quello che qualifichi la specialità del «rapporto europeo», assorbendo, per così dire, la tradizionale qualificazione internazionalistica».

¹⁴ R. DICKMANN, *Integrazione europea e democrazia parlamentare*, cit., p. 11, sostiene che in particolare, il BVG ricorda inoltre che la Germania può eccezionalmente sottrarsi all'obbligo di conformare il proprio ordinamento al diritto internazionale dei trattati, affrontandone le relative

Sembrerebbe quindi che la Costituzione tedesca attraverso la rafforzata difesa della sua identità, tenda a conformare gli stessi tratti costituzionali dell'Unione¹⁵; oltretutto il ruolo e gli sforzi dei Parlamenti nazionali nel processo d'integrazione viene accresciuto, sia in termini di legittimazione democratica delle istituzioni comunitarie e dunque della costruzione europea¹⁶, sia in termini di garanzia dei limiti costituzionali all'integrazione. Sovranità popolare ed identità costituzionale sarebbero quindi garantite. Da ultimo occorre considerare come sia proprio il Parlamento tedesco a dover essere messo in rilievo a proposito della sua struttura bicamerale connessa alla capacità tipica degli Stati federali di difendere i poteri e le attribuzioni degli enti territoriali decentrati. In tal senso infatti, sono le prerogative e competenze che la Costituzione assegna agli enti substatali (e quindi politicamente decentrati) ad essere interessati - se non "minacciati" - dall'allargamento della sfera di competenza dell'UE, espansione rispetto alla quale il BVG richiama la necessità di attivare specifici meccanismi di difesa¹⁷.

Sono invece la Costituzione e gli Statuti delle Comunidades Autónomas a definire all'interno del sistema costituzionale spagnolo l'assetto competenziale interno. In particolare in Costituzione - nel c.d. "blocco di costituzionalità" che divide le competenze tra centro e periferia - è contenuto il rinvio agli Statuti autonomi per l'individuazione delle specifiche materie di cui ciascuna comunità deciderà di assumersi l'onere, in virtù del c.d. principio dispositivo¹⁸, sia l'indicazione che sarà il Tribunale costituzionale ad essere l'interprete supremo della Costituzione e dei criteri coi quali sono ripartite le competenze interne¹⁹.

conseguenze sul piano dei rapporti internazionali, quando ciò comporti una violazione dei principi fondamentali della Costituzione.

¹⁵ Così M.P. CHITI, *Am deutschen Volke, cit.*, p. 1009, il quale osserva che «la Costituzione nazionale che dunque condiziona la costituzione europea e non viceversa».

¹⁶ Cfr. R. DICKMANN, *Integrazione europea e democrazia parlamentare, cit.*, p. 14.

¹⁷ D'altronde anche la forte rivendicazione della identità costituzionale nazionale - il cui ancoraggio «esce rafforzato dal Trattato di Lisbona e che non a caso è uno dei pochi punti del Trattato ai quali il Tribunale costituzionale guarda con favore, e che vengono citati per controbilanciare la regola del primato del diritto dell'Unione», così C. PINELLI, *Perché Karlsruhe non convince sul Trattato di Lisbona*, (relazione al seminario di Astrid su "La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea") Roma, in *www.astrid-online*, 2009.

¹⁸ Cfr. art. 147, comma 2, lett. d) e art. 148 e 149 Cost. spagnola.

¹⁹ Ruolo di interpretazione ed impulso che vede coinvolto anche il Tribunale supremo: in proposito P. PEREZ TREMPS, *Il principio unitario fra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale: il caso della Spagna*, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Torino, 2003, p. 33.

All'interno della Costituzione spagnola acquistano particolare valore «i due pilastri portanti dell'attuale struttura di ripartizione dei poteri»²⁰ ossia i principi di autonomia interna e quello d'integrazione sovranazionale contemplati nell'art. 2 Cost. e nell'art. 93 Cost. Particolare risulta essere proprio quest'ultimo, il quale stabilisce che se un trattato internazionale – anche comunitario²¹ quindi – sia attributivo di esercizio di competenze derivate dalla Costituzione spagnola, la sua stipula deve essere autorizzata con legge organica: in questa norma è possibile leggere un autentico principio costituzionale d'integrazione²² posto che «la cessione di talune competenze all'UE [impone] limiti inevitabili alle sovrane facoltà dello Stato»²³ «prefigurando un modello d'integrazione per cessione progressiva di competenze materiali»²⁴. All'art. 95 Cost. si prevede invece che qualora il trattato internazionale contenga clausole contrastanti con la Costituzione, la sua stipula sia possibile solo previa revisione costituzionale. In questo modo si mantiene la supremazia costituzionale sul diritto comunitario primario²⁵. Questo dimostra quindi come l'ordinamento spagnolo contempra forme di difesa del riparto competenziale da interferenze del diritto dell'UE.

Il diritto comunitario, non facendo parte del blocco di costituzionalità, non può modificare l'allocazione interna delle competenze²⁶ - essendo noto a livello UE il principio d'autonomia istituzionale di ciascuno Stato membro - né fungere da

²⁰ Cfr. P. PEREZ TREMPS, *Il principio unitario*, cit., p. 35. I due principi sono anche fonte di potenziali conflitti e richiedono pertanto un reciproco contemperamento, dando vita ad un rapporto che si atteggia in modo non dissimile da quello che caratterizza, nel nostro ordinamento, gli articoli 5 ed 11 Cost.

²¹ L'art. 93 fu predisposto dai Costituenti del 1978 proprio in vista dell'ingresso della Spagna nella Comunità europea, anche se questa non viene menzionata esplicitamente. Si veda A. CELOTTO, T. GROPPI, *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs controlimiti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004, n. 6, p. 1359.

²² Cfr. P. PEREZ TREMPS, *Il principio unitario*, cit., p. 35, nota 8.

²³ Cfr. La Dichiarazione del Tribunale costituzionale n. 1 del 2004.

²⁴ Così il parere reso al Governo dal Consiglio di Stato il 13 ottobre 2004.

²⁵ La supremazia della Costituzione è stata ribadita a più riprese dal Tribunale costituzionale, anche rispetto al diritto comunitario derivato.

²⁶ In particolare, nel caso venuto all'attenzione del giudice costituzionale, la Catalogna impugna, lamentando l'invasione delle proprie competenze costituzionali e statutarie, un decreto del Governo spagnolo che recepisce una direttiva in materia di agricoltura (di competenza della Comunità autonoma) sulla base delle indicazioni contenute nella direttiva stessa, che richiede la trasposizione ad opera della «autorità centrale competente». Il Tribunale accoglie il ricorso, affermando che l'ordinamento spagnolo non ha trasferito all'Unione il potere di emendare la Costituzione e gli statuti di autonomia. Sul tema cfr. G. VESPERINI, *Il diritto europeo e la ripartizione nazionale delle competenze tra lo Stato e le Regioni*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6, 2008, p. 1435.

parametro di costituzionalità, risolvendo i conflitti competenziali tra Stato e comunità autonome²⁷.

Deve però rilevare come il diritto dell'UE svolga comunque un'influenza indiretta sul riparto competenziale: tanto "primaria" poiché le Comunità Autonómicas perdono poteri a favore dell'UE quanto "secondaria" legate all'effetto ricentralizzatore di alcune competenze interne come conseguenza della stessa integrazione²⁸. In tal senso il Tribunale costituzionale ha affermato che l'attuazione del diritto comunitario spetta all'ente competente *ratione materiae* nell'ordinamento interno²⁹, mentre la responsabilità per l'attuazione dei trattati – e degli atti comunitari di diritto derivato – grava sul Governo e Parlamento come peraltro indicato in Costituzione. La struttura territoriale dello Stato può dirsi dunque salva, posto che i diritti inviolabili e principi fondamentali (specie organizzativi) costituiranno (contro)limiti all'attività normativa europea ai sensi dell'art. 4 TUE, che vincola il diritto dell'UE al rispetto dell'identità nazionale insita nella struttura fondamentale degli Stati membri con riferimento specifico all'assetto territoriale ed inoltre i limiti costituzionali all'integrazione si devono intendere riferiti anche al diritto comunitario derivato.

Un diverso tenore rispetto ai precedenti appare ravvisarsi nello Stato portoghese poiché la *primauté* del diritto comunitario è garantita solo rispetto alla fonte di natura legislativa³⁰ e non già anche piena primazia costituzionale: la dottrina prevalente è orientata nel senso di affermare come gli effetti interni della normativa comunitaria risultano vincolati dai principi espressi in Costituzione³¹.

²⁷ Cfr. sentenza del Tribunale costituzionale n. 79 del 1992 (su cui P. PEREZ TREMPS, *Il principio unitario*, cit., p. 40). Stesso concetto riaffermato nella sentenza n. 45 del 2001, nella quale il Tribunale costituzionale ribadisce che, nei processi costituzionali, il diritto comunitario non può rappresentare un parametro diretto per valutare gli atti dei poteri pubblici (in proposito G. VESPERINI, *Il diritto europeo*, cit., p. 1436).

²⁸ Cfr. P. PEREZ TREMPS, *Ibidem*, p. 36.

²⁹ P. PEREZ TREMPS, *Ibidem*, p. 45. La sentenza n. 252 del 1988 ribadisce anche la necessità di rispettare, in sede di attuazione della normativa europea, il principio di cooperazione tra lo Stato e le Comunità autonome, affrontando in chiave collaborativa i problemi giuridici e pratici derivanti dall'intreccio delle competenze e dalla complessità degli impegni. Il concetto viene anche riaffermato nella sentenza n. 165 del 1994, in cui si sostiene che la dimensione "europea" di una competenza non la trasforma in competenza dello Stato (smentendo un orientamento dottrinale secondo il quale l'attuazione della normativa comunitaria sarebbe dovuta ricadere nel monopolio statale dei rapporti internazionali); in tema P. PEREZ TREMPS, *Ibidem*, p. 36-37.

³⁰ Cfr. A. CELOTTO, T. GROPPPI, *Diritto UE e diritto nazionale*, cit., p. 1353.

³¹ *Ibidem*, p. 1354.

Vi è pertanto la possibilità di sottoporre a controllo di costituzionalità il diritto UE, tant'è che la stessa Costituzione portoghese esplicita un controlimite all'art. 277, con riferimento specifico al diritto dei Trattati. Il secondo comma, infatti, stabilisce che i Trattati internazionali regolarmente ratificati si applichino anche se in contrasto con la Costituzione purchè non violino una sua disposizione fondamentale.

Altri controlimiti operano esplicitamente ed implicitamente; si tratta del rispetto dei «principi fondamentali dello Stato democratico di diritto»³² che compare nell'art. 7, comma 6 Cost., quale condizione per l'esercizio «in comune, in cooperazione o attraverso le istituzioni dell'Unione», dei poteri necessari allo sviluppo e alla costruzione dell'UE nonchè nell'art. 8, comma 4 Cost. come condizione di applicazione interna del diritto comunitario primario e derivato (divenendo quindi contro limite al primato del diritto europeo)³³.

Nel caso portoghese all'art. 288 Cost. sono contenuti i principi inviolabili della Costituzione sottratti alla revisione ma idonei anche a limitare i trattati internazionali e ritenuti dalla dottrina applicabili anche al diritto comunitario derivato³⁴.

Infine la difesa dell'assetto competenziale da interferenze comunitarie è assicurata dall'esplicito richiamo all'art. 7, comma 6 Cost., al principio di sussidiarietà comunitaria, che potrebbe rappresentare il fondamento di una disapplicazione del diritto comunitario da parte dei giudici nazionali per eccesso di competenza³⁵ ed inoltre all'art. 227 comma primo Cost., che assegna alle Regioni autonome delle Azzorre e di Madeira³⁶ un importante ruolo nella fase ascendente e discendente comunitaria.

³² Ad esso si aggiunge il rispetto del principio di sussidiarietà (comunitaria) e l'obiettivo di realizzare la coesione economica, sociale e territoriale all'interno di un'area di libertà, sicurezza e giustizia e la definizione e lo sviluppo di una politica estera, di sicurezza e di difesa comuni (cfr. art. 7, comma 6, Cost. portoghese).

³³ L'art. 8, comma 4, della Cost. portoghese afferma testualmente che «le disposizioni dei Trattati su cui si fonda l'Unione europea e le norme emanate dalle sue istituzioni, nell'esercizio delle rispettive competenze, si applicano nell'ordinamento interno, nei termini definiti dal diritto dell'Unione e nel rispetto dei principi fondamentali dello Stato democratico di diritto».

³⁴ Cfr. A. CELOTTO, T. GROPPI, *Diritto UE e diritto nazionale*, cit., p. 1354.

³⁵ Cfr. A. CANEPA, *Integrazione europea ed evoluzione costituzionale degli Stati-membri: l'interazione reciproca nell'esperienza portoghese*, in M. SCUDIERO, (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo*, Napoli, 2002, p. 663.

³⁶ In proposito l'art. 6 della costituzione portoghese - nel proclamare al primo comma, che lo Stato è unitario e rispetta, nella sua organizzazione e funzionamento, il regime insulare autonomo ed i principi di sussidiarietà, di autonomia delle autorità locali e di decentramento democratico dell'amministrazione pubblica, - stabilisce, al secondo comma, che «gli arcipelaghi delle Azzorre e di

Volendo ultimare questa nostra breve rassegna, occorre considerare il caso austriaco; l'Austria infatti, al pari degli altri Paesi presi in considerazione, si mostra particolarmente attenta alla salvaguardia dell'assetto competenziale dei Länder, assicurando loro ampi spazi di partecipazione al processo normativo comunitario.

I Länder possono intervenire in ordine alla stipula ed attuazione dei Trattati internazionali nonché alla loro formazione, ai sensi dell'art. 9, comma 2, Cost. che nel consentire il trasferimento dei singoli diritti di sovranità ad organizzazioni interstatali e ai loro organi attraverso un accordo internazionale, vincola la stipula di quest'ultimo all'approvazione del Bundestag; il Bundesrat potrà sollevare contro tale decisione un'opposizione motivata³⁷ o intervenire direttamente con specifica deliberazione quando l'accordo incide su materie che rientrano nella sfera di attività riservata ai Länder³⁸.

Bisogna poi aggiungere che, se il Trattato modifica o integra il diritto costituzionale dovrà essere approvato con le stesse procedure previste per adottare le leggi costituzionali o quelle disposizioni costituzionali contenute in leggi ordinarie³⁹; infatti il disposto costituzionale dell'art. 44 Cost. prevede che le leggi costituzionali o disposizioni costituzionali contenute in leggi ordinarie che limitino la competenza dei Länder in materie legislative od esecutive devono essere (anche) approvate dal Bundesrat a maggioranza dei due terzi dei voti espressi e con la presenza di almeno la metà dei membri. L'art. 10, comma 3 Cost., stabilisce, inoltre, che la Federazione debba necessariamente acquisire il parere dei Länder, all'atto di concludere trattati internazionali che incidano sulle loro competenze; parimenti i Länder secondo il tenore dell'art. 16, comma 4 Cost., hanno l'obbligo di adottare tutti quei provvedimenti rientranti nella loro sfera di autonomia al fine di dare esecuzione ai trattati internazionali.

A tal proposito la Costituzione prevede i poteri sostitutivi in capo alla Federazione in caso di non ottemperanza del Land, con particolare riferimento all'emanazione delle leggi necessarie, che perderanno efficacia e dunque saranno sostituite dai provvedimenti emanati dal Land, non appena questi vi abbia

Madeira costituiscono Regioni autonome con propri statuti politici ed amministrativi e dotati di organi di autogoverno».

³⁷ Cfr. art. 50, comma 3 e art. 42, commi da 1 a 4, Cost. austriaca.

³⁸ Cfr. Art. 50, comma 1, Cost. austriaca.

³⁹ Cfr. Art. 50, comma 3, Cost. austriaca.

provveduto. Quanto, invece, alla fase ascendente e discendente dell'UE, ampi margini e spazi di partecipazione sono concessi ai Länder. In particolare, relativamente a quella ascendente, di formazione del diritto dell'UE, occorre prendere in considerazione i primi quattro commi dell'art. 23d della Costituzione austriaca. Si va dall'obbligo d'informazione tempestiva – a carico della Federazione – dei Länder sui progetti europei che interessano loro competenze od interessi, permettendo così loro di poter esprimere un parere in proposito ⁴⁰, all'individuazione del Bundesrat quale destinatario degli obblighi di tempestiva informazione (contenuto nell'art. 23e Cost.).

Il secondo comma dell'art. 23d specifica inoltre che se il progetto sia «univoco», la Federazione è vincolata ad esso «nell'ambito delle trattative e degli accordi con l'Unione europea» potendo porvi deroga solo per «gravi motivi di politica estera e di integrazione», dandone tempestiva comunicazione ai Länder.

Il terzo comma dell'art. 23d disciplina invece la partecipazione dei rappresentanti dei Länder ai lavori del Consiglio: anche in questo caso quando si tratta d'interessi dei Länder, il Governo federale può delegare ad un loro rappresentante la partecipazione alla deliberazione in seno al Consiglio; il parere dei Länder è vincolante per la Federazione fatte salve le deroghe per gravi motivi di politica estera e d'integrazione ⁴¹.

Infine il quarto comma dell'art. 23d, prevede la disciplina di dettaglio delle disposizioni appena richiamate, tale da coinvolgere le entità territoriali nella definizione delle specifiche procedure atte a rendere operativi i meccanismi prefigurati dal testo costituzionale. La fase discendente, di attuazione del diritto dell'UE invece viene disciplinata dal quarto ed ultimo comma dell'art. 23d Cost., che impone ai Länder di adottare nelle materie di loro competenza tutti i provvedimenti necessari per l'attuazione «di atti giuridici nel quadro dell'integrazione europea».

⁴⁰ La stessa disposizione prevede che tali pareri vadano indirizzati alla Cancelleria federale ed estende la disciplina richiamata ai comuni «nella misura in cui vengano toccate le competenze loro proprie o altri interessi di rilievo dei comuni medesimi», precisando che la rappresentanza dei comuni spetta in queste materie all'Associazione austriaca delle Città ed all'Associazione austriaca dei Comuni.

⁴¹ Il comma 3 dell'art. 23d prevede inoltre che il rappresentante dei Länder è responsabile nei confronti del *Bundestag* per quanto attiene a materie di competenza legislativa federale e nei confronti delle Diete dei Länder per quanto attiene a materie di competenza legislativa dei Länder stessi.

I poteri sostitutivi della Federazione a carattere temporaneo (fino a che non provveda con propria disciplina il Land), sono come nel caso della fase ascendente sempre possibili. Infine ci sembra opportuno sottolineare che, a tutela delle prerogative dei Lander austriaci in tutte le fasi del processo normativo europeo, la disposizione contenuta nel richiamato articolo prevede sia «un'autorità giudiziaria dell'Unione europea» a dover attestare l'inadempimento dell'ente substatale tale da giustificare quindi il potere suppletivo della Federazione: una forma di garanzia e di difesa del riparto competenziale dunque, poiché oltre ad arginare le sostituzioni "preventive", limita fortemente la discrezionalità della Federazione nell'individuazione dei presupposti che giustificano l'attuazione dei poteri appena richiamati.