

***LIBER AMICORUM***  
**PER**  
**PASQUALE COSTANZO**

**ANGELO MATTIONI**

**"NOVITÀ" INTORNO ALLA LEGGE REGIONALE DOPO  
LE REVISIONI COSTITUZIONALI.**

**QUALCHE 'ASTRATTA' CONSIDERAZIONE**

**20 DICEMBRE 2019**

 **CONSULTA ONLINE**   
PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892

**Angelo Mattioni\***  
**“Novità” intorno alla legge regionale dopo le revisioni costituzionali. Qualche  
‘astratta’ considerazione.**

SOMMARIO: 1. La genesi della legge. Lo stato moderno. – 2. - Ente a competenza generale ed altri enti territoriali. Rapporti. Nuclei normativi inviolabili. – 3. Il sistema delle fonti. Le innovazioni. – 3a. Partecipazione della Regione alla procedura istitutiva di sue nuove competenze legislative. – 3b. Una genesi originaria di competenze legislative regionali. – 3c. Il legislatore regionale può contribuire ad individuare la materia su cui esercitare la propria competenza. – 3d. Un nuovo potere regionale di produzione normativa per via internazionale. Il contributo alla soluzione del problema dei rapporti tra ordinamento internazionale e ordinamento nazionale. – 4. Cenni riassuntivi e conclusivi.

*1. La genesi della legge. Lo stato moderno.*

Una sintesi politica si definisce per mezzo delle regole che ne organizzano il potere, capace, al di là dei diversi modelli, di dare fondamento ad un sistema chiuso senza che sia necessario ipotizzare la presenza di un potere unico, ben potendo un sistema di una pluralità di poteri tra loro collegati adempiere a questo scopo. In linea generale si tratta di stabilire se nell’ipotesi di una presenza di una pluralità di poteri l’unità sia ottenuta per effetto di un potere superiore dal quale la pluralità dipende o se questi poteri abbiano in sé il loro fondamento; in altri termini se si sia di fronte ad una posizione del potere supremo che legittima ogni altro potere o se questi sono capaci di auto legittimarsi.

La storia della civiltà occidentale offre due modelli di organizzazione del potere nella sintesi politica; con riferimento ai caratteri essenziali essi si sostanziano in un sistema di pluralità di funzioni autolegittimantesi e fortemente aggregate rappresentato dal modello del sistema delle istituzioni feudali, o in un modello che conosce un potere superiore legittimante altre possibili autorità, che è rappresentato dallo stato moderno assoluto, e costituzionale poi.

Per i fini che qui ci si propone può essere utile analizzare sia pure sinteticamente il processo storico che ha consentito il passaggio dall’uno all’altro sistema perché è alla fine di questo processo che nasce l’idea di un governo territoriale per opera della legge.

Le istituzioni feudali presentano all’interno di quella sintesi politica che è il regno una serie diversificata di autorità titolari di funzioni pubbliche acquisite e fondate su un titolo giuridico, senza che sul loro regime possa incidere il potere di un’ autorità che ne è materialmente al vertice. Il loro regime può essere oggetto di variazioni nel senso che ne può venire ampliato o ridotto il contenuto ma le procedure utili a questo scopo sono sempre ed esclusivamente informate a titoli giuridici, tra i quali esemplificativamente sono da annoverare il ruolo del precedente e l’incidenza della desuetudine.

Il principio generale che fondamentalmente regge questo sistema e lo riduce a sintesi unitaria e aggregante è rappresentato dalla gerarchia che si instaura tra le diverse autorità del regno e che consente alla decisione assunta a livello superiore di avere come destinatarie le autorità inferiori e quindi di raggiungere potenzialmente l’universalità dei consociati.

Ciò avviene perché le diverse autorità si costituiscono, come è stato detto, in esecutori naturali all’interno della scala gerarchica che adempie ad una funzione che nello stato moderno sarà svolta dalla pubblica amministrazione assente in questa esperienza storica.

È significativo che le diverse autorità che costituiscono un collegio informale siano convocate – i cosiddetti *colloquia* – dall’autorità superiore del regime non già perché alla sua decisione sia necessario il loro consenso ma soltanto allo scopo di assicurarsene l’esecuzione. E’ all’interno di

---

\*Professore emerito di Diritto Costituzionale nell’Università Cattolica di Milano.

questo istituto che nasce l'adozione di atti a carattere generale e astratto, *intellectuel*, per usare la qualificazione propria di un giurista dell'epoca di Bodin (C. LOYSEAU, *Traité des seigneuries*, Paris, 1609); (su tutta questa materia v. B. DE JOUVENEL, *De la souveraineté. A la recherche du bien politique*, Paris, 1955).

Quando l'atto a carattere generale, rappresentato dalla legge sostanziale si colloca al vertice del sistema e l'organizzazione che viene governata ha una genesi originaria, questa legge è destinata a diventare la legge sovrana. È questo lo sviluppo che ha assunto nella scienza giuridica e che è diventata patrimonio della dottrina da Bodin a Jellinek, che l'ha configurata come idea giuridica capace di autolimitarsi.

Il governo per legge sarà integrato dalla territorialità (F. MAZEL, *L'évêque et le territoire*, Paris, 2016) e questa esperienza della genesi della sovranità sarà ripetuta più tardi con riferimento al dominio sul mare (G. CALAFAT, *Une mer Jalousée*, Paris, 2019).

Queste sintetiche considerazioni di ordine generale sul governo per legge nello stato moderno hanno lo scopo di individuare alcuni problemi che specificatamente in esso si pongono quando si rifletta su questo atto, la legge, e sui vari profili del regime che lo governano.

## 2. Ente a competenza generale e altri enti territoriali. Rapporti. Nuclei normativi inviolabili.

Il governo per legge si può presentare ovviamente in un ordinamento in cui delle potestà legislative è titolare in esclusiva l'ente sovrano a competenza generale o in un ordinamento in cui le potestà legislative sono distribuite tra enti territoriali diversi; in questo caso i problemi che si pongono sono del tutto particolari; individuarli in via astratta significa riferirsi a problemi che sono necessariamente propri di un regime pluralistico di fonti normative con l'intento poi di affrontarli nella sede opportuna con riferimento al nostro ordinamento che a questa categoria appartiene.

Il primo: poiché è espressione di sovranità il potere di distribuire le potestà legislative tra i diversi enti di cui consta l'ordinamento, quando nell'esercizio di questo potere all'ente a competenza generale si associasse un ente territoriale minore, ne risulterebbe incisa la sovranità del primo e si otterrebbe la compartecipazione del secondo alla funzione sovrana.

Il secondo: quando in un sistema pluralistico delle fonti normative fosse un ente territoriale minore ad acquisire in via originaria nuove competenze legislative, si assisterebbe ancora una volta ad una sua partecipazione alla funzione sovrana, specie se opportunamente si assume che la sovranità è connotata proprio dalla originarietà.

Ancora: si può ipotizzare che la potestà legislativa sia volta a produrre norme direttamente o a stabilirne i presupposti.

Infine: in un sistema di governo pluralistico per legge si pone anche un problema che lo caratterizzerebbe diversamente a seconda che sia riservato all'ente generale il potere di produzione di norme per via internazionale o a seconda che invece questo potere sia attribuito anche ad uno degli altri enti territoriali.

Ha senso poi prospettare i problemi qui richiamati se la condizione degli enti territoriali minori gode di garanzie nei confronti dell'ente a competenza generale; diversamente i rapporti tra loro intercorrenti non potrebbero assicurare il ruolo che si è loro ipoteticamente attribuito.

A questi problemi si è accennato perché essi, sconosciuti nell'ordinamento costituzionale originario, emergono invece dopo i processi di revisione che quando siano unitariamente e sistematicamente studiati sono capaci di offrire alle autonomie territoriali una condizione che le incrementa e le qualifica.

È di tutta evidenza che questo nuovo sistema che valorizza le territorialità diverse da quelle dello stato-persona può assicurare nel nostro ordinamento una rilevanza sostanziale soltanto se a questi enti è attribuito ovviamente non soltanto una condizione di stabilità ma anche e soprattutto se è loro riservata una condizione di coesistenzialità con rilevanti funzioni costituzionali della Repubblica.

È necessario quindi formulare qualche considerazione sui rapporti che si instaurano tra Stato ed enti territoriali minori e cercare di dimostrare in che maniera questa coesistenza anche soltanto esemplificativamente si manifesta.

È appena necessario ricordare che la disciplina dei rapporti tra enti a competenza generale ed enti territoriali minori può ottemperare a criteri diversi.

Sono possibili diverse ipotesi che spaziano da quelle in cui la sussistenza degli enti è affidata alla legge ordinaria a quella per la quale la loro rilevanza costituzionale esige che di essi l'ente a carattere generale possa disporre attraverso l'azionamento di procedure di revisione costituzionale, fino all'ipotesi che si renda possibile l'identificazione di nuclei normativi che interessano l'autonomia e che risultano sottratti anche alla revisione costituzionale perché dotati del carattere della inviolabilità.

Quando la condizione degli enti territoriali minori dipendesse dalla legge ordinaria il contributo pluralistico all'instaurazione dell'ordinamento legislativo complessivo risulterebbe alquanto problematico perché la produzione normativa potrebbe essere facilmente riportata alla competenza monistica dell'ente a carattere generale.

Una diversa protezione è riservata al modello pluralistico se la condizione degli enti territoriali minori è affidata alla legge costituzionale, il cui azionamento implica un consenso sufficientemente generalizzato che esclude che la condizione del pluralismo normativo possa essere messa in pericolo dalle diverse maggioranze che si possono alternare.

È qui appena necessario ricordare che nel nostro ordinamento costituzionale legge costituzionale e legge ordinaria concorrono alla disciplina del rapporto qui discusso, riservando l'ordinamento alla prima la disciplina *quoad existentiam* e potendo riservare alla seconda la disciplina ordinamentale, dovendosi anche sottolineare che alla legge ordinaria in materia è spesso conferita la natura di legge atipica.

È invece utile sottolineare come la sussistenza delle autonomie territoriali sia coesistente al nostro sistema, perché funzionale a rendere possibile il perseguimento di valori costituzionali. Si vuole mettere in evidenza come la Costituzione candidi le autonomie a concorrere in maniera determinante all'esercizio di funzioni della Repubblica che non troverebbero adeguato sostegno se l'esercizio fosse affidato esclusivamente allo stato-persona. Questo ruolo che è loro demandato si colloca all'interno dell'ordinamento repubblicano che non si limita a proporre una ricostituzione dello stato liberale – necessariamente doverosamente presente per i suoi valori garantistici – ma che offre fondamento ad un tipo di stato chiamato a fornire prestazioni realizzative di eguaglianza sostanziale.

La coesistenza delle autonomie allo stato sociale si rivela esemplificativamente in relazione ai servizi alla persona e al principio di sussidiarietà.

La prima ipotesi si realizza con particolare evidenza nell'ordinamento del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) la cui attività è necessariamente oggetto di programmazione all'interno di un processo nel quale la regione ha un ruolo e un'importanza determinante; il servizio è realizzativo di un diritto soggettivo della persona e la sua gestione non potrebbe prescindere da un processo in cui siano perseguiti all'interno di un sistema nazionale generale interessi peculiari delle distinte comunità regionali; se da questo processo fosse esclusa la partecipazione della regione, la gestione centralistica non potrebbe risultare funzionale al soddisfacimento del diritto e tra l'altro il sistema si caricerebbe di una inopportuna concentrazione di risorse.

È del resto significativo che l'istituzione del SSN sia stata pensata dopo che nell'ordinamento si è proceduto all'istituzione delle regioni di diritto comune.

La governabilità di questo sistema come di altri servizi alla persona non potrebbe perseguire il fine che le è proprio se nel suo esercizio fosse assente il ruolo dell'ente autonomo.

Quando si allude alla inviolabilità dei nuclei normativi intorno all'autonomia non si intende tanto riferirsi alla sua ovvia indefettibilità ma mettere in evidenza come essa sia parte integrante e imprescindibile di una rilevante funzione costituzionale.

È questa sua natura che la colloca nell'ordinamento repubblicano in una condizione di insostituibilità al suo ruolo e quindi di inviolabilità in ordine a questa funzione.

Benché un'ipotesi di questo tipo non possa pretendere di trovare attuazione secondo inopportuni e inammissibili automatismi è tutt'altro che inconcepibile che tramite valutazioni di specie – si pensi all'intervento della giustizia costituzionale – si possa pervenire a valutazioni di legittimità costituzionale circa leggi che attentassero alla garanzia relativa all'attuazione di diritti, privando l'ordinamento della possibilità di attuazione di suoi valori particolarmente significativi perché dello stato sociale essi costituiscono connotati essenziali.

Alla configurazione di una inviolabilità funzionale concorre anche il principio costituzionale della sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. che come è noto esige che le funzioni pubbliche siano principalmente affidate all'ente più vicino alla comunità e alla persona e che si faccia attribuzione ai livelli superiori soltanto quando lo esigono esigenze di unitarietà.

Anche con riferimento a questa ipotesi la realizzazione del principio di sussidiarietà si inserisce nel sistema dello stato sociale perché al principio si chiede di essere realizzativo di interesse generale (bene comune); se in una logica successione sono chiamati in causa i diversi enti nominati dall'art. 114 della Costituzione, è soprattutto al Comune che è richiesto di essere il protagonista della realizzazione di questo principio.

Il Comune allo stesso modo della Regione si qualifica quindi nell'ordinamento repubblicano come ente la cui attività risulta essenziale all'esercizio di funzioni di rilevanza costituzionale.

Anche con riferimento a questo principio come già per la regione, la inviolabile coesistenzialità della sua funzione alla realizzazione di valori costituzionali implica che non si possono dare interventi, legislativi soprattutto, che ne mettano in pericolo il ruolo che gli deve essere riservato. Pure a questo proposito l'inviolabilità deve essere riferita alla necessaria conservazione della sua funzionalità al concorso della realizzazione di valori costituzionali.

Una ricostruzione della coesistenzialità delle autonomie al sistema dell'ordinamento repubblicano meriterebbe ulteriori e meditati approfondimenti che potrebbero anche contribuire ad una lettura della promozione di autonomia di cui la Repubblica per effetto dell'art. 5 della Costituzione è tenuta a farsi carico.

Al fine che qui interessa le sintetiche considerazioni che precedono hanno lo scopo di dare fondamento all'idea che l'indipendenza degli enti territoriali minori dallo stato-persona offre fondate garanzie che consentono di considerare l'assetto pluralistico del sistema delle fonti come indeclinabile connotato dell'ordinamento repubblicano; in particolare occorre considerare con attenzione le innovazioni che in proposito sono apportate alla Costituzione originaria dalle revisioni successivamente intervenute.

### *3. Il sistema delle fonti. Le innovazioni.*

Le ipotesi che rilevano in proposito si traducono:

- a.-* nella partecipazione della regione alla procedura istitutiva di nuove competenze;
- b.-* in una genesi originaria di nuove competenze regionali;
- c.-* nel legislatore regionale che può contribuire ad individuare la propria competenza;
- d.-* in un nuovo potere regionale di produzione normativa per via internazionale. Il contributo ad una soluzione del problema dei rapporti tra ordinamento internazionale e ordinamento nazionale.

#### *3a. Partecipazione della Regione alla procedura istitutiva di proprie nuove competenze legislative.*

Si tratta del problema che nasce dall'ultimo comma dell'art. 116; è appena necessario avvertire che la procedura istitutiva di nuove competenze regionali previste dalla norma nuova non

costituisce la procedura esclusiva utile perché la regione possa acquisire nuove competenze; lo stato potrebbe provvedere con legge costituzionale utile a questo fine; fino a quando però sia vigente la disposizione costituzionale qui considerata è costituita nell'ordinamento una procedura attributiva di nuove competenze alla regione che richiede una sua necessaria partecipazione; in questa procedura è riservata alla regione un ruolo determinante perché titolare dell'iniziativa e perché è chiamata a concorrere a determinare il contenuto circa le nuove competenze che propone di voler assumere. La necessaria approvazione della legge della Repubblica non esclude comunque il configurarsi di una procedura di compartecipazione stato-regione, utile ad attribuire a quest'ultima nuove competenze.

Se, come si è sopra osservato, è connotato dei caratteri della sovranità la procedura distributiva delle competenze legislative, la disposizione costituzionale che stiamo considerando fornisce nei limiti sopra ricordati una ipotesi di poteri della regione capaci in qualche modo di incidere sulla funzione sovrana interessata.

Si deve certo osservare che si è di fronte a una ipotesi di autolimitazione da parte dello Stato che decide di agire attraverso procedure di cui non ha la piena titolarità quando potrebbe perseguire questo fine con una procedura che alla sua piena disponibilità potrebbe ricondursi.

Queste considerazioni consentono tra l'altro di fornire un'ipotesi di una idea di sovranità concepita a seguire Jellinek come concetto giuridico intrinsecamente capace di autolimitarsi senza che i limiti siano nella sua piena disponibilità.

In sintesi: sia pure con le considerazioni limitative sopra ricordate si è di fronte ad una ipotesi di partecipazione della regione ad una funzione sovrana.

### *3b. Una genesi originaria di competenze legislative regionali.*

Si tratta della disposizione di cui al comma 4 dell'art. 117 Cost, secondo la quale "spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

Anche questa specie come quella sin qui considerata attiene in qualche modo alla capacità della regione di acquisire nuove competenze; mentre però nell'ipotesi studiata si tratta di riconoscere ad un ente territoriale diverso dallo Stato la capacità di concorrere a dotarsi di nuove competenze normative, in questa nuova ipotesi si assiste ad una capacità propria della regione di acquisire nuove competenze legislative.

Quando la Costituzione prevede che ogni materia diversa da quelle sulle quali vi è competenza dello Stato è da ritenersi assegnata alla competenza regionale, prevede in realtà che ogni volta che la mutata condizione storica richieda che nuovi e diversi interessi sociali meritino una disciplina legislativa, questa è automaticamente competenza della regione.

Alla regione quindi è riservata la facoltà altamente discrezionale di valutare l'opportunità di legiferare su materie definite in negativo dal fatto di non essere di competenza dello Stato quando la loro disciplina risulti necessaria al soddisfacimento di un interesse generale.

La norma in esame può essere opportunamente valutata nella sua natura se si considera che si è di fronte ad una acquisizione di funzioni a titolo originario e che la originarietà è un presupposto della sovranità, come dimostra la considerazione che un ordinamento è sovrano soltanto quando la sua genesi è storicamente originaria che lo rende indipendente da ogni altro ordinamento.

In questa ipotesi l'acquisizione di nuove competenze da parte della regione si produce con modalità in cui l'ente a competenza generale non svolge ruolo alcuno.

È bene sempre ricordare che lo Stato si può presentare invece come sovrano perché come già si è ricordato con riferimento all'ipotesi precedente a lui compete appunto sovraneamente di decidere circa la vigenza nell'ordinamento costituzionale della disposizione qui discussa. Ciò non toglie che sussistendo il contesto costituzionale attuale abbiano valore le considerazioni qui proposte.

Consideriamo ora le due ipotesi in cui rileva un nuovo tipo di potestà normativa della regione.

Nelle due precedenti ipotesi si sono messe in luce procedure di acquisizione di nuove competenze o per il fatto che il titolo di acquisizione è rappresentato dal processo compartecipato di Stato e regione o perché si rende possibile un'acquisizione delle stesse mediante un titolo portatore di originarietà.

Si tratta ora di prendere in considerazione due nuove forme di esercizio di potestà normativa; la prima capace di produrre norme partecipate da parte della regione, potendo la stessa intervenire in ordine all'instaurazione di presupposti utili alla loro formazione; la seconda attribuendo alla regione di poter produrre norme mediante la partecipazione ad atti internazionali resi rilevanti nell'ordinamento interno.

Nella prima è da sottolineare la peculiarità di questa forma di intervento; nella seconda si rende evidente come dalla norma possono derivare contributi alla soluzione dei rapporti tra ordinamento internazionale e ordinamento nazionale.

*3c. Il legislatore regionale può contribuire ad individuare le materie su cui esercitare la propria competenza.*

Prendiamo in considerazione la prima delle ipotesi di cui all'art. 117 Cost. che recita: "Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nelle materie di loro competenza partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea nel rispetto delle norme di procedura stabilite da leggi dello Stato che disciplinano le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza".

Il potere della regione ad intervenire sulle decisioni prodromiche alla formazione degli atti comunitari è ovviamente determinato dalle sue competenze previste da Costituzione. Il riferimento ad esse non può però assolvere alla funzione cui normalmente assolve quando si tratta dell'esercizio di 'normali' funzioni legislative; e ciò perché in questa particolarissima nuova potestà normativa della Regione al fine di partecipare alle decisioni utili alla formazione degli atti normativi comunitari la definizione della materia oggetto dell'intervento deve essere valutata anche tenendo presente il significato che le materie comunitarie di riferimento assumono quando si tratta di compararle alle materie di competenza dello Stato e della regione per definire la relativa competenza ad intervenire. Il riferimento alla competenza costituzionale implica insomma una valutazione alla luce delle materie comunitarie che sono interessate a questo processo.

In un contesto di ricerca di nuove fonti di potestà normativa della regione, l'ipotesi formulata dalla norma costituzionale considerata prospetta certamente nel nostro ordinamento una nuova forma di questa potestà, non fosse altro perché si chiede, diversamente da ciò che accade normalmente, di intervenire su un atto preparatorio e di contribuire a definire per via interpretativa la materia oggetto del proprio intervento.

Risulta problematico chiamare in causa relativamente a questo problema la legge dello Stato che impone limiti di natura procedurale, che quindi difficilmente potrebbero riguardare il merito del problema.

La disposizione in esame consente poi di formulare qualche altra considerazione in ordine al problema che qui interessa, quello cioè dell'incremento della potestà legislativa regionale.

Se nella fase cosiddetta ascendente la norma costituzionale disciplina una procedura che legittima la regione a produrre norme sia pure attraverso la partecipazione alle operazioni prodromiche, nella fase discendente le procedure di attuazione e di esecuzione non sono tutte dirette a questo scopo. Si deve ritenere che il procedimento di attuazione si riferisca esclusivamente alle norme degli accordi internazionali e che le procedure relative agli atti dell'Unione Europea siano semplicemente atti di esecuzione; e ciò perché gli atti normativi comunitari sono direttamente rilevanti nell'ordinamento interno e quindi chiedono soltanto di essere amministrati. Le norme degli accordi internazionali devono invece essere rese rilevanti mediante atti ad hoc, di regola atti di

natura legislativa, come prevede questa stessa disposizione che peraltro ad altri effetti relevantissimi sarà presa successivamente in considerazione.

Si intende qui mettere in evidenza come nella fase cosiddetta discendente la disposizione costituzionale non disciplina soltanto procedure di formazione di atti normativi perché dà necessariamente fondamento anche a procedure che rendono esclusivamente possibile atti di amministrazione.

*3d. Un nuovo potere regionale di produzione normativa per via internazionale. Il contributo alla soluzione del problema dei rapporti tra ordinamento internazionale e ordinamento nazionale.*

Si tratta della disposizione di cui all'art. 117 Cost. secondo la quale "nelle materie di sua competenza la regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato".

Con tutta evidenza la disposizione costituzionale dota la regione di una nuova capacità normativa quando intenda dare attuazione agli obblighi internazionali con atti, norme nella quasi generalità dei casi, che rilevino nell'ordinamento interno. Come già si ricordava, la norma riveste una importanza particolare perché offre una soluzione di diritto positivo al problema dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento internazionale.

Al fine di dimostrare questo assunto è necessario sia pure brevemente prestare attenzione alle disposizioni di cui all'art. 10 Cost. che costituiscono la disciplina fondamentale di questo rapporto (su questi problemi A. MATTIONI, *L'obbligo costituzionale di adeguamento al diritto internazionale e comunitario dopo la revisione del Titolo V della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, 1589 ss.).

La norma affrontando il problema delle modalità di trasformazione del diritto internazionale in diritto interno opera una distinzione tra norme internazionali consuetudinarie e norme internazionali di origine pattizia.

Mentre è assistita in dottrina da generale consenso l'idea che le prime siano trasformate automaticamente e quindi destinate a produrre effetti immediati nell'ordinamento interno assumendo sempre nel pensiero diffuso la natura di leggi atipiche, marcato in dottrina è invece il dissenso per ciò che riguarda le norme di diritto pattizio internazionale perché siano messe in grado di produrre effetti nell'ordinamento nazionale. Le tesi spaziano dalle dottrine che ritengono che un'eventuale legge di esecuzione del trattato sia semplicemente dotata dell'efficacia che è propria della categoria cui appartiene, alla dottrina che tutt'al contrario arriva persino a sostenere che anche alle norme pattizie debba essere riservato un regime analogo a quello che governa le consuetudini internazionali e che quindi quando si siano perfezionati nell'ordinamento internazionale esse debbano risultare direttamente produttive di effetti nell'ordinamento interno (c.d. adeguamento automatico), ad una dottrina che si potrebbe definire intermedia che scorge nell'art. 10 Cost. una norma che dà fondamento ad un obbligo costituzionale di rendere rilevante nell'ordinamento interno gli obblighi assunti nell'ordinamento internazionale.

La dottrina dell'adeguamento automatico del diritto interno al diritto internazionale pattizio ricerca il proprio fondamento nella constatazione che tra le norme internazionali consuetudinarie è da considerare quella che si identifica nel '*pacta sunt servanda*' automaticamente rilevante in quanto norma consuetudinaria nell'ordinamento interno e alla quale si ottempera soltanto se il diritto internazionale pattizio è automaticamente trasformato. La dottrina fondata su una chiara implicazione logica non ha trovato fondamenti nel diritto positivo perché si è sempre dimostrato di credere che per la trasformazione del diritto internazionale fossero necessari atti nazionali di attuazione.

Appellandosi al medesimo principio del '*pacta sunt servanda*' si è proposta una lettura dell'art. 10 Cost. come capace di dare fondamento ad un obbligo costituzionale di rendere rilevanti nell'ordinamento interno i patti internazionali. L'obbligo costituzionale di adeguamento si realizza

per un verso nella ricerca di atti dei quali si può assicurare la doverosità e per altro verso nella produzione di effetti che si possono riassumere nella illegittimità costituzionale di atti interni. Leggi soprattutto, che vigente il trattato, fossero emanate in difformità dal trattato stesso e nella collocazione degli atti emanati per l'adeguamento in una condizione giuridica di particolare garanzia; la legge eventualmente impiegata risulterebbe dotata di una efficacia passiva di rango costituzionale.

In sintesi dunque: prima dell'emanazione di queste nuove norme costituzionali la dottrina relativa al rapporto tra diritto interno e diritto internazionale si apriva a tre diverse soluzioni: la tesi dualista secondo la quale gli atti di adeguamento conservano la natura che è loro propria, non rilevando il fatto che siano volti al fine di adeguamento del diritto interno al diritto internazionale; la dottrina dell'adeguamento automatico anche al diritto internazionale pattizio; la dottrina dell'obbligo costituzionale di adeguamento che produce effetti particolari su atti adottati e preclusioni all'emanazione di certi altri.

Si tratta ora di passare ad esaminare quale sia la rilevanza delle nuove disposizioni costituzionali in ordine alla risoluzione del problema qui discusso dei rapporti tra i due ordinamenti.

È necessario a questo scopo mettere in relazioni tra loro alcune nuove disposizioni costituzionali e precisamente:

a.- mettere a confronto la disposizione che stiamo considerando che dota la regione di un potere di stipulare trattati con la disposizione prima considerata che prevede che ai trattati debbano essere resi rilevanti nel diritto interno mediante l'emanazione di atti *ad hoc*;

b.- comparare quest'ultima norma che richiede atti specifici di adeguamento con la norma di cui al comma 1 dell'art. 117 Cost. che stabilisce che "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".

Quanto al rapporto *sub a.*, la lettura congiunta delle due disposizioni relative al potere della regione di stipulare trattati e alla necessità che si adottino atti specifici per la loro attuazione, la dottrina dell'adeguamento automatico anche al diritto internazionale pattizio è categoricamente da escludere perché è espressamente previsto che ai trattati internazionali si debba necessariamente dare attuazione con atti specifici; si può certamente osservare che questa procedura è riferita all'attività internazionale della regione ma il regime che in proposito si introduce deve risultare necessariamente utile anche con riferimento all'attività internazionale dello Stato; sarebbe infatti assolutamente inconcepibile che l'attuazione di atti internazionali da parte dello Stato e della regione fosse oggetto di due diverse discipline.

Quanto al rapporto *sub b.*, la rilevante funzione delle nuove norme costituzionali si manifesta ancora se si mettono in relazione le disposizioni che esigono atti di attuazione del diritto internazionale pattizio con le disposizioni di cui al comma 1 dell'art. 117 Cost. che impongono che la potestà legislativa dello stato e della regione sia esercitata "nel rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

La constatazione che sono oramai introdotte in Costituzione disposizioni che disciplinano la rilevanza interna del trattato e che danno quindi soluzione al problema del rapporto tra diritto internazionale pattizio e ordinamento interno esclude che le norme di cui al comma 1 dell'art. 117 possano essere considerate norme volte a disciplinare questo rapporto, perché in tal caso esse si presenterebbero come portatrici di una soluzione di adeguamento automatico che come si è visto è assolutamente da escludere.

Le due norme – quelle sull'adeguamento mediante atti *ad hoc* e quelle che impongono il rispetto degli obblighi internazionali (sta a sé il problema del rapporto con il diritto comunitario) – possono invece utilmente coordinarsi se si pensa che la prima disciplina i rapporti tra ordinamenti e che la seconda conferisce alle norme internazionali pattizie rese rilevanti una particolare condizione giuridica.

Le disposizioni di cui all'art. 117, comma 1, in quanto impongono che la legislazione interna rispetti gli obblighi internazionali pattizi resi rilevanti nell'ordinamento interno conferisce ai *'pacta*

*recepta*' una particolare condizione giuridica che li pone al riparo da deroghe da parte degli atti successivi, quanto meno da quelli pari ordinati. Il rapporto tra queste norme dà fondamento ad effetti identici a quelli che si traggono dalla lettura dell'art. 10 Cost. quando in esso si scorge la presenza di un obbligo costituzionale di adeguamento.

Le nuove disposizioni attribuiscono infatti ai '*pacta recepta*' una condizione che risulta possibile soltanto se all'emanazione degli atti attuativi dei patti si è costituzionalmente tenuti.

Inoltre, come già si è messo in evidenza con riferimento alla dottrina dell'obbligo costituzionale di adeguamento, risulta anche preclusa l'emanazione di atti che contrastino con le norme dell'art. 117 Cost. Le nuove disposizioni costituzionali obbligano quindi a leggere l'art. 10 Cost. come portatore di un obbligo costituzionale di adeguamento.

Riassuntivamente: le nuove disposizioni escludono che sia sostenibile la teoria dell'adeguamento automatico al diritto internazionale pattizio perché è espressamente previsto che a questo scopo siano emanati atti che a ciò provvedono; le stesse disposizioni danno fondamento ad una lettura dell'art. 10 come portatrice di un obbligo costituzionale di adeguamento. È del tutto evidente l'insostenibilità della dottrina del dualismo radicale.

Agli effetti che qui interessano le disposizioni che stiamo esaminando non soltanto introducono nuove modalità di esercizio di una potestà normativa della regione e quindi contribuiscono a delineare un quadro del nuovo rapporto della regione con la legge ma se lette come si è proposto in relazione ad altre nuove disposizioni costituzionali danno soluzione al problema della rilevanza del diritto internazionale pattizio e qualificano sotto il profilo dell'efficacia formale le norme dei '*pacta recepta*'.

#### 4. Cenni riassuntivi e conclusivi.

Se è un segno di sovranità la titolarità del potere di attribuzione di competenze legislative tra gli enti di cui consta la Repubblica, nel nuovo ordinamento per effetto delle disposizioni ricordate di cui all'art. 117, la regione è resa oggettivamente compartecipe della relativa procedura; è ben vero che al suo azionamento concorre in maniera determinante la legge dello Stato; è però anche vero che la regione può diventare titolare di nuove funzioni sulla base di una sua iniziativa che include anche la facoltà di concorrere a determinare il contenuto dell'atto attributivo delle nuove funzioni.

Ci si può spingere ad affermare che la regione viene in qualche modo associata all'esercizio di una procedura sovrana.

Se al concetto di sovranità inerisce il concetto di originarietà nel nuovo contesto costituzionale, la disposizione consente che le regioni possano dotarsi originariamente di competenze senza che sulla loro acquisizione possa incidere neanche indirettamente un potere dello Stato.

In questa ipotesi di acquisizione di nuove competenze la regione ha un ruolo determinante perché le è consentito di valutare quando un interesse sociale che non è toccato dalla competenza dello Stato necessita di una disciplina legislativa cui provvedere sulla base di una valutazione originariamente sovrana.

Da ris segnalare la atipicità di una potestà legislativa produttiva di atti interni utili alla formazione di provvedimenti dell'ordinamento comunitario. A questa procedura si può ascrivere anche la possibilità della regione di contribuire a determinare la materia su cui intervenire. Rileva poi osservare che tra le materie di competenza regionale sono da includere anche quelle acquisite a titolo originario; considerazione che potenzia ulteriormente l'autonomia insita in questa nuova specie.

Resta da sottolineare la nuova capacità normativa regionale che deriva dal potere che le è conferito di stipulare atti internazionali destinati a produrre norme nell'ordinamento interno. La disposizione costituzionale in proposito rileva però anche e soprattutto perché offre una soluzione di diritto positivo ad una lettura dell'art. 10 Cost. in quanto portatore di un obbligo costituzionale di adeguamento.

Capacità di partecipare ad una procedura istitutiva di nuove fonti, acquisizione originaria di nuove competenze, atipicità di una potestà normativa, contributo alla positivizzazione di una tesi interpretativa circa i rapporti tra ordinamento internazionale e ordinamento nazionale: si è di fronte a nuove fonti produttive di competenze normative e a nuove procedure legislative. La legge, simbolo dello Stato moderno, è protagonista di nuove forme di autonomia fondate su nuove norme costituzionali introdotte dalle revisioni alla Costituzione originaria.