

Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*

di Enzo Cannizzaro

Sommario

1. Premessa. – **2. Il potere delle Regioni di concludere accordi internazionali.** – **3. Competenza regionale a concludere accordi e monopolio statale del treaty-making power.** – **4. I “livelli” di interferenza tra il treaty-making power e le competenze normative interne di Stato e Regioni.** – **5. Conclusioni.**

1. Premessa

Il presente intervento è dedicato a ricostruire gli effetti spiegati dagli accordi internazionali sul sistema di ripartizione di competenze fra Stato e Regioni stabilito dal nuovo Titolo V della Costituzione.

La tesi che si intende dimostrare è che il principio della superiorità degli obblighi internazionali, stabilito dall'art. 117, 1° comma, è funzionale al riparto di competenze, nel senso che essa completa e rende organico un sistema che presenta altrimenti delle aporie logiche assai gravi. In altri termini, si cercherà di dimostrare che il primato degli obblighi internazionali ha come funzione primaria quella di completare e garantire l'assetto di competenze fra Stato e Regioni che vede non già una ripartizione, ma un vero e proprio concorso di poteri sul piano esterno.

Non si tratterà invece, se non occasionalmente, di un problema diverso e solo indirettamente con questo correlato, del pro-

(*) Questo saggio propone alcuni dei risultati di una più ampia ricerca esposta in P. MESSINA, *Regolazione politica e sviluppo locale. Veneto ed Emilia Romagna a confronto*, Torino, UTET Libreria, 2001.

blema di vedere cioè se l'art. 117, 1° comma, indichi in via generale l'esigenza che la funzione legislativa sia esercitata in conformità rispetto ad obblighi internazionali ⁽¹⁾.

I due problemi sono correlati, ma posti in posizione di consecuzione logica. Può darsi benissimo che la norma dell'art. 117 abbia un contenuto limitato e produca effetti solo sul sistema delle competenze. L'analisi che intendo effettuare in questa sede potrebbe agevolare questa conclusione, in quanto identificerebbe la funzione propria dell'art. 117, 1° comma, come norma che completa il sistema delle competenze fra Stato e Regioni. Nella prospettiva sostenuta da altri autori, peraltro, la norma costituzionale avrebbe duplice effetto: oltre ad operare sul sistema delle competenze essa altererebbe anche il rango gerarchico delle norme di attuazione dei trattati nell'ordinamento italiano, operando quindi anche rispetto al sistema interno delle fonti. Non sembra invece possibile che si possa produrre solo il secondo effetto, quello di garantire i trattati rispetto alla funzione legislativa, statale e regionale, e non invece il primo effetto, quello di operare una tutela delle competenze rispettivamente possedute da Stato e Regioni sul piano esterno. Questa tesi appare infatti sostenibile solo partendo dal presupposto che l'unico ente abilitato ad assumere obblighi internazionali sia lo Stato, in contrasto quindi con il dato letterale dell'art. 117, ultimo comma. Se infatti si ammette che le Regioni hanno competenza a stipulare trattati, è inevitabile concludere che, in virtù del principio della superiorità, i trattati stipulati dalla Regioni vincolano anche il legislatore nazionale e, per questo aspetto, ne restringono la competenza.

2. *Il potere delle Regioni di concludere accordi internazionali*

Conviene avviare la riflessione dalla constatazione che, nel nuovo sistema federalista predisposto dal Titolo V, alle Regioni

(1) Per questo aspetto, rinvio al mio scritto *La riforma federalista della costituzione e gli obblighi internazionali*, pubblicato in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, p. 921 ss.

è riconosciuto il potere di concludere accordi internazionali con Stati e intese con enti substatali.

Questa disposizione non è stata finora oggetto di particolare attenzione da parte della dottrina. È probabilmente diffusa l'idea che la norma non innovi sensibilmente il sistema precedente, nel quale le Regioni potevano concludere delle forme di intese, non rette dal diritto internazionale, con altri enti, ma non possedevano certo il potere di entrare in rapporti giuridici con enti/soggetti dell'ordinamento internazionale.

Indubbiamente il sistema costituzionale italiano, prima della riforma del Titolo V, era ispirato al principio del monopolio del potere di stipulazione di trattati. La Corte costituzionale aveva bensì riconosciuto alle Regioni la possibilità di operare sul piano esterno, e non mancano espressioni giurisprudenziali che si spingono fino a qualificare le intese fra Regioni ed enti territoriali stranieri come accordi. È difficile tuttavia pensare che questo orientamento della Corte costituzionale avesse l'effetto di riconoscere alle Regioni un potere di operare autonomamente sul piano internazionale. Ad esempio, nella sentenza 18 ottobre 1996 n. 343 la Corte parla di "esclusiva soggettività internazionale dello Stato, che non consente il frazionamento o la pluralità di titolari della politica estera".

Nel connettere la politica estera alla soggettività internazionale, la Corte sembra evocare l'unitarietà del potere estero dello Stato. Ora, è proprio questa unitarietà della funzione del *treaty-making power* che sembra venir meno nel nuovo assetto costituzionale, e che apre degli scenari nuovi ed in una certa misura sconosciuti alle dinamiche giuridiche dei rapporti fra Stati ed enti decentrati, nella dimensione internazionale nonché nella dimensione costituzionale interna.

La formulazione testuale dell'art. 117, ult. comma, infatti, non sembra lasciar dubbi circa la titolarità delle Regioni di un potere di assumere in proprio nome obblighi internazionali ⁽²⁾. È

(2) In senso diverso sembra orientarsi il legislatore. Un disegno di legge recentemente approvato dal Consiglio dei ministri (cd. disegno di legge "La Loggia") prevede infatti che le Regioni possano stipulare accordi internazionali previo il conferimento di pieni poteri da parte del governo. In tal caso, evidentemente, le Regioni opererebbero sul

ragionevole pensare che la norma, riferendosi ad “accordi fra Stati”, e distinguendoli in maniera accurata dalle “intese con enti substatali”, abbia voluto proprio spezzare quell’unitarietà della funzione del *treaty-making power*, che costituiva invece un principio di fondo del sistema preesistente, ed abbia inteso distribuire tale funzione fra Stato e Regioni.

L’ultima parte della disposizione rinvia bensì ad una legge statale per la determinazione dei casi e delle forme con le quali le Regioni potrebbero concludere accordi. La legge potrebbe quindi utilmente operare nel senso di porre delle forme di coordinamento fra attività estere dello Stato e quelle delle Regioni. Sarebbe difficile pensare tuttavia che attraverso la regolamentazione delle forme di esercizio del potere estero regionale si possa svuotare di contenuto l’indicazione che emerge dalla Costituzione di un potere regionale di esercitare le proprie competenze, oltre che attraverso strumenti normativi interni, anche attraverso la conclusione di accordi sul piano internazionale.

È difficile dire, ad uno stadio ancora immaturo di evoluzione del sistema, se la norma costituzionale abbia anche voluto spezzare l’unitaria soggettività dello Stato e dar vita ad una pluralità di enti dotati di soggettività internazionale. Non vi sono infatti ancora elementi per dare soluzione ad un questione che non dipende solo dai dati normativi ma anche, e soprattutto, dalla prassi concreta delle istituzioni sul piano internazionale. Non basta infatti attribuire un potere di stipulazione per parlare di soggettività internazionale. Occorre infatti vedere quale sia il grado reale di autonomia del quale godranno le Regioni italiane nell’adempiere a questa funzione. La necessità di un coordinamento fra attività internazionali delle Regioni e titolarità della politica estera da parte dello Stato potrebbe infatti dar luogo ad una serie di adempimenti preventivi rispetto all’assunzione di obblighi sul piano internazionale, o addirittura ad un obbligo posto a carico delle Regioni di utilizzare strumenti internazionali atti a consentire un adeguamento degli orientamenti regionali sul

piano internazionale come enti delegati dello Stato, il quale sarebbe di conseguenza il vero ente impegnato sul piano internazionale.

piano internazionale agli indirizzi di politica estera dello Stato. Avremmo allora degli enti substatuali dotati in via di principio del potere di assumere obblighi sul piano internazionale, ma nondimeno vincolati a sottoporre l'esercizio, sul piano interno, a forme di controllo ed autorizzazione preventive.

Lasciando impregiudicata la questione sul piano esterno, e volgendo l'attenzione al piano interno, mi pare inevitabile concludere che l'art. 117, ult. Comma, abbia voluto conferire alle Regioni un potere di operare con un certo grado di autonomia sul piano internazionale e di assumere in nome proprio impegni disciplinati dal diritto internazionale, subordinatamente a condizioni procedurali stabilite dalla legge.

Questa conclusione apre certo scenari nuovi e, in una certa misura, sconosciuti, nelle dinamiche dei rapporti fra Stato e Regioni, e solleva una serie di problemi sia teorici che strettamente tecnici. È da ritenere tuttavia che la soluzione che emerge dal Titolo V, al di là delle difficoltà alle quali dà luogo, riflette una aspirazione assai diffusa nelle esperienze recenti di trasferimento dei poteri dal centro alla periferia. Essa si colloca cioè nell'ambito di un processo evolutivo dei modelli teorici di federalismo e di allocazione dei poteri fra enti centrali ed enti decentrati e sembra delineare un nuovo sviluppo dei modelli federali. Conviene allora « prendere sul serio » questa soluzione, sia nei suoi risvolti teorici che in quelli strettamente tecnici, e discuterne le novità teoriche e i problemi applicativi.

3. *Competenza regionale a concludere accordi e monopolio statale del treaty-making power*

A tal fine, si può cominciare con l'osservare che nei modelli classici di organizzazione dei rapporti politici su base federale, il potere estero era – pressoché senza eccezioni – riservato allo Stato centrale. Nelle esperienze meno recenti, la sola idea di un'attribuzione del *treaty-making power* ad enti decentrati pareva sacrilega, tanto era radicato il dogma dell'unitarietà estera dello stato persona.

Questo dogma sembra gradualmente attenuarsi nelle più recenti esperienze, concernenti sia processi di decentramento di enti unitari che processi di aggregazione su base sovranazionale. Non c'è dubbio che a tale processo abbia significativamente contribuito l'esperienza della Comunità europea, la quale ha dimostrato la possibilità di concepire l'esistenza di più enti titolari del *treaty-making power* nell'ambito di un riparto di competenze fra ente centrale ed enti decentrati. Nel loro complesso, tali esperienze sembrano allora evidenziare un nuovo sviluppo dei modelli federali, un federalismo di nuova generazione, che distribuisce su più livelli non solo le competenze interne, ma anche le competenze esterne.

Sul piano tecnico questo nuovo fenomeno non appare privo di insidie. Si è già accennato ai problemi che sorgono da una soggettività *partagée* sul piano internazionale. Conviene ora attirare la nostra attenzione sui problemi che si pongono sul piano interno, rappresentati dalla difficoltà di coordinare l'esercizio di competenze interne e di competenze esterne in un sistema che ammette una pluralità di enti titolari di *treaty-making power*.

Per descrivere il modello adottato dal Titolo V, conviene partire dall'osservazione che le competenze interne di Stato e Regioni appaiono organizzate sulla base di un principio di rigida separazione. Questo profilo è stato analizzato, e criticato, dagli studiosi di diritto costituzionale, i quali hanno anche evidenziato la scomparsa dal sistema di quei meccanismi atti a consentire interferenze dello Stato rispetto ad attività normative delle Regioni finalizzate all'obiettivo di assicurare un "interesse nazionale" distinto da quello delle singole Regioni.

Lasciando peraltro impregiudicata tale questione, appare vero che, da un punto di vista astratto, il modello del Titolo V prevede un sistema di rigida separazione fra competenze dello Stato e competenze delle Regioni. Non solo la massima parte di competenze sono assegnate in via esclusiva all'uno o all'altro ente; anche nel campo delle competenze concorrenti abbiamo una specie di esclusività parallela nell'ambito di ciascun settore materiale, con la conseguenza che la normativa statale è competente solo per i principi mentre quella regionale solo per i detta-

gli. Se tale principio venisse rigorosamente assicurato, le funzioni legislative di Stato e Regioni si troverebbero in rapporto di reciproca esclusione. Sarebbe quindi per questo verso, e in senso negativo, assicurato il principio della parità della funzione normativa di Stato e Regioni, al quale la riforma dichiaratamente si ispira.

L'idea di una rigida separazione di competenze fra Stato e Regioni emerge apparentemente anche rispetto al potere di stipulazione dei trattati. L'art. 117, ult. comma afferma che ciascun ente ha il potere di concludere accordi nell'ambito delle materie di propria competenza. Sembrerebbe allora affermarsi un criterio di parallelismo fra funzione normativa interna e competenza a stipulare accordi internazionali.

Se le cose stessero così, si potrebbe affrettatamente concludere che non vi è alcuna interferenza fra poteri esterni e poteri interni affidati a ciascun ente, e, di conseguenza, che non vi è bisogno di alcuna deviazione dal criterio di competenza per salvaguardare i poteri normativi rispettivamente posseduti da Stato e Regioni.

Le cose non sono però così semplici. Ad un'attenta analisi emerge addirittura una conclusione opposta. La ripartizione di competenze sul piano esterno si ispira non già ad un principio di separazione, ma anzi ad un principio di concorso di poteri fra Stato e Regioni. I poteri rispettivamente posseduti da ciascun ente sono in concorso, fra di loro, nonché rispetto ai poteri normativi interni di cui ciascuno rispettivamente dispone.

4. I "livelli" di interferenza tra il treaty-making power e le competenze normative interne di Stato e Regioni

È il caso di esplorare più precisamente questi profili e di individuare le interferenze che si possono produrre fra il meccanismo di ripartizione delle competenze interne e quello che vale a distribuire le competenze esterne. Interferenze che danno evidentemente luogo a collisioni fra atti normativi di un dato ente sul piano interno e obblighi internazionali dell'altro sul piano

esterno. Possiamo distinguere in proposito tre diverse situazioni.

a) La prima interferenza è data dalla circostanza che, nelle materie di legislazione concorrente, l'esistenza di obblighi internazionali, dello Stato o delle Regioni, ha l'effetto di creare una preclusione rispetto all'esercizio di competenze interne. Ad esempio, in presenza di un accordo internazionale concluso dalle Regioni nel rispetto delle proprie competenze, nonché nel quadro dei principi stabiliti con legge statale, il mutamento del quadro normativo operato con legge dello Stato potrebbe avere l'effetto di rendere impossibile l'osservanza degli obblighi da parte della Regioni. Avremmo allora una possibile collisione fra legge statale ed obblighi internazionali delle Regioni.

b) Un secondo, e più grave, ordine di interferenze deriva dall'esistenza di una materia di politica estera, assegnata allo Stato in via esclusiva, la quale produce una collisione rispetto alla disciplina della ripartizione materiale sul piano interno.

La questione dei rapporti fra politica estera e politiche materiali è assai complessa e richiede un cenno di svolgimento.

Nelle esperienze di tipo federale, la materia della politica estera costituisce tradizionalmente una riserva di competenza dell'ente federale. Questa riserva di competenza non dà generalmente luogo a problemi qualora essa assorba anche il *treaty-making power* nell'ambito di una più generale competenza esterna dello Stato centrale. I problemi sorgono invece allorché il *treaty-making power* sia dissociato dalla competenza in tema di politica estera, e ripartito fra ente centrale ed enti periferici.

In questo caso, infatti, si pone il problema di distinguere un atto di politica estera, caratterizzato in via strumentale dal perseguimento di un fine politico, da un atto di politica materiale, caratterizzato da un determinato contenuto. Il novero delle possibili interferenze degli atti di politica estera con l'esercizio delle singole competenze materiali è quindi assai ampio.

Possiamo notare, incidentalmente, come il problema si presenti in termini esattamente rovesciati nei sistemi a "federalismo debole", quali il sistema comunitario, nel quale la materia della politica estera rimane saldamente nelle mani degli Stati membri,

ma alle Comunità è conferito il potere di assumere obblighi internazionali relativi a settori materiali determinati. In questo sistema, la difesa delle prerogative spettanti rispettivamente a Stati membri e Comunità è assicurata attraverso una rigida separazione fra politica estera, di natura strumentale, e politiche materiali della Comunità. Mentre quindi l'adozione di provvedimenti materiali interni ad opera della Comunità non può, in via di principio, essere motivata con orientamenti di tipo politico, d'altro lato, l'esistenza di uno scopo politico non è sufficiente a fondare una interferenza nell'ambito delle competenze materiali della Comunità (V. le due recenti sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee nei casi *Werner*, causa C-70/94, in Racc., 1995, p. I-3189, e *Centro-Com*, causa C-124/95, in Racc., 1997, p. I-81).

Si tratta quindi di un sistema assai rigido che sarebbe difficile riprodurre nell'ambito del sistema italiano, a meno di non limitare in maniera assai pesante la libertà d'azione dello Stato nella sfera dei rapporti di politica estera.

È verosimile pensare che nell'ordinamento italiano debba valere una diversa soluzione, fondata sul concorso, anziché sulla separazione fra atti di politica estera e competenze materiali. In caso contrario l'azione di politica estera dello Stato ne risulterebbe pesantemente penalizzata. Non è pensabile che una soluzione così radicale, che finisce con l'amputare in maniera assai pronunciata l'azione estera dello Stato, possa costituire una conseguenza solo indiretta dell'interpretazione del sistema costituzionale.

Una conclusione diversa ha come conseguenza, peraltro, l'esistenza di forme anche pronunciate di interferenza dello Stato nell'ambito di settori demandati, sul piano interno, alla competenza regionale; interferenza che si concretizza sia nell'adozione di atti materiali sorretti da una motivazione di politica estera, che nell'adozione di principi generali tesi ad inquadrare le attività internazionali delle Regioni. D'altra parte, esigenze di politica estera potrebbero giustificare altresì la posizione di limiti procedurali preliminari rispetto all'assunzione di obblighi internazionali.

In tale quadro, quindi, il rischio di interferenza fra politiche materiali e atti di politica estera è particolarmente alto. Se il principio di competenza può agevolmente risolvere le interferenze che si producono nella sfera normativa interna, esso non appare in grado di risolvere le interferenze che si possono produrre fra attività normative dello Stato nel campo della politica estera e obblighi internazionali assunti legittimamente dalle Regioni. In questo quadro sembra quindi acquistare rilievo la previsione di un principio di primato degli obblighi internazionali come limite al potere di interferenza dello Stato. La definizione di un *treaty-making power* “apolitico”, dissociato dal campo della politica estera, sembra indicare, in altri termini, che l’esistenza di obblighi internazionali delle Regioni possa rappresentare un limite nei confronti di un mutamento degli orientamenti di politica estera.

c) Anche al di là della materia di politica estera, una terza forma di interferenza è rappresentata dall’assenza di esclusività del potere delle Regioni di assumere obblighi internazionali nei campi di loro competenza.

È ragionevole presumere infatti che l’art. 117 non intenda affatto escludere il *treaty-making power* dello Stato dalle materie di competenza regionale. Per questo aspetto, si avrebbe quindi non una competenza concorrente, nel senso in cui questa nozione è intesa nel sistema costituzionale italiano, quanto piuttosto un concorso nell’esercizio del potere estero, potere riconosciuto quindi ad una pluralità di enti.

Questa conclusione deriva da una pluralità di elementi. Innanzitutto un elemento testuale. L’ult. comma dell’art. 117 sembra una norma attributiva di un potere, sembra cioè indicare che anche le Regioni possano esercitare tale potere, senza tuttavia escludere l’ente che ne appare il detentore naturale, cioè lo Stato. D’altra parte, rinviando ad una legge statale per la determinazione di forme e casi, la norma costituzionale sembra indicare come la legge statale potrebbe limitare i casi di attribuzione di tale potere in capo alle Regioni, come anche disciplinarne le forme in maniera da ridurre le interferenze con il concomitante

potere estero statale.

Vale la pena inoltre menzionare un elemento di buon senso. Qualora il potere di stipulare delle Regioni fosse esclusivo rispetto a quello statale, e considerate le materie demandate alla competenza esclusiva o concorrente delle Regioni, si imporrebbe la conclusione che molti accordi, contenenti norme ricadenti sia nell'ambito delle competenze statali che di quelle regionali, andrebbero stipulati in forma mista. Qualora essi ricadessero anche nelle competenze delle Comunità europee, sarebbe ipotizzabile un triplice livello di *mixity*. Ad esempio, l'accordo istitutivo dell'OMC avrebbe dovuto essere stipulato non solo con la partecipazione di Comunità e Stati membri, ma anche di tutte le Regioni italiane. Ora, questa situazione non può essere seriamente considerata nell'ambito della via italiana al federalismo.

Ci si può chiedere peraltro se la Costituzione non detti alcun principio atto a ridurre la discrezionalità della legge ordinaria a disciplinare il concorso fra Stato e Regioni nell'esercizio del potere estero. Una ragionevole soluzione può derivare dall'osservazione che, al momento di ripartire la competenza a determinare le relazioni internazionali dei due enti, l'art. 117 ha distinto fra politica estera dello Stato, affidata alla sua competenza esclusiva, dai rapporti internazionali delle Regioni, per i quali ha stabilito una competenza concorrente. Questa distinzione sembra rispondere al principio per il quale una esigenza esclusiva è giustificata in presenza di una esigenza di unitarietà dei rapporti esteri dello Stato. Solo laddove vengano in essere rapporti internazionali di interesse delle singole Regioni, la competenza statale si ferma sul confine dei principi generali.

Qualora un principio analogo dovesse valere anche rispetto alla conclusione di accordi internazionali, occorrerebbe allora tracciare una distinzione fra obblighi di interesse generale, per i quali vi sarebbe una competenza esclusiva dello Stato, da obblighi aventi un contenuto rilevante per singole Regioni, rispetto ai quali la competenza dello Stato si limiterebbe alla sfera dei principi. Si potrebbe valorizzare, a questo fine, la circostanza che la massima parte dei rapporti internazionali presuppone una considerazione generale di interessi, pur se, per ipotesi, l'obbligo do-

vesse essere rivolto a zone identificate del territorio nazionale. Questa soluzione sembra allora rievocare una sorta di sussidiarietà rovesciata, mirante a disciplinare il concorso nell'esercizio dei rapporti esterni di Stato e Regioni.

Questa conclusione ha certamente l'effetto di ridurre grandemente le ipotesi di competenza delle Regioni a concludere accordi. Essa tende a coincidere, in sostanza, con la soluzione elaborata nel preesistente sistema dalla Corte costituzionale, la quale indicava che il *treaty-making power* delle Regioni sussistesse solo per accordi di interesse regionale. E la nozione di accordo di interesse regionale è certamente assai più restrittiva rispetto alle materie di competenza delle Regioni. Tuttavia il Titolo V, nell'allargare il novero di tali competenze, finisce anche, inevitabilmente, con l'aumentare grandemente i casi in cui le Regioni possano concludere accordi di interesse regionale.

Pur in questa prospettiva, tutto sommato limitativa del potere estero delle Regioni, il criterio della ripartizione delle competenze non è certamente capace di evitare che si producano interferenze fra poteri interni e poteri esterni demandati a ciascun ente. Questa soluzione tende anzi ad amplificare la possibilità di interferenza, fra sfere di competenza esclusiva dello Stato sul piano esterno, e delle Regioni sul piano interno, nonché fra sfere di competenza concorrente, delle Regioni sul piano della conclusione di accordi e dello Stato sul piano della fissazione di principi generali.

5. Conclusioni

Conviene riassumere brevemente le conclusioni alle quali si può giungere sulla base di un'analisi comparata dei principi di ripartizione di competenze.

Abbiamo individuato tre livelli di interferenze fra il *treaty-making power* e competenze normative interne di Stato e Regioni.

Il primo deriva dal principio che regola l'esercizio delle competenze sul piano interno, espresso da una separazione oriz-

zontale fra poteri normativi di Stato e Regioni. Tale sistema non appare riproducibile sul piano esterno, in presenza di accordi internazionali delle Regioni che fissano in via definitiva la discrezionalità dello Stato nel modificare il quadro dei principi entro il quale le attività normative delle Regioni devono muoversi. Il secondo deriva dall'esistenza di una materia di politica estera e rapporti internazionali, la quale si sovrappone in maniera asimmetrica alla ripartizione delle competenze materiali stabilita sul piano interno. Il terzo, e più generale motivo di interferenze, deriva dall'esistenza di un meccanismo di concorso nel potere estero fra Stato e Regioni, che determina un ulteriore meccanismo di asimmetria, diverso da quello precedente, fra poteri esterni e poteri interni di ciascun ente.

Vediamo quindi quali conclusioni possono essere tratte sul piano dei generali rapporti fra competenza e gerarchia in un sistema delle fonti complesso quale quello che emerge dalla riforma federalista.

Sistemi che ammettono una pluralità di enti dotati di *treaty-making power* hanno bisogno di determinare dei meccanismi che consentano di assicurare un parallelismo fra sfere di competenza interna e sfere di competenza esterna, di garantire quindi che l'ente che dispone di competenze esterne sia poi anche titolare del potere normativo interno sufficiente ad assicurarne l'attuazione. Tali meccanismi possono attingere al criterio di competenza come a quello gerarchico e, più sovente, costituiscono una mescolanza dell'uno e dell'altro.

Questo avviene, in maniera invero perfettibile, nell'ordinamento comunitario, il quale, in carenza di altri, costituisce un punto di riferimento prezioso per l'ordinamento italiano.

Il sistema di ripartizione delle competenze fra Stati membri e Comunità è caratterizzato, come si è visto, da un meccanismo di concorso di competenze corretto da un elemento di tipo gerarchico, costituito dal principio del primato del diritto comunitario. In un sistema di questo tipo, appare del tutto logico concepire che l'esercizio di competenze da parte della Comunità sul piano interno modifichi anche l'assetto delle competenze sul piano esterno, attraverso un effetto preclusivo a carico degli

Stati. È questa, in definitiva, la logica della dottrina che si esprime nella celebre sentenza AETS della Corte di giustizia, la quale ha riconosciuto, come è noto, l'esistenza di un effetto preclusivo operato dall'adozione di atti interni da parte della Comunità sul potere degli Stati di assumere obblighi la cui attuazione avrebbe interferito con l'applicazione degli atti comunitari. La logica del sistema è, in altri termini, quella di attribuire il potere esterno in relazione allo spostamento dei confini della potestà normativa interna. Ciò al fine di evitare che un ente che non disponga più di poteri interni abbia nondimeno il potere di assumere obblighi i quali non potranno essere poi attuati. È quindi l'attività normativa interna a determinare i confini di quella esterna.

Questa logica non è certamente trasponibile nel nuovo sistema federale italiano, il quale presenta piuttosto dati che sembrerebbero invertire l'ordine logico della questione. Un confronto fra le logiche dei due sistemi appare nondimeno assai interessante. Nel sistema italiano, caratterizzato da un criterio di separazione di competenze sul piano interno e da un tendenziale concorso sul piano esterno, il rapporto fra norme interne e impegni internazionali si presenta in una relazione logicamente inversa: un ente che dispone del potere di assumere obblighi internazionali potrebbe infatti non disporre poi della competenza a garantirne l'attuazione in quanto non si sarebbe prodotto, in relazione alla sua attività sul piano esterno, un titolo di competenza sul piano interno.

Nella logica di questo sistema appare quindi opportuno prevedere che sia l'attività esterna a determinare gli spostamenti di competenza sul piano interno necessari per garantire il parallelismo fra le due potestà normative; che cioè sia l'attività sul piano internazionale a produrre un effetto preclusivo rispetto a quella svolta sul piano interno. Di qui l'esigenza che la competenza esterna esercitata abbia un effetto, in un certo modo, preclusivo sulla competenza interna dell'altro ente, la quale non potrà essere esercitata se non in conformità ad obblighi legittimamente assunti. In questo sistema, si avverte come il meccanismo gerarchico istituito dall'art. 117, 1° comma, sia naturalmente desti-

nato ad operare nella logica del sistema delle competenze. Esso è un meccanismo che corregge ed integra il sistema delle competenze, assicurando alle competenze esterne possedute da ciascun ente una garanzia nei confronti delle competenze interne esercitate dall'altro, e tende quindi ad evitare che un ente incorra in illeciti internazionali ad opera di un disforme esercizio di poteri interni ad opera dell'altro. D'altro lato, se si volesse trovare anche un riferimento di carattere sistematico, lo stesso art. 117, 1° comma, altro non fa che esplicitare l'esigenza che il sistema delle competenze interne sia subordinato al sistema delle competenze esterne.