

# Italia en Europa: problemas nuevos y viejos. A la luz del Tratado de Niza y de la reforma constitucional de las Regiones

Marta Cartabia

*Profesora de Instituciones de Derecho Público  
Universidad de Verona*

**SUMARIO:** 1. LAS BASES CONSTITUCIONALES DE LA ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA Y LA «INDIFERENCIA CONSTITUCIONAL» A LAS REVISIONES DE LOS TRATADOS.—2. GOBIERNO Y PARLAMENTO EN LAS RELACIONES COMUNITARIAS.—3. LA INFORMACIÓN PARLAMENTARIA Y LOS PODERES DE DIRECCIÓN CON RESPECTO AL GOBIERNO.—4. LA ACTUACIÓN DE LAS NORMAS COMUNITARIAS Y EN PARTICULAR DE LA LEY COMUNITARIA ANUAL.—5. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS FUENTES COMUNITARIAS EN EL SISTEMA ITALIANO.—6. LA PRIMACÍA CON RESERVA, O BIEN LA DOCTRINA DE LOS CONTRALÍMITES.—7. EL PAPEL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y DE LOS JUECES COMUNES EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO DOTADO DE EFECTO DIRECTO.—8. LOS CASOS DE DOBLE PREJUDICIALIDAD COMUNITARIA Y CONSTITUCIONAL.—9. LAS REGIONES Y LA UNIÓN EUROPEA EN LA REFORMA DEL TÍTULO V DE LA CONSTITUCIÓN.—10. LAS REGIONES Y LA ACTUACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO.—11. LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN LA FORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS, EN PARTICULAR EL PAPEL DE LA CONFERENCIA ESTADO-REGIONES.

## 1. LAS BASES CONSTITUCIONALES DE LA ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA Y LA «INDIFERENCIA CONSTITUCIONAL» A LAS REVISIONES DE LOS TRATADOS

Según una tradición ampliamente consolidada a día de hoy, la inminente ratificación del Tratado de Niza no parece destinada a cuestionar el

---

Traducido por Itzfar GÓMEZ FERNÁNDEZ, Becaria FPI de la Comunidad de Madrid en el área de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid.

cuadro constitucional de referencia de la participación de Italia en la Unión Europea. Desde el principio el artículo 11 de la Constitución ha constituido el único referente constitucional en la materia: «Italia (...) accede, en condiciones de igualdad con los otros Estados, a las limitaciones de soberanía necesarias para un ordenamiento que asegure la paz y la justicia entre las naciones; promueve y favorece las organizaciones internacionales dirigidas a este fin»<sup>1</sup>. Mientras muchos otros Estados miembros han previsto la introducción de normas constitucionales específicas en orden a delinear las condiciones para la participación en la construcción comunitaria, bien con ocasión de su adhesión, especialmente si ésta acaecía en la época siguiente al nacimiento de la Comunidad, bien con la ocasión de la ratificación del Tratado de Maastricht<sup>2</sup>, en Italia los progresos del sistema comunitario siempre han sido reconducidos a la sombra del artículo 11 de la Constitución, con la salvedad de algún leve retoque aportado recientemente al texto constitucional en materia de relaciones entre las Regiones y la Unión Europea<sup>3</sup>. Ni el legislador ni la Corte Constitucional han considerado indispensable, hasta ahora, proceder a una revisión constitucional para aceptar los significativos avances del vínculo comunitario que se han verificado en el curso del tiempo, reconociendo con todo explícitamente, que la participación en la Comunidad, hoy en la Unión, comporta derogaciones e influencias sobre los principios constitucionales en vigor. Se ha considerado, y se considera todavía, que el artículo 11 CI\* otorga una cobertura constitucional suficiente, y que en esa misma norma se pueden localizar los límites a las repercusiones comunitarias sobre el sistema constitucional. Al igual que las revisiones precedentes de los tratados constitutivos —del Acta Única, al Tratado de Maastricht, y al de Amsterdam— también la operada en Niza podría ser asimilada sin grandes traumas por el ordenamiento constitucional italiano. La formulación del artículo 11 de la Constitución Italiana es suficientemente vaga, amplia y elástica como para cubrir ulteriores ampliaciones y avances del vínculo comunitario. Por otra parte, para la mayoría, las modificaciones introducidas en Niza han parecido dotadas de escasa capacidad de innovación, tanto es así que a juicio de muchos se ha tratado de una conferencia intergubernamental de resultados desilusionantes y en todo caso no perturbadores del orden institucional del sistema europeo<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Sobre los orígenes del artículo 11, el debate en la Asamblea constituyente, su aplicabilidad a la Unión Europea y la exégesis de su significado véase, por todos, A. CASSESE, «Art. 11», en *Commentario della Costituzione*, dirigido por G. Branca, Vol. I, Bologna- Roma, 1975, págs. 579 y ss.

<sup>2</sup> Con ocasión del tratado de Maastricht en la doctrina italiana también se pusieron de relieve algunos posibles problemas de legitimidad constitucional, pero el legislador sostuvo que no era necesario proveer a la ratificación con una ley de revisión constitucional. Véase, por todos, M. LUCIANO, «La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea», en *Politica del Diritto*, 1992, págs. 557 ss.

<sup>3</sup> Ha sido aprobada, mediante decisión definitiva de la Cámara de 18 de marzo de 2001, una reforma constitucional que modifica el Título V de la Constitución, relativa al ordenamiento regional italiano. La decisión legislativa fue después sometida a voto popular el 7 de octubre de 2001, y aprobada directamente por el pueblo.

\* *N. de la T.*: Se utiliza esta abreviatura para hacer referencia a la Constitución Italiana.

<sup>4</sup> Ver por todos R. PRODI, *Il camino dell'Europa*, en Il Mulino, 2001, págs. 19 ss.

Verdaderamente, alguna reflexión de orden constitucional podría solicitarse respecto de algunos de los contenidos relativos a Niza, y, en particular, por dar un ejemplo de fácil percepción, puede pensarse en alguna de las remodelaciones de las instituciones comunitarias efectuadas en previsión de la ampliación a los países de la Europa centro-oriental, que modifican la posición y las relaciones de fuerza entre los distintos Estados miembros dentro de la Unión: ¿es posible estar verdaderamente seguros, sin profundizar adecuadamente en el debate dentro de las sedes políticas, institucionales y jurisdiccionales apropiadas, de que las nuevas modalidades de funcionamiento del Consejo, y la relativa reponderación de los votos no incidan, por ejemplo, en la condiciones de paridad con los otros Estados miembros a las cuales subordina el artículo 11 de la Constitución italiana la aceptación de limitaciones a la soberanía en favor de la Unión Europea? Ciertamente, la paridad entre los Estados no puede ser entendida en sentido formal, ni lo ha sido nunca en las diversas formas de federalismo históricamente conocidas, de modo que no se puede esperar que a todos los Estados les sea asegurado un peso igual, independientemente de sus dimensiones. Del mismo modo, puede ser necesario moderar la interpretación sustancial de la paridad, según la cual debe ser concedido a los diversos Estados miembros un peso decisivo de medida directamente proporcional a su entidad, para evitar el riesgo de consignar la suerte de la Unión en las manos de pocos países líderes. Se entiende que pueda hacerse indispensable una ponderación entre estos dos extremos. Con todo esto el problema constitucional del peso de los diversos Estados en la Unión no parece del todo peregrino, al contrario, valdría la pena conectarlo cuando menos, tanto con la ponderación de los votos en el seno del Consejo, como con la distribución de escaños en el Parlamento y el número de componentes de la Comisión. Después de todo el enorme crecimiento de las competencias y de los poderes de la Unión Europea ha sido bien tolerado por los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros, también porque los propios Estados —y sus gobiernos en particular— controlaban directamente el proceso de toma de decisiones. La pérdida de competencias a nivel nacional se compensaba por la adquisición de poderes a escala supranacional<sup>5</sup>. Pero ¿qué sucede si este equilibrio se rompe bajo la presión de tensiones como el progresivo abandono del voto por unanimidad, la pérdida de peso de algunos países en las instituciones comunitarias en beneficio de otros, etc.? ¿Estamos seguros de que sean problemas que haya que tratar y solventar en negociaciones políticas y no se refieran nunca al nivel constitucional?

Desde una perspectiva distinta se podría apuntar otra problemática de orden exclusivamente constitucional, alumbrada por la evolución de Niza.

---

<sup>5</sup> Es el equilibrio constitucional del que habla J. WEILER en numerosos de sus escritos, entre los cuales, a este respecto cabe citar «L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità», en *Quaderni costituzionali*, 2000, págs. 5 ss.

Como ya se sabe, en Niza también se ha procedido a la proclamación de la Carta de derechos de la Unión Europea y este acto ha sido percibido por muchos como un primer paso hacia una posible constitucionalización de los tratados. Por una serie de razones que se refieren al plano histórico-político, más que al lógico-jurídico, la cuestión de la Carta de derechos se ha vinculado con la problemática más amplia de la *Constitución europea*. Si ya la temática de la ampliación y de las reformas institucionales incluidas en el orden del día de la Conferencia de Niza rozaban la necesidad de evocar un poder constituyente, el hecho de que muchos jefes de Estado y de Gobierno, ante la perspectiva de esta cumbre, se incomodaran explícitamente con el problema de una Constitución europea <sup>6</sup>, tendía a difundir la percepción de que todo lo que se discutía en Niza habría participado de la naturaleza «constitucional» de las transformaciones que se discutían.

Ciertamente, esta percepción no ha sido después contrariada por los redactores de la Carta, que, quizás jugando un poco con los símbolos históricos de las grandes metamorfosis constitucionales trasatlánticas, han bautizado al organismo responsable de elaborar el proyecto de *Bill of Rights*, con el nombre de *Convention*. Con su estructura variada y plural, la *Convention* ha funcionado esencialmente como fuerza motriz y coordinadora de una densa red de intervenciones, procedentes de diversos sujetos sociales, con arreglo a modalidades que parecen haber sentado ya escuela, dado que se han encontrado replanteadas, tanto en la declaración sobre el futuro de la Unión unida al Tratado de Niza <sup>8</sup>, como en el libro blanco de la Comisión sobre la *Governance*. Con todo ello, el sistema participativo seguido por la *Convention*, que también ha servido para aunar en los trabajos preparato-

<sup>6</sup> Durante los meses de elaboración de la Carta, el debate sobre la Constitución europea comenzaba a salirse de los estrechos intereses de un grupo de «clérigos», que había perseguido el que saliera a la luz tal idea desde los primeros fugaces esbozos de la Corte de justicia, hacia la mitad de los años 80, en particular a partir de la Sentencia de 23 de abril de 1986, c. 294/83, *Les Verts*, seguida del juicio de 14 de diciembre de 1991, n. 1/91. El detonante de esta explosión de interés general sobre la Constitución europea puede ser individualizado, con cierta seguridad, en el discurso de Joschka Fischer del 12 de mayo del 2000, celebrado en la Humboldt Universität de Berlín (el texto del discurso y un amplio debate doctrinal pueden encontrarse en [www.jeanmonnetprogram.org](http://www.jeanmonnetprogram.org) paper n. 7/2000); a esto han seguido después en un breve lapso de tiempo, las intervenciones de otros exponentes de las instituciones nacionales y comunitarias y entre otros muchos pueden ser mencionados al menos los del Jefe de Estado francés, Chirac (Discurso del Presidente de la República Francesa J. CHIRAC ante el *Bundestag*, del 27 de junio del 2000, en [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr)) y del Presidente de la República Ciampi (El tema ha sido afrontado más veces por el Presidente de la República Italiana C. A. CIAMPI, y en particular ello ha acaecido con ocasión del discurso en la Università di Lipsia del 6 de julio de 2000 y en la intervención ante el Parlamento europeo de 4 de octubre de 2000. Todos los discursos del Presidente de la República italiana se encuentran en [www.quirinale.it/discorsi](http://www.quirinale.it/discorsi))

<sup>7</sup> Para un análisis detallado de todos los aspectos organizativos y procesales de la *Convention* y de una buena parte de los trabajos preparatorios, véase A. APOSTOLI, *La Carta dei diritti dell'Unione europea*, Brescia, 2000. Sobre los trabajos de los grupos de expertos que han precedido la puesta en marcha de la elaboración política de la Carta, por todos, A. PIZZORUSSO, «La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: le principali tappe preparatorie», en la obra dirigida por G. Rolla, *Tecniche di garanzia dei diritti fondamentali*, Torino, 2001, págs. 103 ss.

<sup>8</sup> Tratado de Niza, Declaración 23 relativa al futuro de la Unión, punto 3), en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 10 de marzo del 2001, C 80, p. 85.

rios contribuciones y aportaciones de las más variadas procedencias sociales y políticas, ha dejado absolutamente sin resolver el problema de la legitimación democrática del momento decisorio. Es probable que este problema esté destinado a estallar con ocasión de los próximos avances de la integración comunitaria, ya programados en la declaración sobre el futuro de la Unión.

¿Quién asumirá las decisiones constitucionales de la Unión Europea y cuál será la legitimación de este sujeto? <sup>9</sup>. Si hasta ahora se ha podido eludir este problema, ciertamente los próximos plazos prefijados por la declaración sobre el futuro de la Unión no parecen consentir ulteriores reenvíos. Las mismas constituciones nacionales exigen que el problema sea afrontado. En el momento en que haya que decidir si se confiere una naturaleza propiamente jurídica a la Carta de derechos y, contextualmente, se afronten otros aspectos institucionales que determinarán la configuración de la futura Unión, será necesario que las decisiones se tomen en la forma y según el procedimiento adecuado al contenido de las opciones constitucionales que se trate de alcanzar. No parece que los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros, con las previsiones propias que, con fórmulas diversas, han permitido los progresos alcanzados hasta el momento por la integración europea, puedan ser sometidos al empuje generado por ulteriores pasos constitucionales de la Unión Europea. Como ha sido observado tajantemente, en la Unión Europea la cuestión de la legitimación se ha convertido en algo urgente e improrrogable: «ya ha llegado el momento de plantearse de verdad el problema de la legitimidad del proceso y, por tanto, del *consenso* que debería asistirlo. (...) Bien podría sostenerse que este momento ya había llegado con el Tratado de Maastricht y la introducción de la moneda única, pero (...) justamente la aprobación de la Carta de derechos obligará a plantearse, quizá no faltando mucho tiempo, el problema de la legitimación. La Carta, desde el principio, ha sido concebida como la primera parte de una futura Constitución europea, y se ha dicho que lo habría sido sin duda, en el caso de que hubiera sido integrada en los Tratados» <sup>10</sup>. Quizá el cumplimiento de estos pasos que se delinean en el horizonte del proceso de integración europea ya no es contenible dentro de las barreras de las «li-

---

<sup>9</sup> Sobre la exigencia de poner sobre el tapete un poder constituyente para la Unión Europea, y sobre la dificultad de imaginar su apariencia, véase U. DE SIERVO, «L'ambigua formulazione della Carta dei diritti», ponencia presentada al Congreso sobre *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Génova 16-17 de marzo del 2001. Más explícita la posición de M. LUCIANI, «Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea», de próxima publicación en *Una Costituzione senza Stato*, dirigido por G. Bonacchi, que sostiene que sobre la constitución europea deben expresarse cada uno de los pueblos europeos, en las formas establecidas por las respectivas constituciones.

<sup>10</sup> M. LUCIANI, «Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea», de próxima publicación en *Una Costituzione senza Stato*, dirigida por G. Bonacchi. Desde esta perspectiva, puede ser interesante observar que el 31 de mayo del 2001 el Parlamento europeo ha aprobado una resolución con la cual ha pedido explícitamente a la Comisión la «adopción de una Constitución de la Unión Europea» antes de diciembre del 2003. Pero lo que resulta de mayor interés es que, en la petición, el Parlamento ha planteado la posibilidad de asignar la preparación del proyecto de reforma a una convención similar, sobre todo por composición, a aquella que ha elaborado la Carta.

mitaciones de soberanía» que el Estado italiano, al igual que otros Estados miembros, consintió una vez, al principio, para que sirviera en adelante. Quizá ahora es necesario que «sobre la Unión cada vez más estrecha» se pronuncien «los pueblos europeos», como recita el preámbulo al Tratado CE.

## 2. GOBIERNO Y PARLAMENTO EN LAS RELACIONES COMUNITARIAS

Dejando a un lado, por un momento, los posibles problemas constitucionales que se perfilan en el futuro próximo de la Unión Europea, podemos prestar atención ahora a los sujetos, principios y fuentes que disciplinan en Italia las relaciones con la Unión Europea.

La estructura del proceso de toma de decisiones comunitario —que como es sabido se apoya sobre el Consejo, compuesto por representantes de los Gobiernos de los Estados miembros— junto al tradicional centralismo del ejecutivo en las relaciones internacionales, ha conducido a Italia a la confirmación natural de los órganos del poder ejecutivo como protagonistas, casi absolutos, en las relaciones comunitarias. Consecuentemente, el Parlamento ha sido durante largo tiempo casi totalmente excluido del proceso de formación de las políticas comunitarias, preservándole sólo una genérica función de dirección y de control sobre el ejecutivo, que no podía serle negada en un sistema de forma de gobierno parlamentaria como es el italiano, función que, por otra parte, ha sido rarísimamente utilizada en relación con las cuestiones comunitarias <sup>11</sup>. Así, durante mucho tiempo, las posiciones sostenidas por Italia en el ámbito europeo han sido discutidas y decididas, puede decirse que exclusivamente, en el ámbito del poder ejecutivo. En particular, si en un primer momento dominaban las figuras del Presidente del Consejo de Ministros, del Ministro de Asuntos Exteriores y de los ministros competentes por la materia según el caso, actualmente el papel del Ministro de Exteriores ha sido reducido, al menos en parte, mientras que ha despuntado progresivamente la figura del Presidente del Consejo y la del Ministro sin cartera delegado para las políticas comunitarias <sup>12</sup>.

Es preciso, no obstante, reconocer el hecho de que, a partir de la segunda mitad de los años ochenta, sobre la base del debate abierto dentro de la doctrina y de las instituciones acerca del «déficit democrático» del sistema europeo, el legislador italiano ha intervenido más veces en la tentativa de reforzar la posición de las Cámaras en la formación y en la ejecución de los

<sup>11</sup> Sobre el punto véase específicamente M.L. MAZZONI HONORATI, «La "partecipazione" parlamentare al processo normativo europeo», en *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, págs. 27 ss.

<sup>12</sup> La distribución de papeles y funciones dentro del Gobierno en relación a las políticas comunitarias es fruto de una evolución de las normas y de la práctica, y actualmente resulta del conjunto establecido por dos actos normativos principales: la Ley 400 de 1988 y el decreto legislativo n. 303 del 1999. En general, sobre la nueva estructura de los órganos de gobierno véase A. PAJNO y L. TORCHIA (Dir.), *La riforma del Governo*, Bologna, 2000.

actos comunitarios. En otros términos, se ha creído necesario compensar, al menos en parte, la debilidad que todavía hoy caracteriza la posición del Parlamento europeo en el ámbito del proceso comunitario de toma de decisiones, reforzando el papel del Parlamento nacional en la formación y en la actuación de la normativa europea. Teniendo en cuenta el centralismo del Gobierno en las relaciones con las instituciones comunitarias, se ha considerado necesario imponerle ante todo obligaciones de información, cumpliendo las cuales fuese posible implicar efectivamente también a otros sujetos constitucionales, entre los cuales, en primer lugar, se hallan las Cámaras, pero también, como veremos en seguida, las Regiones. Después, en el plano descendente se ha creado un instrumento específico —la ley comunitaria anual—, que impone un trámite parlamentario a toda la normativa de actuación de obligaciones comunitarias.

Antes de profundizar un poco en los instrumentos que permiten a las Cámaras implicarse activamente en la integración comunitaria, aún es necesario evidenciar que para las funciones relativas a las cuestiones comunitarias han sido instituidas, en el interior de las Cámaras, las estructuras apropiadas especializadas para ello. Se trata de articulaciones internas que reproducen la misma composición política de la asamblea. En la Cámara de Diputados en particular, fue instituida, en un primer momento, una Comisión especial para las políticas comunitarias <sup>13</sup>, recientemente transformada en la XIV Comisión permanente para las políticas de la Unión Europea <sup>14</sup>, mientras en el Senado el órgano competente está constituido por la Junta para los asuntos de las Comunidades europeas <sup>15</sup>. A ellas les son confiadas amplias funciones de naturaleza cognoscitiva, de dirección, de control y legislativa en las cuestiones relativas a la Comunidad y a la Unión Europea, si bien en las fases de toma de decisiones de mayor importancia está prevista una participación directa del *plenum* de cada Asamblea representativa.

### 3. LA INFORMACIÓN PARLAMENTARIA Y LOS PODERES DE DIRECCIÓN CON RESPECTO AL GOBIERNO

En la fase ascendente los instrumentos a disposición de las Cámaras para intervenir en el proceso de elaboración de los actos comunitarios y, por tanto, incidir sobre las opciones al respecto, se estructuran en torno a dos momentos principales: los instrumentos cognoscitivos y de dirección, vinculados al informe anual que el Gobierno está obligado a presentar al Parlamento en relación con la participación de Italia en el proceso normativo

---

<sup>13</sup> Véanse los artículos 125 ss. del Reglamento de la Cámara, modificados por la resolución de 18 de julio de 1990.

<sup>14</sup> La transformación de la Comisión en la Cámara, con modificación de los poderes correspondientes, ha sido realizada mediante la decisión de 1 de agosto de 1996.

<sup>15</sup> Véanse en particular el artículo 23 y el artículo 142 ss. del Reglamento del Senado.

comunitario, y los instrumentos relativos a los *proyectos individuales* de actos normativos y de dirección de las instituciones comunitarias, que deben ser individualmente comunicados a las Cámaras. En cuanto al primer instrumento <sup>16</sup> se prevé que cada año, antes del 31 de enero, el Gobierno, a través de la persona del Ministro para las políticas comunitarias, presente a las Cámaras un informe sobre la participación de Italia en el proceso de integración europea, que dé cuenta de lo que sucede en Europa y de las posiciones que Italia sostiene en Europa. Después, sobre la moción anual se desarrolla después un amplio debate parlamentario que puede conducir a la aprobación de resoluciones anexas, con las cuales las asambleas representativas envían al Gobierno las líneas de dirección política a seguir en torno a las cuestiones comunitarias. El segundo aspecto de la información parlamentaria sobre las políticas comunitarias se refiere, como se ha dicho, a los proyectos individuales previstos en la agenda de las instituciones europeas <sup>17</sup>. Es obligación habitual del Ministro sin cartera para las políticas comunitarias comunicar a las Cámaras todos los proyectos de actos normativos y de dirección competencia de los órganos europeos, así como todos los actos previstos para la formulación de los mismos y las modificaciones respectivas. Los proyectos que llegan de este modo a las Cámaras son asignados a las Comisiones parlamentarias competentes, a fin de que éstas emitan observaciones y adopten todo acto de orientación considerado oportuno en el control del Gobierno, antes de la fecha indicada para la discusión de dichos proyectos en el seno de los órganos comunitarios.

#### 4. LA ACTUACIÓN DE LAS NORMAS COMUNITARIAS Y EN PARTICULAR DE LA LEY COMUNITARIA ANUAL

En la fase descendente de la actuación del Derecho comunitario, el papel del Parlamento y del Gobierno son definidos actualmente <sup>18</sup> por la Ley de 9 de marzo de 1989, más conocida como *Ley La Pergola*, la cual crea un instrumento original, constituido por la «ley comunitaria» anual <sup>19</sup>. La Ley

<sup>16</sup> Cfr. Ley de 9 de marzo de 1989, n. 86, artículo 7, cuyo contenido originario ha sido enteramente renovado por la Ley n. 25 de 1999, art. 10.

<sup>17</sup> Cfr. en este caso el artículo 14 de la Ley n. 128 de 1998 así como la Ley de 16 de junio de 1998, n. 209, artículo 3.

<sup>18</sup> Esta normativa se relaciona con un experimento de hace unos pocos años, constituido por la Ley de 14 de abril de 1987, n. 183.

<sup>19</sup> Para un encuadre general de los problemas conectados con la «ley comunitaria» véanse, por ejemplo, dentro de una literatura muy amplia sobre este punto de la cual no se puede dar cuenta completamente en esta sede, A. CELOTTO, «Legge comunitaria», en *Enciclopedia Giuridica Italiana*, Vol. XVIII, 1995, págs. 1 ss.; A. TIZZANO, «Note introduttive alla legge "La Pergola"», en *Foro Italiano*, 1989, IV, págs. 314 ss.; S. BARTOLE, «Novità e problemi applicativi del disegno di legge La Pergola per l'attuazione delle direttive comunitarie», en *Foro italiano*, 1988, IV, págs. 494 ss.; D. BORRONI, A. MARZANATI, M. L. MAZZONI HONORATI, G. STANSFIELD, M. P. VIVIANI SCHLEIN, «Commento alla legge 9 marzo 1989, n. 86», en *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1991, págs. 523 ss.; MORISI, *L'attuazione delle direttive Ce in Italia. La legge comunitaria in Parlamento*, Milano, 1992; M. A. CALABRÒ, «La legge comunitaria: contenuti, procedimento e controlli parlamentari», en *Il Parlamento della Repubblica. Organi procedure apparati*, Camera dei Deputati, Roma, 1998, págs. 307 ss.



n. 86 de 1989 es, en otros términos, una «ley madre», que ha dado vida a una generación entera de «leyes hijas», que son las leyes comunitarias anuales.

Cada año, siguiendo el ejemplo de cuanto sucede para la Ley de presupuestos, el Parlamento es llamado a aprobar una ley para la adaptación del ordenamiento a la normativa comunitaria, derogando las normas internas incompatibles con el Derecho comunitario, incorporando directivas y otros actos no directamente aplicables, y disponiendo con carácter previo todas las medidas de ejecución necesarias para la plena aplicación en Italia de las normas europeas.

El primer objetivo que se fija la institución de la «ley comunitaria» es, evidentemente, el de resolver el antiguo y molesto problema de los incumplimientos italianos frente a las instituciones comunitarias. Con el establecimiento de una ley «de cadencia anual» se pretendía, ante todo, asegurar la liquidación de todo lo atrasado en cuanto a las obligaciones ya expiradas y todavía pendientes de cumplir, para remediar también el poco halagüeño record de condenas por incumplimiento por parte de la Corte de Justicia, que Italia ha detentado durante largos años. Proyectada en el futuro, la previsión de la ley anual habría asegurado incluso la periódica puesta al día del ordenamiento nacional respecto del comunitario, alejando el peligro de la reproducción del retraso y de las consiguientes condenas. Sin embargo, por una compleja serie de factores, la ley comunitaria raramente ha conseguido respetar la periodicidad anual conforme a la cual había sido pensada, de manera que, hoy, la misma podría definirse más correctamente como ley de cadencia «periódica»<sup>20</sup>. La ley, no habiendo resuelto del todo el problema de los incumplimientos de las obligaciones comunitarias, en todo caso ha dado buenos resultados.

Junto a este primer objetivo, el establecimiento de la «ley comunitaria» como instrumento privilegiado, aunque, ciertamente, no exclusivo para la adecuación a los compromisos comunitarios —nada prohíbe de hecho al Gobierno y al Parlamento recibir y ejecutar las normas comunitarias con actos distintos de la ley comunitaria anual—, persigue también un ulterior objetivo, que es el de implicar al Parlamento en un ámbito de producción normativa como es el de origen comunitario, importante por cualidad, cantidad y extensión, que de otra manera tendería a eludir totalmente. La invención de la ley comunitaria anual trataba de introducir en el proceso de actuación de las normas comunitarias una diligencia en las Cámaras Parlamentarias, de modo que también el legislador, y no sólo el Gobierno, pudiese intervenir en las opciones políticas dejadas por la normativa comunitaria

---

<sup>20</sup> En efecto, en aplicación del proceso previsto por la Ley n. 86 de 1989 han sido aprobadas hasta hoy: la Ley de 29 de diciembre de 1990, n. 428 (ley comunitaria para 1990); la Ley de 19 de febrero de 1992, n. 142 (ley comunitaria para 1991); en el mismo año fue aprobada también la Ley de 19 de diciembre de 1992, n. 489 (llamada mini-comunitaria), que llevaba normas de actuación de muchas directivas para la ultimación del mercado interno; a continuación terció la Ley de 22 de febrero de 1994, n. 146 (ley comunitaria para 1993); la Ley de 6 de febrero de 1996, n. 52 (ley comunitaria para 1994); la Ley de 24 de abril de 1998, n. 128 (ley comunitaria para 1995-97); la Ley de 5 de febrero de 1999, n. 25 (ley comunitaria para 1998); la Ley de 21 de diciembre de 1999, n. 526 (ley comunitaria para 1999); y la Ley de 29 de diciembre del 2000, n. 422 (ley comunitaria para el 2000).

a la discrecionalidad de los Estados miembros. No obstante, a este propósito es preciso observar que la ley comunitaria no contiene en sí misma todas las disposiciones necesarias para dar actuación a las obligaciones comunitarias en el año a que se refiera. La ley comunitaria sólo en parte da actuación directamente a la normativa europea. Los contenidos cuantitativamente preponderantes de la ley comunitaria consisten, por el contrario, en la distribución a las diversas autoridades (Gobierno y Regiones sobre todo) y a las diversas fuentes del Derecho (decretos legislativos, reglamentos, actos administrativos, leyes regionales, etc...), de las obligaciones de adaptación.

De forma más específica, puede observarse que el *cumplimiento directo* por parte de la ley comunitaria es un instrumento escasamente utilizado, al cual normalmente se recurre sólo para derogar normas internas incompatibles con el Derecho comunitario, o bien cuando es preciso modificar o realizar integraciones puntuales y específicas en las leyes italianas, para armonizarlos con los preceptos comunitarios.

En cambio es amplio el recurso a la *delegación legislativa*, que permite a las Cámaras —según lo previsto en el art. 76 CI— delegar al Gobierno el poder de elaborar actos con fuerza de ley, determinando el objeto, el plazo, y los principios y criterios directivos a los cuales debe atenerse el Gobierno. En el caso de la delegación legislativa para la ejecución del Derecho comunitario se aprecia que el objeto viene normalmente constituido por una lista de directivas para transponer, indicadas en los correspondientes elencos anexos a la ley comunitaria. El plazo se fija normalmente en un año desde la entrada en vigor de la ley comunitaria, coherentemente con la teórica cadencia anual de la misma. Los principios y los criterios directivos que el Gobierno está obligado a seguir son de tres niveles<sup>21</sup>. Ante todo, constituyen principios y criterios directivos las propias normas contenidas en las directivas comunitarias a ejecutar; en segundo lugar, las leyes comunitarias ofrecen un elenco de principios y criterios directivos generales, útiles para todas las directivas que se deben transponer trámite delegación legislativa; por último, para cada sector material individual al que se refieren las directivas a ejecutar, la ley comunitaria indica los principios y los criterios directivos específicos.

También es ampliamente utilizada la actuación de la normativa comunitaria en vía *reglamentaria*. Puesto que los reglamentos<sup>22</sup> siempre son actos normativos de origen gubernativo, y, no obstante, gozan solamente de rango secundario subordinado a la ley, encuentran mayores límites, como por ejemplo la prohibición de intervenir en materias cubiertas por la reserva de ley y los vínculos derivados del principio de legalidad.

No falta, por último, la actuación de normativa comunitaria directamente a través de *actos administrativos*, y esto sucede frecuentemente en el

<sup>21</sup> Sobre estos aspectos de la delegación para la actuación de directivas comunitarias, véase también la sentencia de la Corte Constitucional n. 49 de 1999.

<sup>22</sup> Se trata de los reglamentos disciplinados por la Ley n. 400 de 1988, artículo 17, en todas sus tipologías.

caso de normativa con un alto nivel de tecnicidad, mientras en vía de progresiva ampliación está el espacio dejado a la autonomía de las *regiones* que con leyes propias pueden asegurar el cumplimiento de las obligaciones comunitarias en las materias de su competencia (sobre este punto volveré un poco más ampliamente más adelante).

Como resulta evidente de esta esquemática exposición de los contenidos de la ley comunitaria, los casos en los cuales la actuación de las directivas comunitarias es realizada directamente por el Parlamento son raros. Prevalecen indiscutiblemente y con diferencia los reenvíos a la potestad normativa del Gobierno y de las Regiones, de manera que la ley comunitaria se configura como una etapa intermedia en un proceso de actuación que se completa sólo con la ulterior intervención de otras autoridades. La ley La Pergola ha previsto, por tanto, una necesaria intermediación parlamentaria en el procedimiento para el cumplimiento de las obligaciones comunitarias; pero tal intermediación se resuelve, en la mayor parte de los casos con el traspaso de la función normativa a otros órganos y sujetos, acompañada de algunas indicaciones de principio y de la determinación de algunos plazos. En una palabra, la necesidad de implicar a las estructuras parlamentarias para compensar el *déficit* democrático de las normas comunitarias se encuentra evidentemente ponderada con otras exigencias, que junto al carácter a menudo técnico de las normas a ejecutar, llevan a salvaguardar un papel preponderante del Gobierno y de las administraciones en la ejecución de las normas comunitarias.

Para hacer todavía más complejo el tejido normativo generado cada año por la ley comunitaria aparece la tendencia, apuntada con claridad en las leyes comunitarias más recientes a partir de la ley comunitaria para 1993 (Ley de 22 de febrero de 1994, n. 146), a aprovechar la ocasión que ofrece la actuación de la normativa comunitaria para meter mano también en la reordenación normativa<sup>23</sup> de las materias que interese en cada ocasión: ahora, cada año, las leyes comunitarias contienen un artículo que habilita al Gobierno para elaborar textos únicos<sup>24</sup> de las disposiciones dictadas para dar actuación a las directivas comunitarias, coordinándolas con todas las normas legislativas vigentes, sector por sector. La previsión de instrumentos dirigidos a reordenar el sistema jurídico es digna de señalar positivamente, porque las dificultades para localizar la disciplina vigente terminan incluso por obstaculizar el comportamiento de los ciudadanos y de los sujetos económicos. Sin embargo, es preciso destacar que, hasta ahora, el Gobierno ha hecho escasísimo uso de las delegaciones y de las autorizaciones para la elaboración de textos únicos de reordenación normativa contenidas en las leyes

---

<sup>23</sup> Específicamente sobre este punto véase N. LUPO, «Il riordino normativo nelle leggi comunitarie, tra buone intenzioni e occasioni mancate», en *Rivista italiana di diritto pubblico, comunitario*, 1998, págs. 963 ss.

<sup>24</sup> Sobre esta problemática, véase G. BRUNELLI, «Testi unici interferenti con norme comunitarie: problemi di struttura, efficacia e sindacabilità», en *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, págs. 3665 ss.; N. LUPO, «Il riordino normativo nelle leggi comunitarie, tra buone intenzioni e occasioni mancate», en *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, págs. 963 ss.

comunitarias, de manera que las previsiones en tal sentido se han revelado, hasta el momento, inexistentes en la mayoría de las ocasiones.

## 5. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS FUENTES COMUNITARIAS EN EL SISTEMA ITALIANO

Los principios de primacía, aplicabilidad directa y efecto directo de las normas comunitarias, elaborados por la Corte de Justicia desde sus primeras, históricas, sentencias no han sido pacíficamente aceptados en el ordenamiento italiano. Por el contrario han encontrado una fuerte resistencia por parte de la Corte Constitucional italiana, que a través de sus decisiones ha construido gradualmente los principios en base a los cuales configurar las relaciones entre las fuentes internas y las fuentes europeas. La historia de esta evolución jurisprudencial<sup>25</sup> ha sido contada tantas veces como para dispensarnos de repetirla nuevamente en esta sede. Baste recordar sumariamente aquí que el punto de llegada del «camino comunitario» de la Corte Constitucional viene dado, aún hoy, por la Sentencia n. 170 de 1984 —mejor conocida en ambientes comunitarios como Sentencia *Granital*— aunque tras ella la Corte Constitucional haya intervenido nuevamente sobre la cuestión<sup>26</sup> corrigiendo marginalmente las propias posiciones.

Por tanto, la Sentencia n. 170, de 1984, permanece como emblemática de la posición adoptada por la Corte Constitucional italiana. Con esta decisión de alcance histórico, la Corte Constitucional ha puesto fin a un antiguo conflicto con la Corte de Justicia, relativo a la primacía y al efecto directo de las normas europeas. Más concretamente, la Corte Constitucional italiana ha aceptado, con la Sentencia n. 170 de 1984, que las normas comunitarias dotadas de efecto directo entren y se mantengan en el ordenamiento italiano, sin que su eficacia pueda ser afectada por las leyes internas anteriores o sucesivas a aquellas, y reciban inmediata aplicación por los jueces italianos, incluso en presencia de disposiciones de ley interna en conflicto con las mismas. Anteriormente la Corte italiana negaba a los jueces comunes el poder de resolver las antinomias entre el Derecho interno y el Derecho comunitario reservándose, dicho poder, a sí misma<sup>27</sup>. Con la Sentencia n. 170 de 1984, en cambio, se les reconoce a todos los jueces comunes de instancia, el poder para desaplicar las normas internas en conflicto con el Derecho comunitario, como se reclama por la Corte de Justicia en la Sentencia *Simmenthal* de 1978 en particular. No obstante, se mantiene una sensible diferencia entre las posiciones de las dos Cortes. En efecto, la

<sup>25</sup> Las principales etapas de la evolución de la jurisprudencia de la Corte Constitucional vienen marcadas por las Sentencias n. 14 de 1964, n. 183 de 1973, n. 272 de 1975.

<sup>26</sup> Se trata de correcciones que se refieren a los casos en los cuales se cruzan competencias comunitarias, estatales y regionales, sobre las que volveremos más adelante. Las sentencias de la Corte Constitucional a las cuales se alude con la n. 384 de 1994 y la n. 94 de 1995.

<sup>27</sup> *Vide infra* apartado 7.

Corte de Justicia trata los principios sobre el régimen jurídico reservado a las normas comunitarias en los ordenamientos nacionales, a partir de una premisa monista según la cual la normativa de la Comunidad y las de cada uno de los Estados ya están integradas en un solo sistema. Desde la perspectiva de la Corte de Justicia, el sistema comunitario europeo ha generado ya un único ordenamiento jurídico, en cuyo interior se despliega una construcción jerárquica de las fuentes, que contempla en el vértice a las normas comunitarias, en una posición supraordenada a las normas nacionales. La Corte Constitucional italiana llega a las mismas conclusiones sobre el régimen jurídico de las normas comunitarias basándose, en cambio, en un planteamiento dualista de las relaciones entre Derecho comunitario y Derecho interno, según la cual «los dos sistemas se configuran como autónomos y distintos, aunque coordinados, según el reparto de competencias establecido y garantizado por el Tratado» (Sent. n. 170 de 1984).

Ciertamente, la actitud de apertura y de adaptación a los principios comunitarios abrazada por la Corte Constitucional en el plano práctico no podía, a su vez, dejar de repercutir antes o después sobre la resistencia teórica del principio dualista en el enfrentamiento con el ordenamiento europeo. De modo que en los años más recientes, justo a partir de la consideración de lo específico de la integración europea respecto de otros tipos de organizaciones internacional, ha sido manifestada por la mayoría la necesidad de superar el principio dualista rígidamente entendido: se ha hablado, pues, de sistemas «separados, pero coordinados», o, aún más claramente de sistemas «separados pero comunicantes», de «dualismo moderado», de «separación genética» por oposición a «separación estructural»<sup>28</sup>, de «cohabitación» de los ordenamientos, etcétera<sup>29</sup>. En otras palabras, en la situación actual se percibe un poco por doquier la necesidad de superar el dualismo puro, que ha marcado desde los orígenes la construcción de las relaciones con el ordenamiento comunitario, porque la dinámica de la integración europea ha vuelto anacrónica tal posición originaria; sin embargo, aún no se considera alcanzado el momento de adherirse a una

<sup>28</sup> F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1995, págs. 50 ss.

<sup>29</sup> La doctrina mayoritaria se sitúa, desde hace ya tiempo, en estas posiciones de superación del dualismo, sin acceder, por otra parte, al monismo: entre otros muchos, véanse las observaciones de A. CELOTTO, «La prevalenza del diritto comunitario sul diritto interno: orientamenti della Corte costituzionale e spunti di teoria generale», en *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, págs. 4504 ss.; M.P. CHITI, «I signori del diritto comunitario: la Corte di giustizia e lo sviluppo del diritto amministrativo europeo», en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1991, págs. 804 ss.; G. GRECO, «Rapporti tra ordinamento comunitario e nazionale», en *Trattato di diritto amministrativo europeo*, dirigido por M.P. Chiti y G. Greco, Parte general, Milano, 1997, págs. 399 ss.; R. MONACO, «Profili istituzionali della Comunità europea», en *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, 1994, págs. 501 ss.; V. ONIDA, «Considerazioni sul tema», en *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Milano, 1991, págs. 169 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, págs. 426 ss.; A. PIZZORUSSO, «Sull'applicazione del diritto comunitario da parte del giudice italiano», en *Quaderni regionali*, 1989, págs. 43 ss.; A. RUGGERI, «Continuo e discontinuo nella giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza 170/84 in tema di rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno: dalla "teoria" della separazione alla "prassi" della integrazione intersistemica?», en *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, Torino, 1992, págs. 235 ss.; F. SORRENTINO, «La Costituzione italiana di fronte al processo di integrazione europea», en *Quaderni costituzionali*, 1993, págs. 71 ss.

construcción monista, según la cual el ordenamiento europeo habría englobado a los ordenamientos nacionales en un único sistema. Como se ha afirmado acertadamente, si el principio dualista ha sido superado por los acontecimientos, el principio monista todavía se anticipa a los tiempos <sup>30</sup>.

De estas diversas premisas se deriva que mientras en las opiniones de la Corte de Justicia la primacía de las normas comunitarias se configura en términos de verdadera y propia superioridad jerárquica de las normativas europeas, en cambio en la jurisprudencia constitucional parece que los dos órdenes de fuentes, nacional y comunitario, deben ser reconstruidos utilizando sobre todo el criterio de la separación de competencia.

Desde la perspectiva jerárquica, cuando dos normativas, comunitaria y nacional, se contraponen porque disciplinan la misma materia y las mismas relaciones jurídicas de modo no armónico o incluso opuesto, la antinomia normativa que se determina de este modo debe resolverse aplicando la fuente jerárquicamente superior —en nuestro caso la comunitaria—, con la consiguiente invalidez de la fuente inferior —en nuestro caso la nacional—. Por el contrario, desde la perspectiva de la separación de competencias, sostenida por la Corte Constitucional italiana, los dos órdenes de fuentes son paralelos, y por eso están destinados a no encontrarse nunca, estando reservado a cada tipo de fuente un determinado ámbito de acción, dentro del cual sólo aquella esta habilitada a operar, de manera exclusiva. Cada fuente tendría sus ámbitos de intervención, y no podría salir nunca fuera de ellos, bajo pena de invalidez. Ninguno de los criterios, ni el de la jerarquía, ni el de la competencia, son plenamente satisfactorios, porque no describen de modo preciso el actuar concreto de las relaciones entre normas comunitarias y normas internas.

El primero no lo es, porque la prevalencia de las normas comunitarias sobre las normas internas en conflicto con aquellas no determina la invalidez de las segundas <sup>31</sup>, como en cambio debería suceder si se aplicase el criterio jerárquico. Las normas nacionales no son invalidadas o anuladas por el predominio de las normas comunitarias, sino que continúan permaneciendo en el ordenamiento, y eventualmente continúan encontrando aplicación para los casos no disciplinados por la normativa comunitaria. Por ejemplo, en materia de licitaciones existe una normativa de origen comunitario que se aplica a determinados sectores, y para las licitaciones que superan un determinado valor económico. En los demás casos, en cambio, continúa aplicándose la norma nacional, que no resulta afectada por la normativa europea. Tampoco puede decirse que el criterio de la competencia responda plenamente a la realidad. Este criterio presupone que en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas hayan sido puntualmente indicados los sectores de intervención comunitaria. Pero falta un listado tal

<sup>30</sup> G. COCCO, «Una convivenza voluta, ma sofferta: il rapporto tra diritto comunitario e diritto interno», en *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1991, págs. 643 ss.

<sup>31</sup> Sobre este punto, véase explícitamente la Sentencia de la Corte Constitucional n. 168 de 1991.

y por eso es imposible distinguir a priori y de forma abstracta los ámbitos de operatividad reservados a las normas comunitarias de aquellos residuos dejados a las legislaciones nacionales.

En la práctica, las relaciones entre fuentes comunitarias y fuentes nacionales han funcionado dejando operar los Derechos nacionales hasta que sobreviniese cada una de las normativas comunitarias en concreto. Así, las competencias comunitarias son determinadas por la efectiva existencia de intervenciones normativas comunitarias, intervenciones que a menudo no ocupan un sector material entero, sino fragmentos más o menos amplios y más o menos importantes de aquellos, de manera que la disciplina completa de un cierto ámbito material resulta de la recomposición de un puzzle cuyas piezas a veces son de origen europeo, a veces de origen nacional. Por esto, la relación entre las fuentes comunitarias y las fuentes internas parece reconducirse al principio de la preferencia, que recuerda la *pre-emption* de origen americano, y que ya es conocido en el ordenamiento italiano por sus aplicaciones en las relaciones entre las fuentes estatales y las fuentes regionales, en el ámbito de las competencias compartidas o concurrentes. La preferencia del Derecho comunitario se manifiesta sólo cuando éste haya entrado efectivamente en el Derecho positivo. La atribución abstracta de un sector a la competencia comunitaria, no es suficiente para detener la operatividad de las legislaciones nacionales. Éstas continuarán operando hasta que las instituciones comunitarias utilicen de modo concreto las competencias atribuidas a ellas. Sólo llegados a este punto, en caso de antinomias entre las normas europeas y las normas nacionales, el Derecho comunitario está destinado a prevalecer en concreto sobre el interno, no porque aquel determine la invalidez de las normas internas, sino porque, sobre todo, aquel provoca la ineficacia de este: en el conflicto entre dos órdenes de normas, las legislaciones nacionales son dúctiles y el intérprete está llamado a «privilegiar» y a «preferir» el ordenamiento comunitario asegurando su plena aplicación. En cuanto a las normas nacionales, éstas están destinadas a retraerse, permaneciendo ineficaces y carentes de aplicación, sin que ello dependa de un vicio por el cual se vean afectadas y sin ser, por tanto, necesariamente invalidadas o de cualquier manera eliminadas del ordenamiento.

## 6. LA PRIMACÍA CON RESERVA, O BIEN LA DOCTRINA DE LOS CONTRALÍMITES

Las diferencias de planteamiento teórico ente las dos Cortes emergen también ocasionalmente en el plano práctico de la operatividad, de manera que todavía hoy algunos corolarios de los principios elaborados por la Corte de Justicia no son plenamente acogidos por la Corte Constitucional italiana. En otras palabras, existen todavía algunos posibles motivos de conflicto latentes, que podrían reactivarse y estallar de un momento a otro.

La primera posible fuente de fricción que, en hipótesis extremas, podría insinuarse en las relaciones entre la Corte de Justicia y la Corte Constitucional italiana se refiere al principio de primacía. En efecto la Corte Constitucional italiana nunca ha renunciado del todo al control de legitimidad constitucional sobre la normativa comunitaria, aunque lo haya circunscrito cada vez más hasta reducirlo a hipótesis extremas, y diremos teóricas, simplemente para salvaguardia de los derechos fundamentales del ordenamiento constitucional italiano. De modo similar a como sucede en Alemania <sup>32</sup>, también la Corte Constitucional italiana desde los años 70 sostiene que: «sobre la base del artículo 11 CI han sido consentidas limitaciones de soberanía únicamente para lograr la finalidad allí indicada; Debe, por tanto, excluirse que semejantes limitaciones [...] puedan comportar de cualquier forma para los órganos de la CEE un inadmisibles poder de violar los principios fundamentales de nuestro ordenamiento constitucional, o los derechos inalienables de la persona humana. Y es obvio que [...] en tal hipótesis estaría siempre asegurada la garantía del control jurisdiccional de esta Corte sobre la permanente compatibilidad del Tratado con dichos principios fundamentales» <sup>33</sup>.

Así pues, la supremacía de las normas comunitarias no puede llegar hasta el punto de cuestionar los valores fundamentales del ordenamiento constitucional italiano, que deben ser salvaguardados en todo caso. La Corte, como se concluye del pasaje arriba citado, deduce esta reserva del artículo 11 CI, como «límite a las limitaciones» de soberanía por él mismo consentidas <sup>34</sup>. En el razonamiento de la Corte las limitaciones de soberanía no son incondicionadas, sino que, muy al contrario, están subordinadas al respeto a algunos principios fundamentales, entre los cuales se destacan los derechos inviolables del hombre. Por ello, la doctrina formulada de este modo por la Corte Constitucional viene comúnmente denominada doctrina de los «contralímites».

Naturalmente dadas las competencias jurisdiccionales de la Corte Constitucional tal y como se definen en el artículo 134 de la Constitución, el juicio sobre el respeto a los contralímites no puede desplegarse directamente sobre las normas europeas, sino que sólo puede tener como objeto directo las leyes italianas de ejecución de los Tratados. Sin embargo, el verdadero objetivo del juicio de la Corte viene constituido por las normas comunitarias individuales, mientras que las leyes de ejecución constituyen solamente un intermediario formal, como ha precisado la propia Corte Constitucional en la Sentencia n. 232 de 1989, la más famosa en esta materia. En efecto, en esta última decisión la Corte Constitucional precisa su

<sup>32</sup> Véanse las famosas decisiones *Solange I* de 1974, *Solange II* de 1986, *Maastricht Urteil* de 1993, y por último *Bananenmarkt Beschluss* de 7 de junio del 2000.

<sup>33</sup> Sentencia de la Corte Constitucional n. 183 de 1973.

<sup>34</sup> En este sentido, en particular F. SORRENTINO, *Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*, Vol. I, Milano 1970, págs. 105 ss.



competencia en materia de contralímites en términos de potestad de verificar «a través del control de constitucionalidad de la ley de ejecución del Tratado, que una norma cualquiera del Tratado, tal y como es interpretada y aplicada por las instituciones y por los órganos comunitarios, no entre en conflicto con los principios fundamentales del ordenamiento constitucional o no atente a los derechos inalienables de la persona humana». Aparentemente se trata de una competencia difusa y extendida sobre todo el ordenamiento comunitario, pero en realidad la precisión efectuada en 1989 no altera la naturaleza del juicio sobre los contralímites, que con todo siempre deja una hipótesis de *extrema ratio*, accionable a falta de remedios alternativos. No por casualidad esta «reserva a la primacía» de las normas comunitarias no ha conducido hasta ahora a declaración alguna de ilegitimidad constitucional de normativa europea. Ello no obstante, no puede decirse que haya estado totalmente privada de efectos, o peor todavía, que sea una reserva inútil. En efecto, es preciso considerar que en los orígenes, en los años 70, estas afirmaciones de la Corte Constitucional italiana, manifestadas contemporáneamente a afirmaciones bastante similares del Tribunal federal alemán —preocupado igual que la Corte italiana por la ausencia de una carta de derechos fundamentales a escala comunitaria y por la desatención de las instituciones europeas a algunos principios considerados esenciales por las democracias occidentales—, probablemente se hallan entre las causas que han inducido a la Corte de Justicia europea a elaborar auténticos y propios principios constitucionales no escritos del ordenamiento europeo, entre los cuales comparecen ante todo los derechos fundamentales.

## 7. EL PAPEL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y DE LOS JUECES COMUNES EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO DOTADO DE EFECTO DIRECTO

En cuanto al efecto directo, el otro punto de referencia fundamental del régimen de las fuentes de origen europeo en los ordenamientos de los Estados miembros, su reconocimiento en el plano de las afirmaciones de *principio* no ha sido particularmente problemático, y cabe resaltar la Sentencia de la Corte Constitucional n. 183 de 1973 con la cual ha sido reconocido el poder normativo de las instituciones europeas y aceptado el ingreso en el ordenamiento italiano de la normativa comunitaria con las características a este atribuidas en el ordenamiento de origen. A continuación, la Corte Constitucional no ha opuesto resistencia alguna a la expansión de tal principio operada por la Corte de Justicia en cuanto a su alcance objetivo, —que ha conducido al reconocimiento del efecto directo a todos los actos normativos europeos, incluso distintos de los reglamentos comunitarios, incluidas las directivas y las sentencias de la Corte de Justicia<sup>35</sup>,

---

<sup>35</sup> Véase en particular, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Sentencia n. 168 de 1991 en relación con el efecto directo de las directivas comunitarias y las Sentencias n. 113 de 1985 y n. 389 de 1989, en relación con el efecto directo de las sentencias de la Corte de Justicia.

siempre que estén dotados de algunas características materiales— y subjetivo, que ha extendido a las administraciones públicas<sup>36</sup>, además de a los órganos jurisdiccionales, el vínculo de aplicación inmediata procedente de las normas comunitarias dotadas de efecto directo, si bien podría surgir del principio de legalidad, que todavía constituye un principio general de la actividad de la administración pública en el ordenamiento italiano, algún inconveniente. El sistema jurídico italiano ha mostrado sobre todo, y muestra aún hoy, ciertas dificultades respecto de algunos corolarios de tal principio: particularmente la problemática que aflige al ordenamiento italiano desde hace decenios sin encontrar una solución definitiva y coherente con los otros principios del sistema constitucional, es la que se refiere a la individualización de los órganos jurisdiccionales competentes para asegurar la aplicación del Derecho comunitario dotado de efecto directo, cuando contrasten con él normas de Derecho interno. La cuestión, que retorna periódicamente al conocimiento de la Corte consiste en decidir si la aplicación del Derecho comunitario, a costa de normas internas que se contradicen con él, pertenece exclusivamente a las funciones de los jueces comunes, o bien es llamada también a tal competencia la Corte Constitucional. A este propósito la posición de la Corte Constitucional ha sufrido una larga evolución, que puede ser subdividida en cuatro fases<sup>37</sup>.

La primera viene marcada por la Sentencia n. 14 de 1964 relativa al caso Costa/Enel, en el cual la Corte Constitucional, equiparando el Derecho comunitario a los actos con fuerza de ley, delineaba la relación entre tal Derecho y las normas internas utilizando el criterio cronológico, en virtud del cual *lex posterior derogat priori*. De este modo, la norma más reciente, fuese ésta nacional o comunitaria, habría debido prevalecer, produciendo un efecto derogatorio sobre la norma precedente. Y tratándose de derogación la competencia para resolver la antinomia venía atribuida al juez común.

Una vez reconocido el principio de primacía del Derecho comunitario, la construcción de las relaciones entre el Derecho interno y el Derecho comunitario elaborada por la Corte, en cuanto a derogación de la norma menos reciente podía salvarse sólo, para resolver los conflictos entre el Derecho interno y el Derecho comunitario, cuando este último fuese sucesivo al primero. Así, en el transcurso de los años 70, y en particular con la Sentencia n. 232 de 1975, la Corte Constitucional elaboró una posición singular bipartita, que distinguía las siguientes hipótesis:

<sup>36</sup> Véase la Sentencia de la Corte Constitucional n. 389 del 1989.

<sup>37</sup> La subdivisión en fases de la jurisprudencia constitucional sobre estos y otros aspectos se debe principalmente a los trabajos de F. SORRENTINO, recogidos por fin en el volumen *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, Torino, 1996, págs. 5 ss., el cual, por otro lado identifica tres fases de la jurisprudencia constitucional. Coincide en cambio con la identificación de cuatro fases G. AMOROSO, «La giurisprudenza costituzionale nell'anno 1995 in tema di rapporto tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale: verso una «questa fase?»», en *Foro italiano*, 1996, V, págs. 73 ss.

a) Los conflictos entre las normas internas vigentes y el Derecho comunitario sobrevenido habrían sido resueltas por el *juez común*, desaplicando las normas nacionales, según una común fórmula abrogativa;

b) Diversamente, los conflictos determinados por normas internas sucesivas a las normas comunitarias habrían dado lugar a una cuestión de legitimidad constitucional de la norma interna, competencia de la *Corte Constitucional*, porque habrían determinado una violación indirecta del artículo 11 de la Constitución.

Esta posición de la Corte ha sido objeto de numerosas críticas y, sobre todo, no ha sido aceptada por la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas<sup>38</sup>, que con la Sentencia *Simmmenthal* de 9 de marzo de 1978 ha mantenido la exigencia de que la inmediata y uniforme aplicación del Derecho comunitario que despliegue efecto directo imponga a «cualquier juez nacional, al que se recurre en el ámbito de su competencia, la obligación de aplicar íntegramente el Derecho comunitario y de tutelar los derechos que éste atribuye a los individuos, desaplicando las disposiciones eventualmente contradictorias de la ley interna, sea anterior o sucesiva a la norma comunitaria».

Frente a una posición tan clara por parte de la Corte de Justicia, la Corte Constitucional debía alcanzar un replanteamiento de las propias doctrinas. De manera que la Corte Constitucional ha llegado a acoger, con la Sentencia n. 170 de 1984 relativa al famoso caso *Granital*, el principio de la desaplicación del Derecho interno por parte de los *jueces comunes*, reteniendo, por tanto, inadmisibles las cuestiones relativas al contraste entre normas internas y normas comunitarias con efecto directo. Desde aquel momento se incorpora al ordenamiento italiano el principio de que es competencia del juez común, y no de la Corte Constitucional, resolver los conflictos entre las normas internas y las normas comunitarias dotadas de efecto directo, y tales conflictos deben concluirse siempre con la prevalencia de las prescripciones normativas europeas.

La solución elaborada por la Sentencia n. 170 de 1984, que durante mucho tiempo había parecido definitiva, sin embargo, ha sufrido en los últimos años algunos ajustes, en los ámbitos que se refieren a las competencias regionales y en particular en las cuestiones de legitimidad constitucional que implican perfiles comunitarios y llegan a la Corte Constitucional en vía «principal» o en vía de acción.

Es esencialmente en la Sentencia n. 94 de 1995<sup>39</sup>, donde la Corte ha afirmado nuevamente la propia jurisdicción sobre las cuestiones de legiti-

---

<sup>38</sup> Para un cuadro de síntesis de este debate véase, entre los muchos escritos de la época, AA.VV., *Il primato del diritto comunitario e i giudici italiani*, Milano, 1978.

<sup>39</sup> Véanse a propósito las observaciones de R. BIN, «All'ombra della «La Pergola». L'impugnativa in via principale delle leggi contrarie a norme comunitarie», en *Le Regioni*, 1995, págs. 1131 ss., el cual sostiene que tal decisión no constituye un cambio sustancial, sino una explicación clara y una coherente aplicación de la Sentencia n. 170 de 1984.

midad constitucional de normas internas que contrasten con las normas comunitarias, en todos los casos que llegan a su conocimiento en vía principal<sup>40</sup>. Tras esta decisión entran de nuevo en la competencia de la Corte tanto las cuestiones que tienen como objeto normas regionales en contraste con el Derecho comunitario, elevadas en vía principal por el Estado, como las cuestiones relativas a las normas estatales que contrastan con las normas CE, impugnadas en vía principal por las Regiones. La Corte hace hincapié sobre diversos argumentos, como por ejemplo la exigencia de la certeza del Derecho, mejor satisfechos por un juicio de constitucionalidad que expresa un discurso definitivo y con valor *erga omnes* sobre las normas que violen obligaciones comunitarias, lo que no ocurre con la desaplicación caso por caso de parte de cada autoridad individual. Pero más allá de este argumento —que si fuese llevado a sus últimas consecuencias debería comportar nuevamente la afirmación de la competencia de la Corte Constitucional sobre las cuestiones «comunitarias» incluso en los juicios en vía incidental, reflejando algunos de los motivos del antiguo contraste entre la Corte Constitucional y la Corte de Justicia a propósito del poder de desaplicación de las normas internas por parte de los jueces comunes—, la Sentencia n. 94 de 1995 sobre todo pone el acento sobre algunos aspectos procesales. Ciertamente en el caso de los juicios en vía principal —tanto promovidos por el Estado, como promovidos por las Regiones— no existe un «juez *a quo*» obligado a desaplicar la norma interna según las doctrinas de la Corte de Justicia, y por tanto las cuestiones de constitucionalidad a que se refiera no sufren de aquella «irrelevancia necesaria» que ha conducido a la Corte a declarar inadmisibles todas las cuestiones «comunitarias» planteadas en vía incidental<sup>41</sup>, a partir de la Sentencia. 170 de del 1984.

<sup>40</sup> Con una primera decisión, la n. 384 de 1994, la Corte ha sostenido la obligación de reconducir al ámbito de los juicios de constitucionalidad promovidos en vía principal, bajo el perfil de la violación indirecta del artículo 11 de la Constitución, los conflictos entre las decisiones legislativas regionales impugnadas por el Gobierno y las normas comunitarias. Esta mutación en la orientación de la Corte ha sido inducido esencialmente por consideraciones relativas a la *naturalza preventiva* del juicio de legitimidad constitucional de las leyes regionales, que precisamente son impugnadas por el Gobierno antes de su entrada en vigor. Dada esta circunstancia, la Corte ha considerado que debía pronunciarse a propósito de las cuestiones de constitucionalidad de leyes regionales por violación de normas comunitarias, esencialmente porque parecía ilógico deber esperar a la entrada en vigor de la norma para poder después inaplicarla, cuando el ordenamiento dispone de un remedio— como es el juicio preventivo de la Corte constitucional— más oportuno de cuanto lo sea la desaplicación ad casum de los jueces individuales o de las autoridades administrativas, porque se realiza antes, y más eficaz porque elimina la norma viciada. Sobre esta sentencia de la Corte Constitucional véanse, entre otros muchos, A. RUGGERI, «Le leggi regionali contrarie a norme comunitarie autoapplicative al bivio fra "non applicazione" e "incostituzionalità"», en *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, págs. 469 ss.; F. SORRENTINO, «Una svolta apparente nel cammino comunitario della Corte: l'impugnativa statale di leggi regionali per contrasto con il diritto comunitario», en *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, págs. 3456 ss.; F. DONATI, *I rapporti tra diritto comunitario e diritto interno: problemi e prospettive alla luce di una recente sentenza della Corte costituzionale*, *ivi*, págs. 3467 ss.; T. GROPPPI, «Le norme comunitarie quale parametro nel giudizio preventivo di legittimità costituzionale delle delibere legislative regionali», en *Le Regioni*, 1995, págs. 920 ss. Hoy estas argumentaciones ya no se usan, porque con la reforma del título V de la Constitución ha sido eliminado el control preventivo del Estado sobre las leyes regionales y el juicio de la Corte Constitucional interviene de forma sucesiva a la entrada en vigor de la ley regional.

<sup>41</sup> Según las previsiones y sugerencias de F. SORRENTINO, «Una svolta apparente», *cit.*

Resumiendo cuanto se ha expuesto hasta aquí, en orden a las competencias de la Corte Constitucional y de los jueces comunes con relación al Derecho comunitario, podemos concluir que a los jueces comunes compete resolver todos los conflictos entre Derecho interno y Derecho comunitario directamente aplicable o con efecto directo, asegurando siempre la prevalencia del segundo y dejando desaplicadas las normas nacionales; mientras que a la Corte Constitucional compete:

1) En primer lugar, pronunciarse sobre la legitimidad constitucional de las normas internas que contrasten con el Derecho comunitario cuando este último no esta dotado de efecto directo, en tales casos, ciertamente, el juez común no puede resolver por sí el conflicto normativo, porque la normativa comunitaria carece de la característica de la directa aplicabilidad o del efecto directo, que habilitan al juez común para arrinconar las normas de leyes italianas para abrir el camino a la plena e inmediata aplicación de las normas europeas. Cuando se configura una antinomia entre una norma italiana y una norma comunitaria carente de efecto directo el juez común debe, por tanto, plantear una cuestión de legitimidad constitucional ante la Corte Constitucional, impugnando la norma interna (objeto de la cuestión), por violación del artículo 11 de la Constitución (parámetro de la cuestión), en referencia a la norma comunitaria (que hace las veces en este caso de «parámetro interpuesto»);

2) En segundo lugar, corresponde a la Corte Constitucional la competencia para resolver los conflictos entre Derecho interno y Derecho comunitario con efecto directo, sólo en los casos en los cuales las cuestiones de legitimidad constitucional correspondientes le sean presentadas en el ámbito de juicios en vía principal. Esta competencia se extiende tanto a los juicios instados por el Estado en la pugna con las leyes regionales que violen la normativa comunitaria, como a los juicios que tengan como objeto leyes del Estado impugnadas por las Regiones, que contrasten con las normas europeas. También en estos casos el juicio de legitimidad constitucional tiene una estructura típicamente trilateral, en la cual el objeto son las disposiciones de leyes regionales o las normas con fuerza de ley estatal; el parámetro viene constituido por el artículo 11 de la Constitución; el parámetro interpuesto viene dado por la normativa comunitaria que, en ocasiones, se entiende violada por parte de la norma de ley regional o estatal.

3) En tercer lugar, la Corte está llamada a controlar la constitucionalidad del Derecho comunitario exclusivamente por quebrantamiento de los principios inviolables del ordenamiento constitucional (la llamada doctrina de los contralímites). También en este caso el juicio de legitimidad constitucional es trilateral: el objeto del juicio viene dado necesariamente por la ley de ejecución de los Tratados constitutivos, porque la Corte Constitucional sólo puede pronunciarse sobre leyes y actos con

fuerza de ley del Estado (art. 134 CI); el objeto «interpuesto» viene dado por la norma comunitaria individual que se asume contradictoria con los principios supremos o los derechos inviolables de la persona protegidos por el ordenamiento constitucional italiano; solamente estos últimos principios y derechos inviolables pueden hacer de parámetro del juicio de la Corte.

## 8. LOS CASOS DE DOBLE PREJUDICIALIDAD COMUNITARIA Y CONSTITUCIONAL

Así delineado el reparto de competencias entre los jueces comunes y la Corte Constitucional, en las cuestiones relativas al Derecho comunitario, parecería que no se interfieren recíprocamente. Sin embargo, de la praxis emerge más de un aspecto problemático, que se acentúa ulteriormente si se consideran las relaciones que unen necesariamente a los jueces comunes, la Corte Constitucional y la Corte de Justicia Europea. En particular, la cuestión se verifica en las controversias que, para resolverse, requieren la solución de cuestiones «doblemente prejudiciales»<sup>42</sup>. Es decir, el juez común podría encontrarse con que debe aplicar una norma que necesita de un pronunciamiento interpretativo o de validez por parte de la Corte de Justicia europea y, contemporáneamente, presenta visos de ilegitimidad constitucional, a resolver por parte de la Corte Constitucional italiana. En estos casos las autoridades judiciales nacionales deben, ante todo, establecer si resulta necesario un reenvío a ambas cortes, Comunitaria y Constitucional y, en caso afirmativo, a cuál de los dos remedios se deba conceder la prioridad.

Este problema parece encontrar una solución en la posición de la Corte Constitucional, consolidada en los años más recientes, según la cual el juez que pretenda someter una norma comunitaria a una censura de inconstitucionalidad, debe resolver los problemas de interpretación y de validez de la norma misma recurriendo preventivamente a la Corte de Justicia. En caso contrario, la Corte Constitucional restituye los actos al juez *a quo*, a fin de que sea resuelta la cuestión en el ámbito comunitario, antes de intentar nuevamente el juicio de constitucionalidad<sup>43</sup>. Independientemente del hecho de que el reenvío a la Corte de Justicia sea facultativo para el juez que no perteneciere a la última instancia, la Corte Constitucional exige que el juez común resuelva cada cuestión relativa al Derecho comunitario —determinación de los caracteres de efecto directo, solución de problemas interpretativos y de validez, etc.— con la intervención prejudicial de la Corte de Justicia, como *conditio sine qua non* para el examen respecto de la cuestión de legitimidad consti-

<sup>42</sup> Por lo demás, esta eventualidad no es en absoluto remota, simplemente si se considera que más de una cuestión «histórica» para las relaciones entre ordenamiento comunitario y ordenamientos nacionales— como por ejemplo el caso *Costa/ENEL*, y algún otro—, han sido planteados por jueces italianos, que han creído que debían implicar tanto a la Corte de justicia como a la Corte Constitucional italiana.

<sup>43</sup> Véanse por ejemplo ord. 536 de 1995, n. 319 de 1996, y por último ord. 249 del 2001.

tucional: de hecho la Corte Constitucional declina el examen de las cuestiones no aclaradas todavía a nivel europeo, con una ordenanza de restitución de actuaciones al juez *a quo*, creando así una suerte de prioridad, que el juez común debe respetar, entre el reenvío prejudicial a la Corte de Justicia y el reenvío a la Corte Constitucional, a favor del primero.

Evidentemente, esta orientación responde a la exigencia, por parte de la Corte Constitucional, de estar en posesión de todos los factores relativos a la validez, a los efectos y a la interpretación de las normas comunitarias, que le permitan valorar primeramente la admisibilidad de la cuestión y desarrollar después ágilmente el propio juicio de legitimidad constitucional. Sin embargo, ello no está ausente de algunas valoraciones críticas, incluso por los inconvenientes a los que podría dar lugar.

Ante todo, y ello se ha puesto ya de manifiesto, es discutible que la Corte Constitucional exija del juez *a quo* que éste se dirija necesariamente a la Corte de Justicia antes de elevar una cuestión de legitimidad constitucional relativa al Derecho comunitario, dado que el reenvío prejudicial *ex* artículo 234 del Tratado CE se configura como mera facultad, y no como una obligación para los jueces no pertenecientes a la última instancia.

En segundo lugar, dada la tendencia de la Corte de Justicia a ofrecer, en sede de interpretación, soluciones a los problemas de valoración acerca de la compatibilidad entre las normas internas y las normas comunitarias, la sentencia de la Corte Comunitaria que precede al juicio de constitucionalidad podría prejuzgar o incluso frustrar el juicio de la Corte Constitucional, reduciéndolo a una «ratificación» del juicio expresado por la Corte de Justicia, tanto más cuando, como se ha dicho, ella misma se ha empeñado en considerar vinculantes las decisiones jurisdiccionales emitidas como consecuencia del proceso incidental *ex* artículo 234 TCE.

En fin, al menos en algunos casos ayudaría, tanto al sistema constitucional nacional como al comunitario, una toma de posición previa de la Corte Constitucional respecto a eventuales juicios en sede europea. De este modo se favorecería un diálogo entre las Cortes, constructivo para ambos ordenamientos<sup>44</sup>. Se hace referencia en particular a aquellos casos, extremos pero no por ello menos cruciales, de vulneración por parte del Derecho comunitario de principios inviolables de las Constituciones nacionales. Un pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre este punto podría facilitar incluso la actuación de la Corte de Justicia, empeñada en elaborar los «principios superiores del Derecho comunitario» sacándolos de los ordenamientos constitucionales nacionales. Como ha sucedido en algunas ocasiones pasadas las posiciones asumidas por los jueces constitucionales han sido

---

<sup>44</sup> Sobre la necesidad de desarrollar un diálogo entre las Cortes constitucionales nacionales y la Corte de Justicia, véanse las consideraciones de J.H.H. WEILER, «L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità», en *Quaderni Costituzionali*, n. 1 del 2000, págs. 5 ss., especialmente 12 ss. y de quien escribe en *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995, págs. 241 ss.

tenidas en adecuada consideración por la Corte de Justicia, con indudable ventaja tanto para las Constituciones internas, como para la Comunidad.

Por lo tanto, si en algunos casos puede parecer oportuno (aunque no necesario) que un reenvío a la Corte de Justicia preceda al planteamiento de la cuestión de legitimidad constitucional, en otros un pronunciamiento previo de la Corte Constitucional facilitaría una provechosa cooperación entre las Cortes. En cualquier caso parece injustificado, en el plano jurídico, agarrar las relaciones entre el reenvío *ex* artículo 234 TCE y el reenvío a la Corte Constitucional de modo tal que el primero deba preceder siempre al segundo. Sería necesario, al contrario, que tanto los jueces comunes, como la Corte Constitucional valorasen los espacios de libertad interpretativa que les concede el ordenamiento europeo, de modo que en las relaciones entre el reenvío prejudicial a la Corte de Justicia y la excepción de legitimidad constitucional domine un factor de flexibilidad que favorezca la más provechosa colaboración entre los diversos órdenes jurisdiccionales.

La falta de certeza y las dificultades del juez ordinario ante las cuestiones que presentan perfiles problemáticos tanto en el plano del Derecho comunitario, como en el de Derecho constitucional interno, serían en gran medida desdramatizadas si, como sucedía en el pasado, la Corte Constitucional se considerase habilitada para presentar ella misma una cuestión prejudicial de interpretación o de validez del Derecho comunitario a la Corte de Justicia, allí donde se identificase tal necesidad. Si así fuese, en efecto, el juez no debería preocuparse, ni tener dudas al recurrir a la Corte Constitucional, la cual podría hacerse cargo eventualmente de involucrar a la Corte de Justicia. Esta solución sería también la más coherente con los principios que orientan ambos remedios prejudiciales, porque mientras frente a una duda de legitimidad constitucional el juez está obligado a dirigirse a la Corte constitucional, en cambio frente a las cuestiones de interpretación y de validez del Derecho comunitario, el juez que no sea de última instancia, tiene la facultad pero no la obligación de dirigirse a la Corte de Justicia.

Sin embargo, con respecto a la posibilidad y a la obligación de recurrir a la Corte de Justicia, la Corte Constitucional ha sostenido posiciones bastante oscilantes, sin recurrir nunca, por otro lado, a los instrumentos previstos por el artículo 234 TCE.

En una primera ocasión, con la Sentencia n. 206 de 1976, la Corte Constitucional parecía excluir la posibilidad de dirigirse en vía prejudicial a la Corte de Justicia, desde el momento en que demandaba al Juez *a quo* la responsabilidad de decidir sobre el efecto directo de las normas comunitarias, eventualmente con el apoyo de la Corte de Justicia interpelada por el juez común con un reenvío prejudicial, y no ya de la Corte Constitucional.

Sucesivamente, con una sentencia que produjo un cierto escándalo, la Sentencia n. 168 de 1991, la Corte Constitucional afirmó, aunque fuese incidentalmente, que en el ámbito de la interpretación del Derecho comunitario a ella le correspondía «la facultad de elevar [...] cuestión prejudicial de



interpretación en el sentido del artículo 177». La Corte no ha hecho uso jamás de tal facultad, pero la doctrina no dejó de acoger favorablemente la apertura de principio expresada por ésta subrayando, sin embargo, la dificultad de configurar el reenvío *ex* artículo 177 TCE (según la numeración entonces en vigor) por parte de la Corte Constitucional en términos de facultad<sup>45</sup>. La Corte Constitucional es indiscutiblemente un órgano contra cuyas decisiones no existe otro remedio jurisdiccional (art. 137 CI) y como tal debería estar incluido en las previsiones del artículo 234.3 (*ex* 177) TCE que obligan a tales órganos a acudir a la Corte de Justicia en los casos previstos.

Quizá precisamente a causa de las dificultades de mantener abierta la posibilidad de dirigirse a la Corte de Justicia en términos de facultad, sin vincularse a una verdadera y propia obligación como querrían en cambio los Tratados comunitarios, la Corte Constitucional ha negado recientemente de nuevo la posibilidad de dirigirse a la Corte de Justicia, en cuanto en ella «no es identificable aquella jurisdicción nacional a la que hace referencia el artículo 177 del Tratado» (ord \*. 536 de 1995). En una palabra, para sustraerse a la obligación de dirigirse a la Corte de Justicia, la Corte Constitucional se ha negado a sí misma la naturaleza de órgano jurisdiccional, configurándose como «órgano de control», privado de legitimación para el reenvío prejudicial, en el sentido del artículo 234 TCE.

## 9. LAS REGIONES Y LA UNIÓN EUROPEA EN LA REFORMA DEL TÍTULO V DE LA CONSTITUCIÓN

La originaria «ceguera federal» (por usar una célebre expresión de H. P. IPSEN) que afligía a la Comunidad Europea en sus orígenes y que le permitía ver sólo a los Estados miembros, impidiéndole prestar atención a las articulaciones territoriales e institucionales internas, ha sido progresivamente corregida por parte del ordenamiento comunitario tanto a través de la jurisprudencia de la Corte de Justicia<sup>46</sup>, como a través de algunos pasajes importantes de las revisiones de los Tratados realizadas sobre todo en Maastricht y en Niza, que han conducido a la institución y al progresivo reforzamiento del Comité de las regiones.

No menos significativa, aunque en gran medida todavía insatisfactoria en cuanto a los resultados, es la evolución del espacio concedido por el or-

---

<sup>45</sup> Cfr., por ejemplo, F. SORRENTINO, «Rivisitando l'art. 177 del Trattato di Roma», en *Lo stato delle istituzioni italiane*, Milano, 1994, págs. 637 ss.

\* N. de la T.: *Ordinanza*.

<sup>46</sup> Entre las sentencias más recientes de la Corte de justicia que permitieran presagiar un reconocimiento de la subjetividad de las regiones en el ordenamiento comunitario, véase por ejemplo la Sentencia de 15 de junio de 1999, T-288/97, referente al *Friuli Venezia Giulia*, la Sentencia de 10 de febrero del 2000, T-32/98 y T-41/98, referente al *Gobierno de las Antillas Holandesas* y, por último la Sentencia de 4 de julio de 2000, C-424/97, *Haim*, en materia de resarcimiento de daño por infracción del Derecho comunitario.

denamiento italiano a las Regiones en el proceso de integración europea <sup>47</sup>. El desarrollo del papel de las Regiones ha sido determinado al menos por las intervenciones del legislador ordinario. Sólo recientemente con la Ley de revisión constitucional aprobada por las Cámaras el 18 de marzo de 2001 y sometida a referéndum confirmatorio el 7 de octubre del 2001, el problema ha alcanzado el nivel constitucional. Incluso en este texto de reforma, en el ámbito de las normas constitucionales se limita a algunas afirmaciones de principio, sobre todo genéricas, destinadas a revelar su significado y su alcance sólo tras la adopción de las adecuadas medidas legislativas de ejecución <sup>48</sup>.

El nuevo texto del artículo 117 de la Constitución ante todo somete toda la actividad legislativa tanto del Estado como de las Regiones, que a diferencia del texto constitucional previamente vigente son mencionadas contextualmente y puestas en un plano de paridad, a la observancia de los vínculos derivados del ordenamiento comunitario <sup>49</sup>.

La afirmación central de la reforma viene constituida por el principio según el cual «en las materias de su competencia las Regiones y las provincias autónomas participan en las decisiones dirigidas a la formación de los actos normativos comunitarios y toman medidas para la actuación y ejecución [...] de los actos de la Unión Europea»; sin embargo, las modalidades concretas de tal participación han de establecerse mediante una ley ordinaria del Estado, que determinará los procedimientos, anticipando en cada caso el poder subsidiario del Estado, que habrá de activarse en caso de incumplimiento de las Regiones. Desde este punto de vista, la reforma constitucional parece limitarse a añadir sólo un pretexto constitucional a una evolución del papel de las Regiones en el proceso de integración europea, que queda principalmente confiado al legislador ordinario como, por lo demás, ha ocurrido hasta ahora. El hecho de que, hasta la reforma constitucional recientemente aprobada, faltase cualquier referencia constitucional al papel de las Regiones en Europa, no ha impedido que a través de algunas leyes e incluso bajo el impulso de la jurisprudencia constitucional, la disciplina de la participación regional en la fase ascendente y sobre todo en la descendente de actuación de la normativa comunitaria sufriese una significativa evolución.

<sup>47</sup> Entre los escritos más recientes que ofrecen una visión de conjunto de la evolución del papel de las Regiones en las relaciones comunitarias, véase G. FALCON, «La "cittadinanza europea" delle Regioni», en *Le Regioni*, 2001, págs. 27 ss.

<sup>48</sup> Lamenta la generalidad de la disposición constitucional prevista por la ley de revisión del título V de la Constitución, en particular, M. MIDIRI, «L'autonomia regionale e il diritto comunitario: sulla necessità di una razionalizzazione costituzionale», en A. Ruggeri y G. Silvestri (Dir.), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, págs. 235 ss.

<sup>49</sup> En este sentido, véase C. PINELLI, «I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario», en *Foro Italiano*, 2001, págs. 194 ss. por lo demás, el espíritu de la reforma es justamente el de acentuar sensiblemente la autonomía legislativa de las Regiones como testimonio la más visible de las novedades introducidas por la Ley de reforma del título V de la Constitución, que invierte el sentido de enumeración de las materias, citando explícitamente las de competencia estatal y dejando todas las materias innominadas a la competencia de las Regiones.

Menos claro, en el texto del artículo 117 de la Constitución tal y como se redacta en la reforma constitucional del 2001, es el significado de la afirmación por la cual son materias de legislación concurrente las relativas a las «relaciones internacionales y con la Unión Europea de las Regiones», entendiéndose por legislación concurrente aquella en la cual el Estado mantiene una capacidad legislativa para la determinación de los principios fundamentales, dejando a las Regiones el desarrollo normativo de tales principios. La materia de las «relaciones con la Unión Europea de las Regiones», no puede comprender aquella que concierne a «las modalidades de participación de las Regiones en la formación y la actuación de los actos comunitarios», de las cuales se ha hablado un poco más arriba, dado que para la primera el artículo 117 CI prevé el concurso de la actividad legislativa del Estado y de las Regiones según la habitual distribución de competencias concurrentes, que reserva los principios al Estado y los detalles a las Regiones, mientras la segunda es confiada enteramente a una ley ordinaria del Estado y, por tanto, a la competencia legislativa exclusiva de este último. Probablemente las relaciones de las Regiones con la Unión Europea incluidas en esta competencia concurrente, comprenden esencialmente aquellas relaciones en las cuales el interlocutor directo de las Regiones es una institución comunitaria como sucede por ejemplo en el caso de las representaciones regionales ante la Unión Europea<sup>50</sup>, o bien en el caso de las relaciones con el Comité para las Regiones, o incluso en el procedimiento de evaluación para las ayudas a empresas por parte de la Comisión, etc. Quedan excluidas en cambio las relaciones que las Regiones poseen con las instituciones nacionales —Parlamento y Gobierno sobre todo— para la elaboración de las políticas comunitarias o de la actuación de la normativa europea.

Por último, se menciona la previsión contenida en el nuevo texto del artículo 120 CI, que disciplina por primera vez en el ámbito constitucional el poder subsidiario del Estado en la relación con las Regiones. Destaca aquí tal previsión porque, entre las hipótesis que justifican la ocupación por parte del Estado de espacios normalmente dejados a la autonomía regional, destaca también el caso de falta de respeto de la normativa comunitaria. También en este caso las concretas modalidades de desarrollo del poder subsidiario por parte del Gobierno vendrán determinadas por una ley del Estado que debe, no obstante, atenerse al principio de leal colaboración y al principio de subsidiariedad. El primer principio impondrá, verosímilmente, diversas modalidades de participación del ente destinatario de la medida sustitutiva como la asignación de un término para el cumplimiento, el apercibimiento por el retraso, la petición de dictámenes, etc. El segundo principio debería cuando menos exigir que los poderes sustitutivos sean en cada caso de naturaleza dúctil, esto es que se desman-

---

<sup>50</sup> Los departamentos de representación y de enlace de las Regiones con las instituciones comunitarias son regulados por la Ley n. 52 de 1996, artículo 58. 4 y por la Ley n. 128 de 1998, artículo 13.11.

telen y sean dejados aparte frente a la reanudación de la actividad regional. Parece, además, que estos principios, afirmados explícitamente en relación con los poderes sustitutivos de naturaleza administrativa a los que se refiere el artículo 120 CI deben lógicamente y analógicamente extenderse también a los poderes sustitutivos que el legislador estatal puede ejercitar en el enfrentamiento con la legislación regional, según las previsiones del artículo 117 CI, siempre en relación con los casos de incumplimiento por parte de las Regiones en la actuación de obligaciones y normativa comunitaria.

Hasta aquí los puntos de referencia esenciales de la reforma constitucional en materia de Regiones y Unión Europea. Como se ha dicho, hasta ahora esta reforma es todavía letra muerta, tanto porque en el momento en el cual se escribe, la ley constitucional todavía no ha entrado en vigor, como porque incluso cuando ello ocurra serán necesarios numerosas intervenciones del legislador ordinario para la actuación y el desarrollo de los principios constitucionales. Sin embargo, en relación con este segundo punto, es necesario subrayar que, a juicio de quien escribe, cada vez que el reformado texto de la Constitución contiene reenvíos a leyes del Estado para su actuación deben entenderse aplicables las leyes ordinarias ya en vigor, hasta que el legislador no considere oportuno intervenir para reformarlas. Por tanto, en el desarrollo que sigue se hará referencia a la legislación hoy en vigor, en espera de la legislación de actuación del nuevo texto constitucional, que debe entenderse operativa en la medida en la cual no se contradiga con los nuevos principios constitucionales. Puesto que, en muchos de sus aspectos, la reforma constitucional del Título V se limita a codificar prácticas, pronunciamientos jurisprudenciales y principios legislativos ya aplicados en el ordenamiento, elevándolos al nivel de principios constitucionales, las desarmonías entre los nuevos principios y la legislación previa no deberían ser mucho más frecuentes en este ámbito.

Tomemos el caso de los poderes sustitutivos que los artículos 117 y 120 CI pretenden inspirados en los principios de subsidiariedad y leal cooperación. El procedimiento hoy en vigor, disciplinado esencialmente por el artículo 11 de la Ley n. 86 de 1989, parece, en general, satisfacer los parámetros de constitucionalidad. Resumiendo, la intervención sustitutiva sigue un procedimiento en dos fases: en la primera fase el Gobierno activa un procedimiento complejo en el cual la Región es oída y puede explicar su propio parecer sobre las razones del incumplimiento; al término de la primera fase la Región que no ha cumplido viene «apercibida del retraso», y se le asigna un plazo para el cumplimiento y sólo si tal plazo expira en vano, y, por tanto, el incumplimiento regional persiste, el Gobierno puede sustituir a la Región con actos propios, y asegurar la plena observación de las obligaciones comunitarias <sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Un poco más analíticamente podemos decir que la activación del procedimiento para el ejercicio de los poderes sustitutivos, en el caso de inactividad regional que comporte incumplimientos de obligaciones comunitarias, está reservada a una acción fruto de acuerdo entre el Ministro para las políticas comunitarias y el Ministro para los asuntos regionales; sigue un pronunciamiento del Consejo de Ministros,

Por otra parte, al menos en relación con el principio de leal cooperación, ya se había avanzado bastante por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. A este propósito es necesario mencionar al menos, como expresión más avanzada de una evolución jurisprudencial de varias décadas, la Sentencia n. 126 de 1996 de la Corte Constitucional, que ha sistematizado el papel del Estado y de las Regiones en la actuación de las normas comunitarias según los siguientes principios: ante todo se hace hincapié en que el principio básico en este ámbito es que, en los casos en los cuales la ejecución o la actuación de una norma comunitaria ponga en juego una competencia que pertenezca a una Región, a ella compete actuar, naturalmente dentro del ámbito de las relaciones normales con el Estado. Sin embargo, estableciéndose con seguridad que esta competencia es «en primera instancia de las Regiones», puesto que frente a la Comunidad Europea es responsable unitaria e integralmente el Estado, a él corresponde una competencia de «segunda instancia» dirigida a permitirle no encontrarse impotente frente a violaciones del Derecho comunitario determinadas por las actividades positivas u omisivas de las regiones. Tal competencia de «segunda instancia», dice la Corte, debe consistir no ya «en avocaciones de competencias a favor del Estado sino en intervenciones represivas o sustitutivas y supletorias —estas últimas también en vía preventiva— pero flexibles frente a la activación de los poderes regionales».

## 10. LAS REGIONES Y LA ACTUACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO

Ante todo es preciso referirse, justamente, a la decisión de la Corte Constitucional n. 126 de 1996 para comprender las relaciones Estado-Regiones en el campo de la actuación del Derecho comunitario <sup>52</sup>.

La misma constituye el punto de mayor desarrollo de una evolución en la cual las regiones no siempre han tenido un reconocimiento adecuado.

En el pasado, en efecto, se había hecho hincapié en la existencia de una responsabilidad del Estado respecto de la observancia de las obligaciones internacionales, para centrar en los órganos estatales toda competencia vinculada a los correspondientes cumplimientos. Basándose en tal planteamiento, la existencia de un vínculo comunitario en una determinada

---

elaborado sobre la opinión de la Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales y después de haber escuchado a la Región interesada, a la cual deber serle concedido un plazo adecuado, a fin de que trate de remediar la situación de incumplimiento: sólo en el caso en el cual la situación de inactividad perdure después de expirar el plazo el Consejo de Ministros, con la participación en este caso incluso del Presidente de la Región o de la Provincia interesada, puede determinar que se recurra a los poderes sustitutivos (art. 11, Ley n. 86 de 1989 y art. 6 del d.P.R. n. 616 de 1977).

<sup>52</sup> Sobre estos aspectos de la Sentencia n. 126 de 1996, véanse las observaciones críticas de A. ANZON, «Le regioni in balia del diritto comunitario?», en *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, págs. 1062 ss.; A.G. ARABIA, «La norma comunitaria «salva» l'esercizio di competenze regionali esclusive», en *Le Regioni*, 1996, págs. 936 ss.

materia servía no sólo para obligar a las Regiones a que lo respetasen, como es obvio, sino que producía el efecto de sustraer la correspondiente competencia de las Regiones porque, tan sólo el Estado, debía proveer al cumplimiento de aquella obligación. La actuación de la normativa comunitaria venía efectuada por el legislador estatal, incluso en los ámbitos de competencia regional<sup>53</sup>.

La sucesiva evolución normativa<sup>54</sup>, codificada después con el artículo 6 del d.P.R. \* n. 616 de 1977, contempla la acogida de una solución intermedia, en base a la cual el ejercicio de las funciones legislativas regionales en actuación de la normativa comunitaria era consentido, pero resultaba siempre y de cualquier forma subordinado a la intervención previa del Estado, que con una ley propia habría debido elaborar tanto las normas de principio —inderogables para el caso de sucesivas intervenciones regionales— cuanto las normas de detalle, destinadas a ser aplicadas en espera de la legislación regional. De tal modo se evitaba el más grave de los males provocados por la situación normativa precedente, denunciado por un destacado sector de la doctrina<sup>55</sup>, que significaba que la atribución de poderes a la Comunidad Europea implicaba la sustracción de sectores enteros de materias de competencia legislativa regional. Sin embargo, no dejaban de verificarse otros inconvenientes serios: de un lado, en efecto, la necesaria interposición de la ley estatal entre la fuente comunitaria y la regional, equipada por lo demás con normas de detalle no siempre fácilmente escindibles de los principios inderogables, arriesgaba con comprimir excesivamente los espacios dejados a la autonomía regional, especialmente si se considera que a su vez las normas comunitarias son a menudo ricas en detalles, incluso cuando son elaboradas en forma de directiva. En segundo lugar, la necesaria interposición de la ley estatal de actuación exponía a las Regiones al riesgo de incumplir a su pesar, en los casos por lo demás usuales, de inercia o lentitud del legislador estatal, porque ellas venían obligadas a esperar la intervención estatal antes de poder actuar<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> Tal posición, que se sitúa en un momento histórico en el cual todas las relaciones con la Comunidad se asimilaban a compromisos internacionales comunes, había sido asumida tanto por el legislador a través de la primera transferencia de las funciones administrativas a las Regiones como por la Corte Constitucional. Véase en particular el d.P.R. n. 4 de 1972 y para la jurisprudencia constitucional en particular las Sentencias n. 49 de 1963 y n. 142 de 1972.

<sup>54</sup> La posición adoptada por el d.P.R. n. 616 de 1977 había sido anticipada por la Ley n. 153 de 1975, relativa a la ejecución de directivas comunitarias para el sector agrícola. Sobre esta primera apertura a las competencias regionales véase entre otros, G. GAJA, «Commento all'art. 6», en *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, dirigido por A. Barbera y F. Bassanini, Bologna, 1978, págs. 121 ss.; F. BASSANINI-P. CARETTI, *Autonomie regionali e poteri comunitari*, en *Comunità europee e ruolo delle regioni*, Milano, 1981, págs. 18 ss.; G.L. TOSATO, «Commento all'art. 6», en *Commento al decreto 616 del 1977*, coordinado por E. Capaccioli-F. Satta, Milano, 1980, págs. 127 ss.

\* *N. de la T.*: Decreto del Presidente de la República.

<sup>55</sup> Sobre este punto véanse, en particular, P. CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano, 1979, en concreto págs. 91 ss. y 179 ss. y A. D'ATENA, *Le Regioni italiane e la Comunità europea*, Milano, 1981, págs. 70 ss.

<sup>56</sup> Estas críticas son formuladas por una amplia parte de la doctrina. Entre otros muchos véanse, en particular, A. D'ATENA, *Le Regioni italiane e la Comunità economica europea*, cit., págs. 70 ss. y G. GRECO, «Profili di diritto pubblico italo-comunitario», en *Argomenti di diritto pubblico italo-comunitario*, Milano, 1989, págs. 57 ss.

Los desarrollos normativos sucesivos han ampliado ulteriormente las competencias legislativas regionales en la actuación de las normas comunitarias, sin llegar, por otro lado, a una solución plenamente satisfactoria para las regiones de estatuto ordinario.

De hecho, a partir de la Ley n. 183 de 1987, les ha sido reconocida sólo a las Regiones de estatuto especial y de forma limitada a las materias en las cuales aquellas están dotadas de competencia legislativa exclusiva, la potestad de legislar directamente en actuación de las normas comunitarias, sin esperar la interposición del legislador estatal. Tal opción ha sido confirmada después por la Ley n. 86 de 1989, art. 9. En cambio, las Regiones de estatuto ordinario (y las propias Regiones especiales) en las materias de competencia concurrente debían esperar a la entrada en vigor de la primera ley comunitaria sucesiva a la notificación de la directiva ejecutable. Es decir, ya no estaban obligadas a esperar la recepción de la directiva por parte del legislador estatal, como sucedía antes, pero debían, sin embargo, dejar al legislador central una oportunidad de prever la intervención regional, con ocasión de la anual ley comunitaria. En el caso de que el legislador estatal no hubiese utilizado tal ocasión para dictar las normas de principio inderogables, entonces las Regiones podrían legislar directamente, sin ulteriores dilaciones.

La doctrina ha planteado muchas dudas en relación con este residuo de intermediación estatal, en la actuación por parte de las Regiones de la normativa comunitaria<sup>57</sup>, y después de varios años el legislador parece haber escuchado las voces críticas. A partir de la Ley n. 128 de 1998, en efecto, todas las Regiones ordinarias y especiales, en el ámbito de las materias de su competencia, pueden dar inmediata actuación por vía legislativa a las directivas comunitarias y esta elección parece confirmada, o al menos no negada, por la reforma constitucional del 2001, a la cual se ha hecho referencia con anterioridad. Es más, la situación previamente determinada a nivel de legislación ordinaria debería incluso servir para iluminar la interpretación del artículo 117 CI donde éste afirma que las Regiones *en las materias de su competencia* proveen a la actuación y ejecución de los actos de la Unión Europea. A la luz de la legislación en vigor sin duda debe entenderse que este poder directo de actuación por parte de las Regiones se refiere tanto a las materias pertenecientes a su competencia exclusiva como a las que se refieren a la competencia concurrente. A lo sumo podrá variar, en orden a los dos tipos diversos de potestad legislativa regional, la posibilidad para el Estado

---

<sup>57</sup> Entre las muchas observaciones críticas a propósito véanse las de A. TIZZANO, «Analisi critica dello Stato di attuazione della normativa comunitaria nell'ordinamento regionale», en *Quaderni regionali*, 1989, págs. 524 ss.; A. D'ATENA, «Prospettive del regionalismo nel processo di integrazione europea», en *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, págs. 2158 ss.; G. GAJA, «Le prospettive di sviluppo dell'attuazione della normativa comunitaria nell'ordinamento regionale», en *Istituzioni comunitarie e regioni*, Napoli, 1990, págs. 69 ss.; A. RUGGERI, *Prime osservazioni sul riparto di competenze Stato-Regioni nella legge La Pergola*, cit.; F. CUOCOLO, «Legge comunitaria e competenze legislative e amministrative delle regioni», en *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Milano, 1991, págs. 49 ss.

de establecer las disposiciones de principio no derogables: la intermediación del Estado debería ser entendida en sentido particularmente restrictivo en relación con las competencias exclusivas de las Regiones, y limitarse por ello a plantear eventuales principios inderogables limitados a las pocas opciones de actuación necesarias para la consecución de intereses unitarios de valor constitucional, no realizables de otro modo, como por ejemplo el estándar mínimo de garantía de los derechos fundamentales, de los cuales habla el artículo 117 Cost, en su nuevo texto. Mientras, en el ámbito de las competencias concurrentes, el legislador estatal podría eventualmente presionar hasta establecer las disposiciones de detalle que se desaplicarían cuando mediase el ejercicio concreto de las competencias regionales o provinciales <sup>58</sup>.

## 11. LA PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN LA FORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS, EN PARTICULAR EL PAPEL DE LA CONFERENCIA ESTADO-REGIONES

En compensación parcial de los sacrificios que las competencias regionales sufren a causa de la participación de Italia en el sistema comunitario —en parte imputables al ordenamiento comunitario y en parte derivadas de causas internas— desde hace algunos años nuestro sistema prevé algunas formas de participación de las regiones en la formación de las políticas comunitarias.

Fue la Ley n. 183 de 1987 la que se ocupó por primera vez de este problema, con una aproximación tímida en definitiva, y en todo caso no satisfactoria frente a las soluciones sugeridas por aquella parte de la doctrina <sup>59</sup> que había invocado una mayor participación de las Regiones en la elaboración de las políticas comunitarias en los sectores de su competencia. Tal ley se limitaba, en efecto, a prever que los proyectos de los actos comunitarios fuesen comunicados también a las Regiones por parte del Gobierno, con el fin de que las mismas pudiesen formular sus observaciones a propósito. Una forma de participación indeterminada por tanto, en cuanto al momento en el cual las Regiones estaban llamadas a intervenir, y bastante débil en conjunto, en cuanto a la eficacia de la intervención regional, que amenazaba con constituir un obstáculo procesal para el gobierno sin ocasionar utilidad a la autonomía regional <sup>60</sup>.

<sup>58</sup> Sobre este punto véase por último Sentencia de la Corte Constitucional n. 425 de 1999.

<sup>59</sup> Véase, por ejemplo, S.M. CARBONE, «Le regioni di fronte alle istituzioni comunitarie», en *Comunità europee e ruolo delle regioni*, Milano, 1981; S. GRASSI, «Parlamento, Governo, regioni e attuazione delle direttive comunitarie», en *Le Regioni*, 1983, págs. 655 ss.; A MASSAI, «Nuove procedure per l'attuazione delle direttive comunitarie», en *Quaderni costituzionali*, 1982, págs. 642 ss.

<sup>60</sup> La doctrina en general ha expresado posiciones críticas hacia este primer intento. Entre otros A. TIZZANO, «Sull'attuazione della normativa comunitaria in Italia: la legge n. 183 del 1987», en *Foro italiano*, 1988, IV, págs. 220 ss.; R. MONACO, «Politica regionale comunitaria e regioni», en *Quaderni regionali*, 1989, págs. 19 ss.; G. STROZZI, «Recenti sviluppi nella disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni in materia internazionale», en *Rivista di diritto internazionale*, 1988, págs. 354 ss.; C. DESIDERI-L. TORCHIA, *I rapporti tra Stati e regioni*, Milano, 1986, págs. 147 ss.



Poco posterior es la opción de localizar en la Conferencia Estado-Regiones la sede estable de encuentro y de cotejo entre los ejecutivos del Estado y de las Regiones, para las cuestiones de interés común, también relativas a las materias de relevancia comunitaria. En efecto, tal y como establece el artículo 12.1 de la Ley n. 400 de 1988, la Conferencia es consultada «sobre directrices generales relativas a la elaboración y actuación de los actos comunitarios que se refieren a las competencias regionales». Este órgano ha sido ulteriormente valorado, ampliándole sus funciones y modificando algunas reglas de su funcionamiento<sup>61</sup>. Actualmente está previsto que la Conferencia Estado-Regiones deba reunirse al menos dos veces al año, en la correspondiente «sesión comunitaria». Más allá de ello, pueden ser convocadas ulteriores reuniones dedicadas a tratar aspectos de la política comunitaria de interés regional o provincial, no sólo a iniciativa del Gobierno, sino también a petición de las Regiones. En cuanto a las funciones de la Conferencia Estado-Regiones éstas son por lo general de carácter consultivo o de elaboración de propuestas. Por ejemplo, entre las funciones de carácter consultivo más importantes, la Conferencia está llamada a expresar un parecer sobre el esquema del actual diseño de «ley comunitaria», así como está previsto que la Conferencia se exprese con una opinión sobre las directrices generales relativas a la elaboración y a la ejecución de los actos comunitarios que se refieren a las competencias regionales. En cuanto a las funciones de propuesta, merece señalarse, en particular, que compete a la Conferencia Estado-Regiones la designación de los componentes regionales en el seno de la representación permanente italiana ante la Unión Europea, que debe nominar el Ministro para las políticas comunitarias.

---

<sup>61</sup> Véase el artículo 10 de la Ley n. 86 de 1989, el decreto legislativo de 28 de agosto de 1997, n. 181, elaborado basándose en la delegación contenida en la Ley n. 59 de 1997 (llamada ley Bassanini), que ha reformado la disciplina de la Conferencia Estado-Regiones y algunas modificaciones específicas, directamente relacionadas con las materias de interés comunitario, introducidas por la Ley n. 128 del 1998, artículo 13. Sobre aspectos más recientes de la disciplina de la Conferencia Estado-Regiones en materia de relaciones comunitarias, véase G. FALCON, «La "cittadinanza europea" delle Regioni», *cit.*, págs. 332 ss.

