

La nuova legge regionale n. 16/2008 sull'attività comunitaria, internazionale ed interregionale della Regione Emilia-Romagna

*Anna Voltan**

Sommario

1. *Il contesto normativo nel quale si inserisce la legge regionale.*
– **2.** *Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario.* – **3.** *Attività di rilievo internazionale della Regione.* – **4.** *Rapporti interregionali.* – **5.** *Conclusioni.*

1. Il contesto normativo nel quale si inserisce la legge regionale

Nella propria seduta del 22 luglio 2008 l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna ha approvato il progetto di legge di attuazione degli articoli 12, 13 e 25 dello Statuto regionale, sulla partecipazione della Regione alla formazione e attuazione del diritto comunitario, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e sui suoi rapporti interregionali ⁽¹⁾. Preme poi subito evidenziare, come elemento caratterizzante, che la legge regionale n. 16/2008, almeno per quanto riguarda

(*) Responsabile del Servizio legislativo e qualità della legislazione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna.

(1) Si riportano, di seguito, i passaggi principali dei lavori preparatori. Progetto di legge, d'iniziativa dei Consiglieri regionali Borghi, Barbieri, Salsi, Tagliani, Nanni; oggetto assembleare n. 3629 (VIII legislatura). Pubblicato nel Supplemento speciale del Bollettino Ufficiale della Regione n. 212 in data 23 maggio 2008. Assegnato alla VI Commissione assembleare "Attuazione dello Statuto" in sede referente e in sede consultiva alla I Commissione assembleare "Bilancio Affari generale ed Istituzionali". Nominato relatore il Consigliere Tagliani. Testo licenziato dalla Commissione referente con atto n. 2/2008 del 15 luglio 2008. Testo approvato dall'Assemblea legislativa nella seduta notturna del 22 luglio 2008, atto n. 76/2008.

la parte comunitaria, è anche frutto delle risultanze dei lavori svolti all'interno di apposite sedi tecniche, sia in ambito regionale che interregionale, oltre che di sperimentazioni che hanno consentito di "provare" soluzioni procedurali, tempi, sedi della partecipazione, in particolare dell'Assemblea, ad un processo decisionale sempre più complesso ed articolato su più livelli, qual è quello che porta all'approvazione degli atti comunitari.

a) Le Regioni ed il diritto comunitario

Con la riforma del Titolo V della Costituzione italiana le Regioni e le Province autonome si sono viste riconoscere il diritto, da un lato, e dall'altro anche il dovere, di partecipare alla formazione degli atti dell'Unione europea e alla loro successiva attuazione nelle materie di propria competenza (articolo 117, comma 5, Cost.).

L'importanza di questo nuovo ruolo regionale all'interno del processo decisionale europeo risulta degno di nota, in primo luogo, per la sede costituzionale in cui esso è stato espressamente riconosciuto, per l'ampliamento della competenza legislativa assegnata al livello regionale con la stessa riforma, infine, per l'attenzione che il processo di riforma dei Trattati ha prestato al ruolo delle autonomie locali e regionali nel processo di integrazione europea, fino al richiamo espresso ai Parlamenti regionali con poteri legislativi nel contesto del meccanismo di controllo del principio di sussidiarietà nelle proposte legislative europee, spettante ai Parlamenti nazionali.

Per quanto riguarda gli altri aspetti della riforma costituzionale che interessano la legge regionale che si va ad illustrare, l'articolo 117 della Costituzione assoggetta sia il legislatore statale che quello regionale agli stessi vincoli: la Costituzione, nonché i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e gli obblighi internazionali (comma 1); prevede poi che le norme di procedura sulla partecipazione regionale alla fase ascendente

e discendente del diritto. Ue siano dettate con legge dallo Stato che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza (comma 5).

La legge 5 giugno 2003, n. 131 (“Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”) ⁽²⁾, limitatamente all’articolo 5, e la legge 4 febbraio 2005, n. 11 (“Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”), costituiscono le norme di procedura adottate dallo Stato in attuazione dell’articolo 117, comma 5, della Costituzione.

Tenendo conto della riforma costituzionale, lo Statuto della Regione Emilia-Romagna (legge regionale 31 marzo 2005, n. 13) dedica l’articolo 12 alla partecipazione della Regione alla formazione e attuazione del diritto comunitario, individuando i rispettivi ruoli di Giunta e Assemblea e rimandando alla legge regionale per la disciplina puntuale di più aspetti.

Per quanto riguarda il contesto normativo in cui la nuova legge regionale si inserisce, si deve tener presente che la legge regionale 24 marzo 2004, n. 6 (“Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l’Università”), già aveva preso in considerazione alcuni aspetti essenziali della partecipazione regionale al processo decisionale europeo a seguito della riforma del Titolo V e della sua attuazione legislativa con legge n. 131/2003.

Successivamente, l’approvazione dello Statuto regionale, insieme all’adozione della legge n. 11/2005 ⁽³⁾, hanno reso opportuna l’introduzione delle apposite norme regionali di procedura con un apposito intervento legislativo.

(2) Per un commento alla legge, si veda P. CAVALIERI e E. LAMARQUE, *L’attuazione del nuovo titolo V, parte II, della Costituzione. Commento alla legge “La Loggia”*, Torino, 2004.

(3) Che, nel frattempo, ha completato l’attuazione dell’articolo 117, comma 5, della Costituzione.

Un riferimento, infine, ai principi generali, prima di passare ad illustrare gli aspetti principali relativamente a ciascuna parte in cui la legge regionale è articolata. L'articolo 2 si richiama espressamente ai principi di *sussidiarietà, partecipazione, coerenza e solidarietà* ⁽⁴⁾. La partecipazione regionale alla formazione e attuazione del diritto comunitario è poi specificatamente volta al perseguimento degli obiettivi di qualità della legislazione. Nella fase discendente, anche in accoglimento di indicazioni provenienti dalla Commissione europea nell'ambito del programma "Legiferare Meglio" ⁽⁵⁾, si richiede che si ricorra alle consultazioni, si contribuisca alla riduzione degli oneri amministrativi e si evitino disposizioni supplementari non necessarie al recepimento della normativa comunitaria.

b) Le attività internazionali delle Regioni

L'accresciuto ruolo che le Regioni sono chiamate a rivestire nell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'Ue si inserisce nell'ambito della posizione che, più in generale, è loro riconosciuta nella vita di relazione internazionale.

Sul versante internazionale, l'importanza delle Regioni e delle autonomie locali è oggi riconosciuta in numerosi fori di cooperazione, sia a livello regionale (oltre all'Ue, può richiamarsi, ad esempio, il Consiglio d'Europa) ⁽⁶⁾ che a livello universale (in particolare, nel contesto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite) ⁽⁷⁾. Dei poteri regionali e locali si occupano

(4) I principi generali sono riferiti sia al Capo II che al Capo III del Titolo I della legge regionale.

(5) Su tutte, ad esempio, si veda la recente Comunicazione della Commissione europea COM (2008) 32 del 30 gennaio 2008.

(6) Da segnalare in proposito l'istituzione, nel 1994, del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, il quale opera in qualità di organo consultivo per aiutare i nuovi Stati membri ad attuare i provvedimenti pratici necessari per rendere effettiva l'autonomia locale e regionale.

(7) Basti pensare all'importanza riconosciuta dalle Nazioni Unite al ruolo degli

anche specifici strumenti di diritto internazionale, rientranti sia nella categoria del diritto pattizio⁽⁸⁾ che in quella del c.d. *international soft-law*, cioè a dire l'insieme di atti internazionali privi di carattere giuridico vincolante⁽⁹⁾.

Sul piano nazionale, già prima della riforma del Titolo V della Costituzione, alcuni interventi normativi e la giurisprudenza costituzionale avevano proceduto alla sistematizzazione di un complesso di attribuzioni, riconducibili al ruolo riconosciuto alle Regioni come enti dotati di autonomia politica, in grado di determinare delle implicazioni esterne del loro operato.

Con la legge costituzionale n. 3/2001 tale riconoscimento è divenuto assai più marcato, dal momento che le Regioni sono state, in sostanza, investite di un proprio "potere estero"⁽¹⁰⁾.

Ciò è avvenuto, in particolare, tramite l'espressa previsione, contenuta nell'articolo 117, comma 9, della Costituzione, della possibilità per le Regioni di concludere accordi con Stati sovrani ed indipendenti ed intese con enti interni ad altro Stato.

enti locali per il perseguimento delle finalità del documento denominato "Agenda 21" (Capitolo 28).

(8) Tra gli strumenti vincolanti per l'Italia si veda, per esempio, la Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali del 21 maggio 1980 e la Convenzione europea del paesaggio del 20 ottobre 2000, entrambe elaborate in seno al Consiglio d'Europa. Da segnalare, peraltro, che il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha attualmente allo studio un progetto di Carta europea dell'autonomia regionale, elaborato dal Congresso dei poteri locali e regionali (raccomandazione 34 (1997)). Lo stesso Congresso ha poi recentemente adottato un progetto di Carta europea della democrazia regionale (raccomandazione 240 (2008)), anch'esso portato all'attenzione del Comitato dei Ministri.

(9) Si vedano le conclusioni della 13^a sessione della Conferenza dei Ministri europei responsabili degli affari locali e regionali, tenutasi ad Helsinki il 27 e 28 giugno 2002 (e consultabili sul sito Internet www.coe.int).

(10) Corte cost., sentenza del 19 luglio 2004, n. 238, par. 6, in *G.U.* del 28 luglio 2004. Per i necessari riferimenti in dottrina, nonché per una ricognizione complessiva della prassi più recente, si veda L. MURA, *Gli accordi delle Regioni con soggetti esteri e il diritto internazionale*, Torino, 2008 e O. SPATARO, *Il potere estero delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. Impostazioni teoriche e problemi attuativi*, pubblicato, in due parti, sul sito Internet www.federalismi.it (nn. 23/2007 e 24/2007).

È stato inoltre previsto che le Regioni provvedano, nelle materie di loro competenza, all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali stipulati dallo Stato. Significativamente, questo ulteriore potere è contemplato nella medesima disposizione della Costituzione (articolo 117, comma 5), che riconosce la partecipazione delle Regioni alla formazione ed attuazione degli atti comunitari e dell'Unione europea. Ha trovato così conferma, anche a livello costituzionale, il fatto che il ruolo che le Regioni sono chiamate ad esercitare nell'ordinamento dell'Ue debba necessariamente coordinarsi con quello che esse possono assumere nella comunità internazionale *lato sensu* intesa.

La già citata legge n. 131/2003 ha provveduto poi a specificare quanto previsto dal testo novellato della Costituzione, definendo una serie di obblighi procedurali volti a stabilire le modalità concrete di conclusione degli accordi e delle intese e quelle relative all'attuazione ed esecuzione degli accordi conclusi dallo Stato, anche alla luce del necessario coordinamento che deve sussistere tra l'azione regionale e le scelte e gli indirizzi di politica estera dello Stato ⁽¹¹⁾.

Non va infatti dimenticato che l'articolo 117, comma 2, lettera a), riconosce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di politica estera e di rapporti internazionali dello stesso. Vale la pena, in proposito, riportare quanto specificato al riguardo dalla Corte costituzionale. Secondo la Corte, invero, tale disposizione “*sottolinea una dicotomia concettuale tra meri ‘rapporti internazionali’ da un lato e ‘politica estera’ dall’altro, che non si ritrova nel terzo comma dello stesso art. 117 che individua la competenza regionale concorrente in materia internazionale. La politica estera, pertanto, viene ad essere*

(11) Tali procedure, delle quali si parlerà più diffusamente nel par. 3 di questo lavoro, sono state poi ulteriormente dettagliate dal Ministero degli Affari esteri, che ha redatto all'uopo delle *Linee guida sulle procedure per accordi programmatici, intese, gemellaggi* (il testo aggiornato delle Linee guida è consultabile all'indirizzo Internet www.esteri.it/MAE/IT/Politica_Estera/Collaborazione_Regioni/).

una componente peculiare e tipica dell'attività dello Stato, che ha un significato al contempo diverso e specifico rispetto al termine 'rapporti internazionali'. Mentre i 'rapporti internazionali' sono astrattamente riferibili alle singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento, la 'politica estera' concerne l'attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo" (12).

Venendo al piano regionale, occorre anzitutto segnalare i numerosi interventi normativi che, di recente, hanno provveduto a disciplinare alcuni profili delle attività internazionali della Regione Emilia-Romagna. Tra i più significativi, devono ricordarsi anzitutto la legge regionale 24 giugno 2002, n. 12 (“Interventi regionali per la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e i Paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace”), la quale si occupa di definire le modalità di partecipazione della Regione a programmi multilaterali e bilaterali di sviluppo; e la legge regionale 6/2004, che contiene alcune disposizioni di portata generale sulle attività di rilievo internazionale della Regione, segnatamente sulle c.d. “attività promozionali” e sulle “attività di mero rilievo internazionale” (articoli 4 e 6), attività, peraltro, entrambe già possibili prima della novella costituzionale del Titolo V.

Ultimo, in ordine di tempo, è intervenuto lo Statuto regionale, il cui articolo 13 (“Attività di rilievo internazionale della Regione”) riprende le competenze riconosciute alle Regioni dalla novella costituzionale, dettando alcune norme di dettaglio in materia di conclusione di accordi ed intese e lasciando alla

(12) Corte cost., sentenza 1° giugno 2006, n. 211, par. 2.1, in *G.U.* del 7 gennaio 2006. Ne consegue, per esempio, che una Regione non può individuare le popolazioni di Paesi terzi cui offrire assistenza sanitaria e ospedaliera né, tantomeno, scegliere le aree geografiche nelle quali prestare assistenza umanitaria e di solidarietà: v. in proposito Corte cost., sentenza 1° aprile 2008, n. 131, in *G.U.* del 21 maggio 2008 nonché, in conformità, Corte cost., sentenza 18 luglio 2008, n. 285, in *G.U.* del 23 luglio 2008.

legge regionale il compito di determinare le relative modalità d'informazione preventiva e successiva e di partecipazione dell'Assemblea.

Nel quadro normativo richiamato mancava dunque, tenuto conto dell'espressa delega contenuta nell'articolo 13 dello Statuto dell'Emilia-Romagna, un provvedimento legislativo che disciplinasse le modalità di esercizio, da parte della Regione, del potere estero derivante dalla novella costituzionale del 2001 che, per altro verso, predisponesse gli opportuni coordinamenti con la disciplina già presente nella normativa regionale vigente che si riferisce alle attività di rilievo internazionale della Regione, *lato sensu* intese.

A tali lacune ha inteso porre rimedio la legge di cui è questione.

Peraltro, per le ragioni già in precedenza richiamate, si è ritenuto che una siffatta disciplina dovesse necessariamente fare corpo unico con quella dedicata alla partecipazione della Regione alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea, in entrambi i casi trattandosi di regolamentare aspetti dell'attività regionale connessi con il ruolo che essa riveste nell'arena internazionale.

c) I rapporti interregionali

Ragioni in parte differenti sono invece alla base della decisione di inserire nel medesimo testo di legge anche le disposizioni attuative dell'articolo 25 dello Statuto, il quale è dedicato ai rapporti che, tramite la conclusione di intese, la Regione Emilia-Romagna può instaurare con altre Regioni italiane (c.d. "rapporti interregionali") (13).

(13) In tema, si veda, in generale, A. BONOMI, *La potestà legislativa regionale e le intese fra Regioni: un "vecchio" problema che si ripropone in termini "nuovi"*, in *Quaderni regionali*, 2006, p. 641 ss.

Tale scelta si giustifica, in particolare, alla luce di due ordini di motivi distinti.

In primo luogo, rileva il tenore letterale dell'articolo 25, comma 1, dello Statuto, il quale richiede alla legge regionale di determinare “*le modalità di informazione preventiva e successiva e di partecipazione dell'Assemblea legislativa alla formazione delle intese*”. Tale precetto risulta, a ben vedere, del tutto simile a quello contenuto negli articoli 12 e 13 dello Statuto, alla cui attuazione la legge risulta principalmente dedicata. Anche questi articoli, infatti, richiedono espressamente, come si è avuto modo di illustrare in precedenza, che la relativa normativa regionale d'attuazione definisca le modalità di partecipazione e di informazione preventiva e successiva all'Assemblea. Da questo punto di vista, la riunione delle discipline attuative degli articoli 12, 13 e 25 dello Statuto consente di delineare in un unico testo di legge il ruolo complessivo che l'Assemblea legislativa è chiamata ad esercitare nelle relazioni che la Regione instaura con l'Unione europea, con altri soggetti di diritto internazionale, con enti omologhi interni a Stati terzi e con le altre Regioni italiane.

In secondo luogo, bisogna pure evidenziare il fatto che l'articolo 117, comma 8, della Costituzione, cui l'articolo 25, comma 1, dello Statuto espressamente rinvia, ha previsto che la legge regionale ratifichi le intese concluse tra Regioni. Tale previsione introduce invero un evidente parallelismo tra la disciplina delle intese interregionali e quella degli accordi internazionali, dal momento che la ratifica è l'atto che, per il diritto internazionale, esprime il consenso dello Stato ad obbligarsi al contenuto dell'accordo, consentendone il perfezionamento⁽¹⁴⁾. Quanto detto pare confermato anche dai pochi elementi di prassi successivi alla riforma del Titolo V della parte

(14) Questo, ovviamente, nel caso in cui l'accordo sia concluso in forma solenne. Si veda, per tutti, N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, Torino, 2007², p. 185.

seconda della Costituzione del 2001, riforma che ha introdotto il comma 8 dell'articolo 117 poc'anzi richiamato. In particolare, si segnala la legge regionale 26 ottobre 2007, n. 31 della Regione Veneto ("Ratifica dell'intesa tra la Regione Veneto e la Provincia autonoma di Trento per favorire la cooperazione tra i territori confinanti"), la quale s'ispira, *mutatis mutandis*, al contenuto standard delle leggi statali che autorizzano la ratifica e dispongono l'esecuzione degli accordi internazionali conclusi dall'Italia⁽¹⁵⁾.

Ancor più evidente, poi, è il parallelismo con i c.d. "rapporti interregionali internazionali", vale a dire quei rapporti che si sostanziano nella conclusione di intese con enti omologhi interni ad altro Stato, e che, ai sensi dell'articolo 13, comma 2, dello Statuto, possono divenire efficaci solo a seguito di ratifica da parte dell'Assemblea.

2. *Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario*

La partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario si trova disciplinata al capo secondo della legge, i cui passaggi più significativi riguardano l'introduzione delle norme che regolano i rapporti tra la Giunta e l'Assemblea legislativa nelle attività di parteci-

(15) Da segnalarsi in particolare l'articolo 2 della legge ("Ordine di esecuzione"), a termini del quale "[p]iena ed intera esecuzione è data all'Intesa di cui all'articolo 1 decorsi quindici giorni dall'entrata in vigore dell'ultima legge regionale e provinciale di ratifica". L' analogia col contenuto delle leggi statali è evidente se solo si confronta il testo della disposizione appena menzionata col contenuto dell'articolo 2 della legge 9 gennaio 2006, n. 14 ("Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio"). Tale ultima disposizione, anch'essa rubricata "Ordine di esecuzione", prevede quanto segue: "[p]iena ed intera esecuzione è data alla Convenzione [...] a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, in conformità a quanto disposto dall'articolo 13 della Convenzione stessa". Si tratta, in effetti, del testo standard della clausola di immissione, nell'ordinamento italiano, degli accordi conclusi dallo Stato: in tema si veda N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, cit., p. 242.

pazione regionale al processo decisionale comunitario, l'introduzione di una sessione comunitaria annuale dell'Assemblea, la procedura che regola il controllo della sussidiarietà da parte dell'Assemblea e, infine, il recepimento delle direttive comunitarie a livello regionale, nel contesto del più ampio adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario.

Con particolare riferimento all'attività di partecipazione alla fase ascendente, si è già ricordato più sopra come le norme introdotte a livello regionale tengano anche conto del risultato delle attività sperimentali svolte negli ultimi anni presso l'Assemblea legislativa, in primo luogo delle attività di controllo della sussidiarietà su alcune proposte e atti presentati dalla Commissione europea nell'ambito di materie di competenza regionale⁽¹⁶⁾. A ciò si accompagna, quale elemento degno di nota, la collaborazione tecnica tra le strutture che si occupano di processo legislativo presso l'Assemblea e la Giunta, contesto nel quale è stato proposto e sviluppato un approccio di collaborazione per l'individuazione di modalità pratiche di inserimento della Regione nella fase ascendente⁽¹⁷⁾. Un ulteriore contributo al ruolo delle Assemblee legislative regionali nelle fasi sia ascendente che discendente del diritto comunitario è stato fornito, inoltre, in occasione del coordinamento della IV Commissione di studio, istituita presso la Conferenza dei Presidenti con la partecipazione di Camera e Senato, assegnato alla Presidente dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna nel 2007⁽¹⁸⁾.

(16) A cui è dedicato un apposito articolo della legge regionale (articolo 7), sul quale ci si soffermerà più avanti.

(17) È in questo contesto che si è avviata una modalità tecnica per facilitare l'esame delle proposte legislative europee, a partire dalla presentazione del programma legislativo annuale della Commissione europea che sarà esaminato, sulla base dell'articolo 5 della legge regionale, in occasione della sessione comunitaria dell'Assemblea.

(18) L'attività della Commissione di studio ha avuto ad oggetto lo *Sviluppo delle procedure relative alla partecipazione delle assemblee legislative regionali alla formazione e attuazione del diritto comunitario, con attenzione anche alle ricadute territoriali nei rapporti con gli enti locali, i CAL e i CREL, nella loro differente*

Passando all'esame dei passaggi più significativi della legge regionale, essa tiene conto in particolare del diritto di informazione preventiva e successiva dell'Assemblea da parte della Giunta, ed enunciato in via generale all'articolo 12 dello Statuto in riferimento alla partecipazione regionale alla formazione e attuazione degli atti dell'Unione europea. A questo proposito, la legge introduce un apposito elenco, non esaustivo, dei momenti e atti del processo decisionale oggetto di informazione specifica⁽¹⁹⁾. L'informazione deve essere garantita invece in modo reciproco, tra Giunta e Assemblea, con riferimento alla partecipazione alle attività di cooperazione interistituzionale cui entrambe possono prendere parte⁽²⁰⁾. Gli obblighi di informazione di cui all'articolo saranno attuati in via informatica,

valenza istituzionale. Insieme alle Assemblee legislative regionali, la componente parlamentare che ha preso parte ai lavori della IV Commissione è stato il Senato. Il Documento finale elaborato dalla IV Commissione di studio prende in esame gli aspetti problematici del ruolo delle Assemblee legislative regionali nella fase ascendente e discendente del diritto comunitario. I risultati dei lavori sono poi confluiti nelle "Linee guida" che sono rese disponibili sul sito della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee: www.parlamentiregionali.it.

(19) L'elenco fa riferimento: "a) alle osservazioni inviate ai sensi dell'articolo 5, comma 3, della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari);

b) all'iter di formazione degli atti come comunicato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e ai documenti di indirizzo politico presentati dalla Regione Emilia-Romagna in ambito nazionale;

c) alle risultanze delle riunioni del Consiglio Ue con oggetto le proposte e gli atti su cui la Giunta o l'Assemblea legislativa hanno espresso una posizione;

d) agli atti adottati dalla Giunta per l'attuazione in via amministrativa di obblighi comunitari;

e) all'esecuzione di una decisione della Commissione europea o del Consiglio Ue da parte della Giunta, nonché all'eventuale ricorso giurisdizionale avverso la decisione;

f) alla richiesta al Governo di impugnazione di un atto normativo comunitario ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3)".

(20) Il riferimento alla cooperazione interistituzionale è contenuto più in generale all'articolo 3 della legge, che richiama gli obiettivi di qualità della legislazione tra le finalità della stessa.

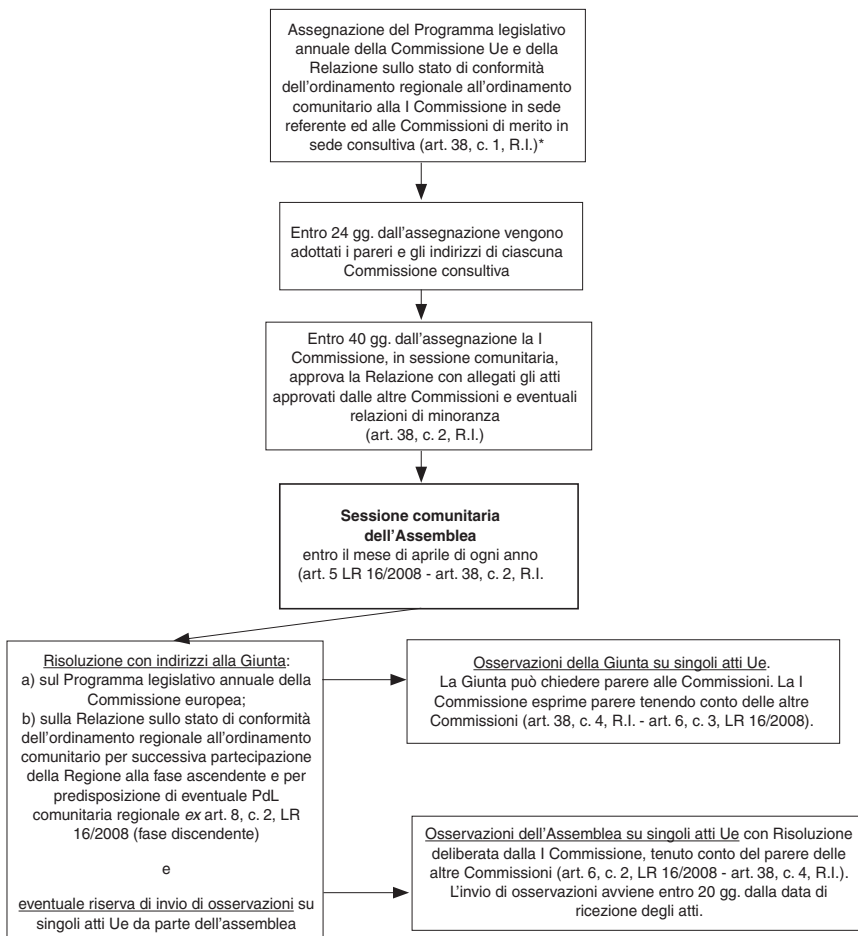
secondo modalità la cui definizione avverrà d'intesa tra la Giunta e l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa.

Un altro aspetto innovativo della legge regionale è da individuarsi nella sessione comunitaria dell'Assemblea legislativa, prevista entro il mese di aprile di ogni anno al fine di prendere in esame congiuntamente il programma legislativo annuale della Commissione europea e la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario, predisposta dalla Giunta in attuazione dell'articolo 8 della legge n. 11/2005. Un apposito atto di indirizzo alla Giunta può essere approvato dall'Assemblea in esito alla sessione comunitaria. L'esame del programma legislativo annuale della Commissione europea è introdotto con la finalità specifica di acquisire notizia, con sufficiente anticipo, delle proposte e degli atti che saranno presentati nelle materie di competenza regionale. Ciò consentirà l'individuazione, per tempo, delle proposte su cui la Regione, e l'Assemblea legislativa in particolare, intenderà esprimersi, contribuendo, in ultimo, alla formazione della posizione italiana nelle sedi individuate dalle norme di procedura. Si prevede inoltre che, laddove possibile, per esigenze di razionale organizzazione dei lavori dell'Assemblea in materia europea, oltre che di maggiore efficacia dell'attività di indirizzo, l'esame del programma legislativo della Commissione europea possa avvenire contestualmente all'esame del progetto di legge comunitaria regionale presentato dalla Giunta.

Circa la partecipazione della Regione alla fase ascendente, la legge regionale si preoccupa in particolar modo di disciplinare i rapporti tra Giunta ed Assemblea⁽²¹⁾. Nel caso di osservazioni presentate dall'Assemblea, esse sono formulate con apposita Risoluzione approvata dalla Commissione competente in materia di formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea, tenendo conto del parere delle altre Commissioni. Il

(21) Articoli 5 e 6 della legge regionale. Per un'illustrazione sintetica della procedura si veda la figura n. 1. La procedura applicabile è quella individuata all'articolo 38 del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa.

Fig. 1. Sessione comunitaria e partecipazione della Regione alla fase ascendente del diritto comunitario - artt. 5 e 6 LR 16/2008 ed art. 38 regolamento interno dell'Assemblea legislativa



** Nota*

Ai sensi dell'art. 38, c. 3, del Regolamento interno dell'Assemblea, **con le stesse procedure** è esaminato l'eventuale **Progetto di legge comunitaria regionale**.

L'esame, ai sensi dell'art. 38, c. 3, R.I. e art. 5 LR 16/2008 può essere contestuale a quello del programma legislativo annuale Ue e della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario.

Al di fuori della legge comunitaria regionale, il recepimento di singole direttive con legge regionale segue l'iter normale, con assegnazione del progetto di legge alla Commissione competente per materia in sede referente e alla I Commissione in sede consultiva.

procedimento speciale, puntualmente disciplinato all'articolo 38 del nuovo Regolamento interno dell'Assemblea, consente di rispondere ai tempi stabiliti dalla legge di procedura statale che chiede l'invio di osservazioni entro il termine di venti giorni dalla data di trasmissione degli atti europei.

Inoltre, un apposito comma fa riferimento alla richiesta al Governo di apposizione (obbligatoria) della riserva di esame, da parte della Conferenza Stato-Regioni, specificando il potere di indirizzo dell'Assemblea nei confronti della Giunta anche al fine di sollecitare tale richiesta. Si prevede poi una specifica modalità per dare attuazione in ambito regionale a quanto stabilito dall'Accordo stipulato il 16 marzo 2006 in Conferenza Stato-Regioni, circa l'attuazione dell'articolo 5, comma 1, della legge n. 131/2003, sulla designazione degli esperti regionali che andranno a comporre le delegazioni del Governo nei gruppi di lavoro e comitati di Consiglio Ue e Commissione europea. In particolare, la designazione degli esperti della Regione Emilia-Romagna avverrà tenendo conto dell'esistenza di sedi tecniche di cooperazione tra Giunta e Assemblea, qual è, ad esempio, il gruppo di lavoro sulla fase ascendente, già attivo dal 2006 ⁽²²⁾.

Un apposito articolo (art. 7) è dedicato al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà nelle proposte e atti europei nelle materie di competenza regionale e tiene conto, da un lato, del rafforzamento del ruolo parlamentare, in particolare dei Parlamenti nazionali, quale esito del processo di riforma dei Trattati ⁽²³⁾, in secondo luogo, delle sperimentazioni svoltesi

(22) Il gruppo di lavoro istituito nel 2006 è composto da tecnici appartenenti ai Servizi legislativi dell'Assemblea legislativa e della Giunta regionale. L'attività del gruppo di lavoro ha ad oggetto la partecipazione della Regione Emilia-Romagna alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, la c.d. fase ascendente, in attuazione delle disposizioni introdotte dalla legge 11/2005, in modo particolare l'esame del programma legislativo annuale della Commissione europea come strumento di individuazione tempestiva delle proposte e degli atti comunitari nelle materie di interesse regionale.

(23) Si veda a questo proposito quanto prevede il Protocollo n. 1 allegato al Trattato

presso l'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna e dei risultati ottenuti dalle stesse. Secondo la procedura di cui all'articolo 38 del proprio regolamento interno ⁽²⁴⁾, l'Assemblea legislativa esegue dunque il controllo della sussidiarietà anche nei contesti di cooperazione interistituzionale e interparlamentare, laddove istituita, approvandone gli esiti con apposita risoluzione. La comunicazione degli esiti alla Giunta è finalizzata anche alla formazione della posizione regionale da assumersi nei successivi momenti individuati dalla legge di procedura, in cui si sviluppa l'*iter* decisionale in ambito nazionale.

Con l'articolo 8, la legge regionale passa a disciplinare la partecipazione alla fase discendente del diritto comunitario. Si individua una definizione di legge comunitaria regionale ⁽²⁵⁾ che, pur non differenziandosi dalle altre leggi regionali, trova però una propria genesi particolare, rispetto alle altre leggi, negli esiti della verifica di conformità presentata dalla Giunta all'Assemblea ed è predisposta sulla base degli indirizzi formulati dall'Assemblea nella sessione comunitaria.

Il principio generale della "partecipazione" trova poi un'importante applicazione in riferimento all'*iter* di approvazione

di Lisbona che menziona espressamente i Parlamenti regionali con poteri legislativi nell'ambito del nuovo meccanismo di controllo della sussidiarietà spettante ai Parlamenti nazionali.

(24) Proprio sul controllo della sussidiarietà, l'articolo 38 del Regolamento interno ha rappresentato l'occasione per tradurre in vere e proprie norme di procedura il risultato di sperimentazioni eseguite negli anni passati presso l'Assemblea legislativa, in particolare dei due test sussidiarietà eseguiti nel 2005 e nel 2006 su due proposte legislative comunitarie, la prima in materia di qualità dell'aria, la seconda in materia di istruzione e formazione. Le due sperimentazioni si sono svolte nell'ambito dell'attività del Network Sussidiarietà del Comitato delle Regioni cui partecipa, ancora oggi, l'Assemblea legislativa.

(25) Si noti che la legge comunitaria regionale non rappresenta un atto obbligato e che il comma 3, art. 9, della legge regionale fa salva espressamente "*la possibilità che specifiche misure di attuazione della normativa comunitaria siano contenute in altre leggi regionali*". Sullo strumento della legge comunitaria annuale, in riferimento alla legge dello Stato, si veda F. BIENTINESI, *L'evoluzione della legge comunitaria nella prassi applicativa e nelle riforme istituzionali*, in *Rassegna Parlamentare*, 4, 2005.

della legge comunitaria, tramite la convocazione di apposita audienza conoscitiva con la quale la Commissione competente consulta le parti interessate.

L'articolo 9 è dedicato al contenuto della legge comunitaria regionale con riferimento all'ipotesi di recepimento diretto delle direttive oppure di adozione di eventuali ulteriori atti di attuazione, sia dell'Assemblea che della Giunta, cui la legge può rimandare per il completamento del recepimento. Si prevede inoltre il caso dell'esecuzione dei regolamenti Ue, per cui la legge può indicare i casi in cui la Giunta è autorizzata ad adottare apposito regolamento, dettando criteri e principi direttivi; si prevede poi il caso dell'esecuzione delle decisioni e delle sentenze che riguardino la Regione Emilia-Romagna e pertanto comportino obblighi di adeguamento per la Regione. La legge comunitaria regionale, inoltre, modifica o integra la legislazione vigente, laddove necessario per l'attuazione o l'applicazione degli atti comunitari. Con riferimento al rispetto dell'obbligo di recepimento tempestivo delle direttive (articolo 8, comma 1, della legge n. 11/2005) si prevede che la legge comunitaria indichi il termine entro il quale dovranno essere adottati ulteriori atti di attuazione cui la stessa legge rimandi, oltre agli altri termini per l'adempimento di ulteriori obblighi al di là del caso specifico delle direttive, quale potrebbe essere il caso dell'esecuzione di sentenze o di decisioni.

Di interesse, infine, quanto previsto all'articolo 13 della legge regionale ispirato al principio del raccordo tra le strutture organizzative, con un ruolo di coordinamento orizzontale della partecipazione regionale alla formazione e attuazione del diritto Ue, da assegnare alle strutture che si occupano di processo legislativo, in considerazione dell'esigenza di comunicazione e di scambio con analoghe strutture, sia nei rapporti tra Giunta e Assemblea, che con i livelli regionale, nazionale (Governo e Parlamento) ed europeo. La norma si ispira anche a quanto suggerito dalla Commissione europea con la propria raccomandazione n. 2005/309/CE, del 12 luglio 2004, riguardante il recepimento nel diritto nazionale delle direttive che incidono

sul mercato interno, dove si indicano alcune prassi che facilitano il recepimento corretto e tempestivo delle direttive. Gli aspetti organizzativi interni alla Giunta e all'Assemblea saranno disciplinati con delibera di Giunta e con delibera dell'Ufficio di Presidenza assunte d'intesa.

3. *Attività di rilievo internazionale della Regione*

a) La ricostruzione di un sistema regionale unitario per lo svolgimento delle attività internazionali

Come già anticipato nel paragrafo 2 di questo lavoro, la legge regionale in esame persegue, limitatamente all'ambito delle attività internazionali, il fine di ricostruire un quadro normativo unico di riferimento per gli organi regionali. Per questa ragione, l'articolo 14, che apre il Capo III dedicato a dette attività, provvede anzitutto ad integrare la descrizione delle attività di rilievo internazionale che la Regione può svolgere e che è contenuta nell'articolo 4, comma 2, della legge regionale 6/2004 ⁽²⁶⁾. In particolare, l'integrazione si riferisce alle attività che discendono dalla novella costituzionale del 2001 e

(26) Vale a dire: *a)* iniziative di cooperazione allo sviluppo, solidarietà internazionale e aiuto umanitario; *b)* attività promozionali dirette nel campo del marketing territoriale, del commercio e della collaborazione industriale, del turismo, del settore agroalimentare, della cultura e dello sport; *c)* predisposizione di missioni, studi, eventi promozionali; *d)* attività promozionali indirette, quali il supporto a soggetti pubblici e privati presenti sul territorio dell'Emilia-Romagna, ma non dipendenti dall'Amministrazione regionale, per l'attuazione di iniziative similari a quelle indicate alle lettere *a)*, *b)* e *c)*; *e)* iniziative di scambio di esperienze e assistenza istituzionale con le Amministrazioni di Regioni ed altri enti esteri; *f)* supporto ad iniziative di scambio e collaborazione in campo universitario, scolastico e delle politiche giovanili; *g)* supporto, promozione ed incentivazione allo sviluppo dei gemellaggi tra i Comuni e le Province dell'Emilia-Romagna, quelli europei e del mondo e alle iniziative degli stessi per la diffusione di una cultura di pace; *h)* iniziative a supporto del reclutamento e della formazione di personale destinato ad immigrare per motivi di lavoro in Emilia-Romagna; *i)* politiche a favore dei concittadini emigrati all'estero; *l)* creazione di strutture all'estero di supporto alle attività internazionali della Regione.

precisa che la Regione può disporre direttamente: l'attuazione ed esecuzione di accordi internazionali stipulati dallo Stato; la conclusione di intese con enti territoriali interni ad altri Stati e la loro attuazione ed esecuzione; e la conclusione di accordi con altri Stati e la loro attuazione ed esecuzione.

L'articolo 15 precisa poi i principi generali che devono informare i rapporti tra Giunta ed Assemblea legislativa nello svolgimento delle attività internazionali, principi poi declinati, quanto ai tempi ed alle modalità, nei successivi articoli. Vengono in proposito richiamati il potere di indirizzo dell'Assemblea e la necessità che la Giunta mantenga la prima informata sulle attività svolte ⁽²⁷⁾.

b) L'attuazione ed esecuzione di accordi internazionali stipulati dallo Stato

L'articolo 16 della legge provvede a dare esecuzione all'articolo 13, comma 1, lettera *a*), dello Statuto, il quale prevede la competenza della Regione a dare, a sua volta, attuazione ed esecuzione, nell'ambito e nelle materie di propria competenza, agli accordi internazionali stipulati dallo Stato.

(27) L'obbligo informativo è concepito invece in termini di reciprocità nel caso di attività promozionali e di mero rilievo internazionale, trattandosi di attività che i due organi possono svolgere disgiuntamente (comma 3 dell'articolo 15). Si ricorda in proposito che per "attività promozionali" si intendono tutte le azioni volte alla promozione economica, sociale e culturale del territorio regionale all'estero, *che non richiedano la conclusione di intese o accordi* (si veda in tal senso l'articolo 1 del d.P.R. 31 marzo 1994 "Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle Regioni e delle Province autonome"). Rientrano invece nella nozione di "attività di mero rilievo internazionale" quelle azioni poste in essere dalla Regione nei riguardi di enti stranieri, normalmente omologhi, che riguardano: lo studio e l'informazione su problemi vari; lo scambio di notizie e di esperienze sulla rispettiva disciplina amministrativa e normativa; l'organizzazione e la partecipazione a tavole rotonde, seminari, visite di cortesia, gemellaggi; l'enunciazione, *a titolo unilaterale*, di principi ed intenti volti a realizzare forme di consultazione e di collaborazione; i contatti con le comunità regionali all'estero (si veda l'articolo 2 del summenzionato d.P.R.).

La riproposizione dell'endiadi "attuazione-esecuzione" – che deriva direttamente dal testo costituzionale e che è ripresa pure nella legge n. 131/2003 (articolo 6, comma 3) – consente pertanto di ritenere che la Regione abbia competenza non solo ad applicare ed integrare le norme pattizie, ma anche a disporre l'immissione nell'ordinamento regionale. Quest'ultima funzione rileva in particolare per gli accordi conclusi in forma semplificata o, più in generale, per gli accordi che non necessitano di autorizzazione alla ratifica *ex* articolo 80 della Costituzione. In proposito, è opportuno notare che la circostanza che vede lo Statuto regionale, e la legge n. 16/2008 di conseguenza, riferirsi all'esecuzione ed attuazione di accordi internazionali "stipulati" dallo Stato, anziché, come previsto dalla legge n. 131/2003, di accordi "ratificati" dallo Stato, è stata ritenuta dalla Corte costituzionale compatibile col dettato della Costituzione. La Corte ha infatti precisato che la formulazione dello Statuto "*può riferirsi anche all'attuazione di accordi internazionali stipulati in forma semplificata e che intervengono in materia regionale, restando ovviamente fermi i poteri statali di cui all'articolo 120, comma 2, della Costituzione*" (28).

L'articolo 16, comma 1, prevede che l'attuazione ed esecuzione degli accordi stipulati dallo Stato avvenga di norma in via amministrativa. Il comma 2 precisa che la preventiva comunicazione da effettuarsi nei confronti del Ministero degli Affari esteri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per gli Affari regionali ai termini dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 131/2003 venga altresì trasmessa alla Assemblea, la quale può esercitare al riguardo il proprio potere di indirizzo.

(28) Corte cost., sentenza 6 dicembre 2004, n. 379, par. 3, pubblicata nella *G.U.* del 15 dicembre 2004.

c) *La conclusione di intese con enti interni ad altro Stato*

L'articolo 17 disciplina le modalità di conclusione, da parte della Regione, delle intese con enti omologhi di altri Stati sovrani ed indipendenti.

Si segnala che la definizione di “intesa” rilevante ai fini del testo di legge è quella fornita a livello statale. In particolare, rileva la definizione contenuta nell'articolo 6, comma 2, della legge n. 131/2003, secondo cui le intese sono strumenti diretti *esclusivamente* a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale delle Regioni, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale. Le Linee guida redatte dal Ministero degli Affari esteri sulle procedure per accordi programmatici, intese e gemellaggi ⁽²⁹⁾ hanno poi ulteriormente precisato che il termine “intesa” deve intendersi riferito a “ogni documento, a prescindere dal titolo che reca, avente come Parti contraenti una Regione italiana e un ente omologo straniero” ⁽³⁰⁾. L'intesa non è, in ogni caso, produttiva di effetti giuridici vincolanti di diritto internazionale.

Come tutta l'attività internazionale della Regione, anche la conclusione delle intese si inserisce nel quadro degli indirizzi in materia di rapporti internazionali adottati dall'Assemblea (articolo 17, comma 1): sul punto si avrà modo di tornare tra poco.

Il comma 2 dell'articolo 17 specifica gli obblighi informativi che la Giunta è chiamata ad adempiere nei confronti della Assemblea nel momento in cui decide di avviare l'*iter* per la conclusione di un'intesa e durante lo svolgimento dell'*iter* medesimo. In particolare, è previsto che la Giunta dia tempestiva comunicazione dell'attivazione della procedura all'Assemblea,

(29) Si veda *supra*, nota 10.

(30) Da notare che nella pronuncia n. 387 del 14 ottobre 2005 la Corte costituzionale (in *G.U.* del 19 ottobre 2005), accogliendo implicitamente la tesi sostenuta dal Governo italiano, ha negato che una Regione possa concludere un'intesa con uno Stato estero.

la quale può formulare indirizzi, principi e criteri da seguire nel corso dei negoziati. La Giunta deve poi, una volta definito il progetto di intesa, trasmettere lo stesso all'Assemblea, unitamente alla comunicazione con la quale si provvede ad informare del progetto il Dipartimento Affari regionali o il Ministero degli Affari esteri, dando avvio alla procedura di coordinamento Stato-Regione prevista dall'articolo 6, comma 2, della legge n. 131/2003 ⁽³¹⁾. L'Assemblea può formulare osservazioni sulla bozza di intesa. È poi previsto che essa venga informata dell'esito della procedura di coordinamento con lo Stato e delle misure che si rendono necessarie al riguardo.

Il comma 3 precisa gli adempimenti che si rendono necessari a seguito dell'approvazione definitiva dell'intesa da parte della Giunta. In particolare, è previsto che il Presidente della Regione, o un assessore da lui delegato, proceda alla sottoscrizione dell'intesa e, subito dopo, ne trasmetta il testo all'Assemblea per la ratifica. Tale comunicazione deve essere accompagnata dalle informazioni relative all'incidenza dell'intesa sulle leggi regionali vigenti e sugli atti di programmazione e pianificazione oltre che da quelle relative agli oneri finanziari che derivano dalla conclusione dell'intesa.

Il comma 4 definisce il potere di ratifica dell'Assemblea. Si rammenta che, a termini dell'articolo 13 dello Statuto, le intese, come peraltro gli accordi, hanno efficacia *solo* a partire dalla data di ratifica. Ora, in analogia con quanto previsto dall'articolo 80 della Costituzione, il comma precisa che, nei casi di intese che comportano modificazioni di leggi, la ratifica avvenga tramite legge. È poi previsto che, di regola, la ratifica di intese che comportano la modificazione di atti

(31) Si ricorda che, in base al comma 2 dell'articolo 6 della legge 131/2003 ed alle Linee guida del Ministero degli Affari esteri (MAE), il MAE può decidere di avanzare obiezioni all'avvio dell'istruttoria in caso di palese contrasto del documento con obblighi esistenti per le Regioni. Diversamente, il Dipartimento Affari regionali esprime, entro 30 gg. dal ricevimento della bozza di intesa, eventuali osservazioni sul suo contenuto. Decorsi i 30 gg. vale la regola del silenzio-assenso.

di programmazione avvenga contestualmente alla modifica di detti atti ⁽³²⁾.

Infine, il comma 5 della disposizione si occupa del regime di pubblicità dell'intesa. Esso prevede in particolare che il testo dell'intesa venga in ogni caso pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione, congiuntamente all'atto di ratifica ⁽³³⁾.

d) La conclusione di accordi con Stati sovrani ed indipendenti

L'articolo 18 reca la procedura per la conclusione di accordi, tra la Regione e Stati sovrani ed indipendenti, produttivi di effetti giuridici vincolanti di diritto internazionale. Tale procedura si inserisce in quella relativa alle intese e disciplinata dall'articolo precedente, del quale vengono nella sostanza ripresi i commi 1, 3, 4 e 5, pur dovendosi tener conto dei diversi e più pregnanti obblighi previsti dalla legge n. 131/2003 in merito alla procedura di coordinamento con lo Stato ⁽³⁴⁾. In questo contesto, si segnala in particolare la precisazione, contenuta nel comma 3 dell'articolo 18, secondo cui l'Assemblea rifiuta la ratifica degli accordi conclusi dalla Giunta che risultano nulli ai sensi dell'articolo 6, comma 3, della legge n. 131/2003. Trattasi, più precisamente, degli accordi conclusi in assenza del prescritto

(32) In precedenza, prima dell'adozione della legge 16/2008, la prassi seguita dalla Giunta era quella di concludere le intese, prevedendone l'entrata in vigore nel giorno della sottoscrizione. Alle intese era poi allegata una nota verbale nella quale si specificava che, per la Regione Emilia-Romagna, l'intesa – seppur vigente – avrebbe acquistato efficacia dalla data della ratifica dell'Assemblea: si veda, per esempio, il testo dei Protocolli di intesa tra la Regione Emilia-Romagna e la Città di Sofia e la Regione di Sofia allegati alla delibera di Giunta n. 2007/1121 del 23 luglio 2007.

(33) Per una schematizzazione delle procedure di conclusione delle intese si veda la figura n. 2.

(34) In effetti, il Governo deve esprimere parere sia sulla bozza di accordo che sul testo definitivo dell'accordo (rispetto al quale deve conferire i pieni poteri di firma). Esso, inoltre, deve essere informato dell'avvio delle trattative. Per una schematizzazione delle procedure di conclusione degli accordi si veda la figura n. 3.

Fig. 2. Procedura di conclusione di intese con enti interni ad altro Stato - art. 17 LR 16/2008

(Intesa: qualsiasi documento, a prescindere dal titolo che reca, avente come Parti la Regione ed uno o più enti omologhi stranieri, che sia diretto a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale della Regione, nonché le sue attività promozionali o di mero rilievo internazionale)

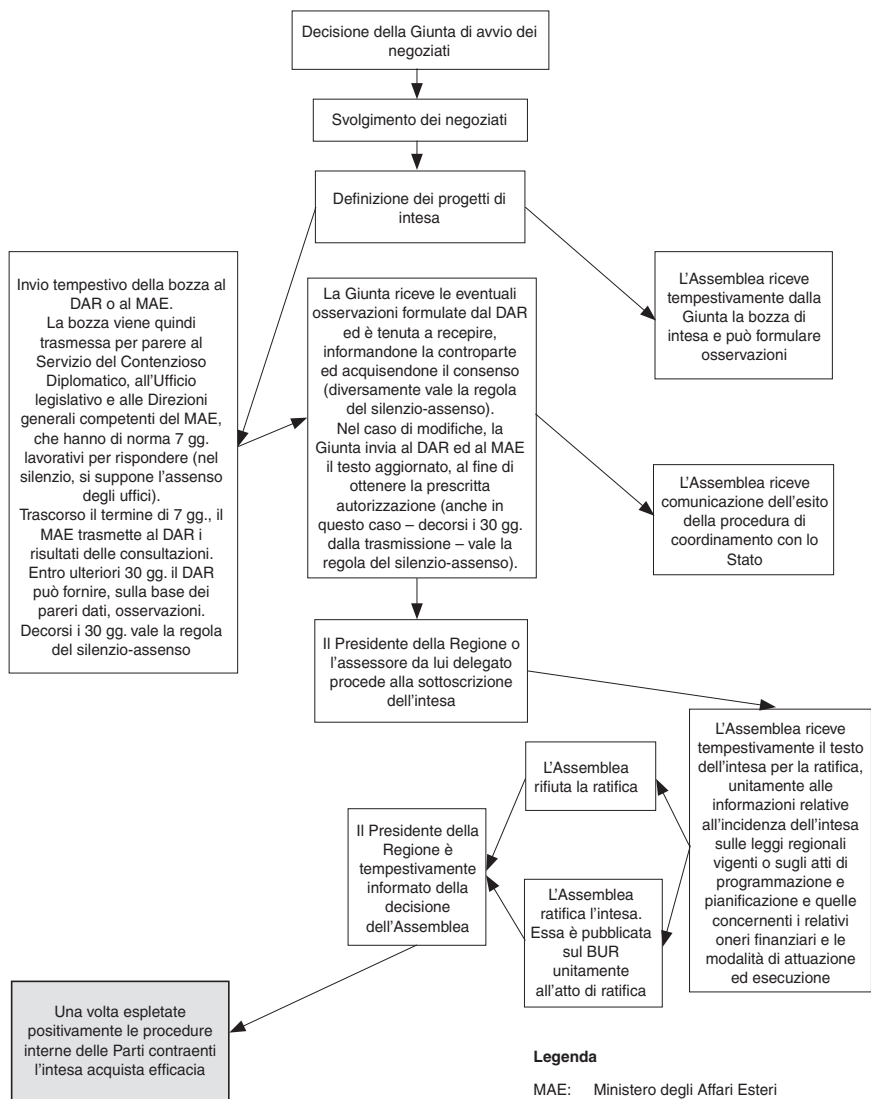
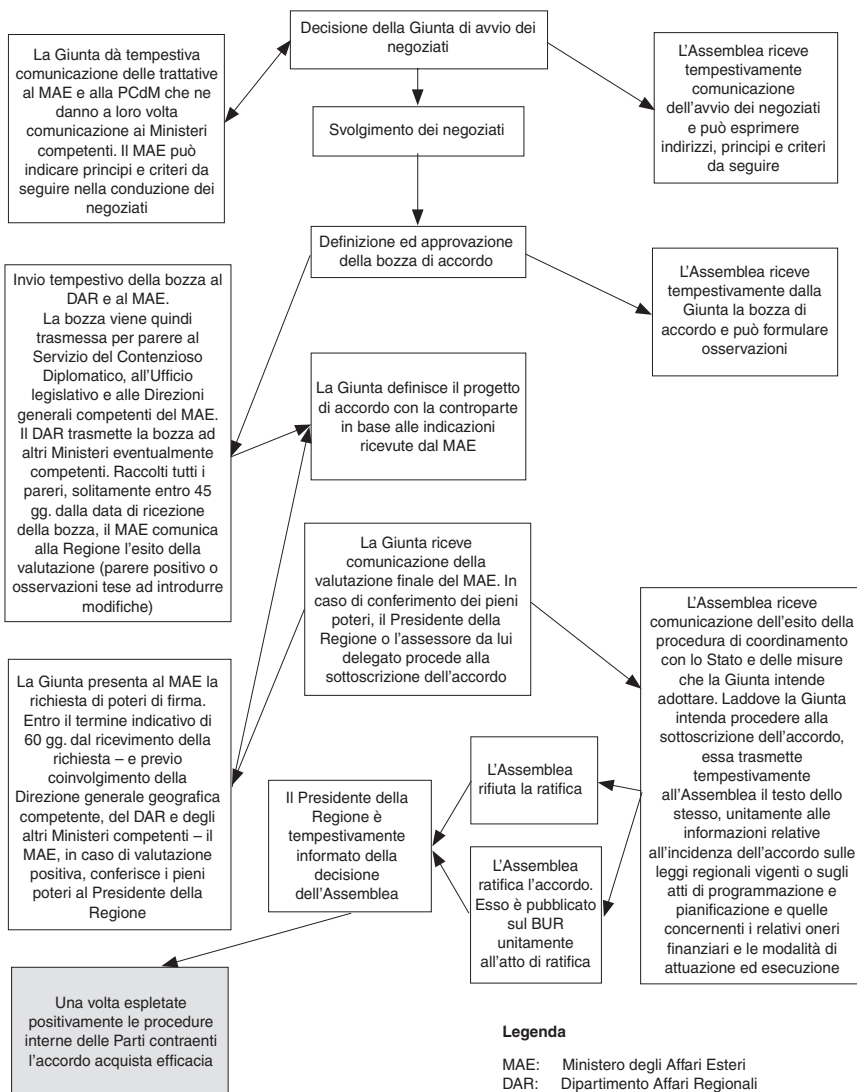


Fig. 3. Procedura di conclusione degli accordi - art. 18 LR 16/2008

(Accordo: qualsiasi atto avente come Parti la Regione ed il Governo di uno o più Stati, a prescindere dal titolo che esso reca, esecutivo od applicativo di accordi già in vigore, avente natura tecnico-amministrativa o natura programmatica e finalizzato a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale della Regione)



conferimento di pieni poteri da parte del Ministero degli Affari esteri.

Anche in questo caso, poi, la definizione di “accordo” rilevante è precisata nella legge n. 131/2003, all’articolo 6, comma 3. La disposizione prevede che le Regioni possano concludere con altri Stati solo accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale. Tale definizione coincide con quella di “accordo in forma semplificata” contenuta nella Circolare n. 5 del Ministro degli Affari esteri Agnelli, del 19 aprile 1995, concernente “Procedure relative agli accordi internazionali”: si riconosce in tal modo che le Regioni possono stipulare solo accordi in forma semplificata, accordi, cioè, per i quali non si rende necessaria la ratifica da parte del Presidente della Repubblica. Da segnalarsi anche che le Linee guida del Ministero degli Esteri sopra citate hanno provveduto a specificare ulteriormente che la nozione di “accordo” deve essere estesa ad *“ogni documento, a prescindere dal titolo che reca, avente come Parti contraenti una Regione italiana ed il Governo di uno Stato straniero”* (35).

e) *Le novità in materia di indirizzi relativi ai rapporti internazionali*

Come anticipato, tutta l’attività internazionale si svolge in conformità con gli indirizzi adottati dall’Assemblea. In materia rileva anzitutto l’articolo 5 della legge regionale 6/2004, il quale prevede l’adozione da parte dell’Assemblea, su proposta della Giunta, di un documento pluriennale di indirizzi. Nella

(35) Secondo N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, cit., p. 229 dovrebbe ritenersi possibile per una Regione la conclusione di un accordo anche con un ente omologo estero dotato di analoghi poteri. Sul punto, tuttavia, la Corte costituzionale non ha ancora avuto modo di esprimersi.

prassi il documento adottato risulta avere durata triennale ⁽³⁶⁾. La legge n. 16/2008, pur facendo salvo tale impianto (articolo 19), prevede, di norma una volta all'anno, la convocazione di una sessione sulle relazioni internazionali, nella quale si dia conto dell'attuazione degli indirizzi programmatici e delle future linee di sviluppo dei medesimi (articolo 20).

4. *Rapporti interregionali*

Dei rapporti interregionali si occupa l'articolo 21 della legge n. 16/2008. In conformità alle considerazioni svolte nel paragrafo 1 di questo contributo, la disposizione mutua la disciplina contenuta negli articoli 17 e 18, dedicati, rispettivamente, alla conclusione di intese ed accordi, introducendo gli opportuni adattamenti. Tra questi, si segnala in particolare la previsione che condiziona la sottoscrizione dell'intesa ad un parere emesso dalla Commissione assembleare competente per materia (comma 3) e quella che impone una durata predeterminata alle intese e che ne vieta la proroga automatica (comma 8) ⁽³⁷⁾.

5. *Conclusioni*

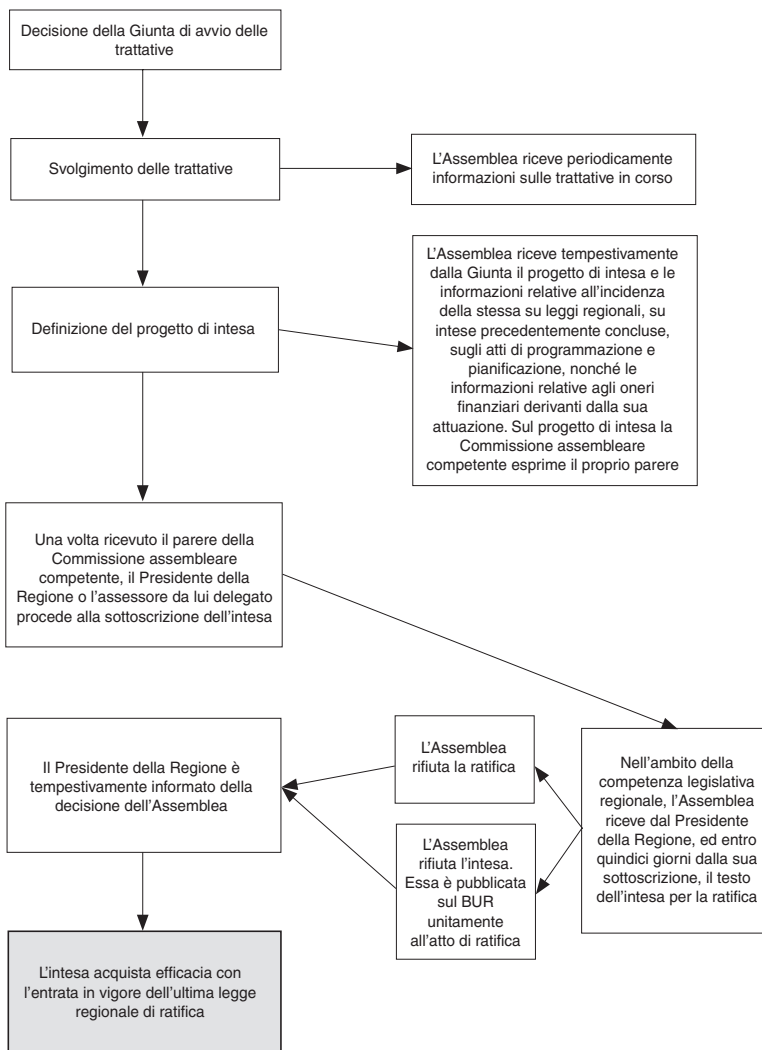
L'entrata in vigore della legge regionale in argomento segna un importante tassello nella delineazione del nuovo ordinamento giuridico a seguito dell'approvazione dello Statuto regionale in attuazione del novellato Titolo V della Carta costituzionale ed in particolare dell'art. 123.

(36) Da ultimo, si veda il Piano triennale sulle attività di rilievo internazionale della Regione Emilia-Romagna per il periodo 2006-2009 (oggetto n. 1682 adottato in data 27 settembre 2006). La cadenza triennale del documento programmatico è probabilmente da ricollegarsi al fatto che tale documento viene normalmente adottato congiuntamente a quello, avente per previsione di legge durata triennale, richiamato nella legge regionale 12/2002.

(37) Per una schematizzazione della procedura di conclusione delle intese interregionali si veda la figura n. 4.

Fig. 4. Procedura di conclusione di intese con altre Regioni - art. 21 LR 16/2008

(La disciplina si applica alle intese finalizzate alla realizzazione di discipline uniformi o alla istituzione di enti od organi comuni per il migliore esercizio delle proprie funzioni. Essa si applica altresì per la conclusione di accordi con altre Regioni aventi ad oggetto lo svolgimento in forma associativa, tra Comuni appartenenti a diverse Regioni, di funzioni e servizi comunali, quando ciò si renda necessario al fine di definire la disciplina applicabile)



Il nuovo Statuto della Regione Emilia-Romagna contiene infatti numerosi rinvii a successivi atti normativi e solo a seguito dell'approvazione di queste fondamentali disposizioni, legislative o regolamentari, è possibile poter cogliere con certezza il nuovo contesto istituzionale dentro il quale operano i Consiglieri, sia in Commissione sia in Assemblea, e l'organo di governo.

Il percorso di attuazione dello Statuto ha visto, quale primo atto adottato dall'Assemblea, il nuovo regolamento interno. Il regolamento, definendo le regole di funzionamento dell'Assemblea, si inserisce nella declinazione della formula di governo iniziata dallo Statuto e che troverà il suo completamento – se la Regione, nell'esercizio delle sue facoltà costituzionali, vorrà dotarsene – nella legge elettorale.

L'importanza politica di tale atto è immediatamente coglibile volgendo l'attenzione al suo *iter* formativo: quasi due anni di lavoro da parte della Commissione assembleare “Attuazione dello Statuto” con due letture del testo e circa settecento emendamenti presentati ed esaminati nell'intero *iter* compreso la sede d'Aula.

Successivamente l'attuazione dello Statuto ha impegnato i lavori assembleari con la rivisitazione integrale del testo unico del 1999 sulla partecipazione popolare al processo legislativo e agli indirizzi politici regionali, innovando gli istituti della iniziativa legislativa popolare ed il *referendum* abrogativo ed introducendo *ex novo* il *referendum* consultivo nonché l'istruttoria pubblica, che, nel rispetto dello Statuto, estendono la partecipazione anche agli immigrati extracomunitari. Le funzioni della Consulta di garanzia statutaria, istituita con apposita legge regionale, aggiungono un ulteriore elemento di trasparenza.

Ha completato la rivisitazione degli istituti e delle procedure della partecipazione l'approvazione del protocollo di consultazione delle Associazioni con finalità di interesse generale, parte integrante del Regolamento interno.

E ancora, e da ultimo, l'attuazione contestuale dei tre articoli dello Statuto dedicati alle relazioni della Regione con altre

istituzioni italiane ed estere ed ai rapporti con gli ordinamenti comunitario ed internazionale.

Nel rispetto dei limiti posti alla legislazione regionale, la legge n. 16 interviene a declinare lo Statuto con particolare riferimento ai rapporti tra l'organo legislativo e l'esecutivo recuperando il disegno statutario che vuole sì dare modi e tempi certi alla funzione di governo, ma al contempo rafforzare la funzione di indirizzo di controllo dell'Assemblea consentendo ai Consiglieri ed alle Commissioni di praticare fino in fondo la funzione di rappresentanza.

Nella realizzazione di un efficace sistema di governo da un lato e di indirizzo e controllo dall'altro, anche il supporto delle strutture tecniche e quindi la collaborazione, nel rispetto della propria autonomia, tra le diverse strutture dell'Assemblea e della Giunta, assume un ruolo decisivo di cui non si può più fare a meno.

La legge n. 16/2008, come si è già dato conto, è anche un risultato di questo modo di operare e, per certi versi, di alcune "audaci" anticipazioni procedurali, che la Presidente e l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea hanno avallato ⁽³⁸⁾.

(38) I primi due test di sussidiarietà dell'Assemblea legislativa nell'ambito del "network sussidiarietà" del Comitato delle Regioni, in assenza di specifica procedura regolamentare, sono stati approvati dall'Ufficio di Presidenza a seguito dell'avvio della procedura da parte della Presidente Monica Donini. Delibera U.P. n. 152/2005 e delibera U.P. n. 209/2006. Per approfondimenti si vedano gli Speciali ad essi dedicati reperibili ai seguenti collegamenti ipertestuali:

http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/wcm/al/aser/servizi/legislativo/index/pubblicazioni/gli_speciali/p_test_sussid/Dir_com2.pdf

http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/wcm/al/aser/servizi/legislativo/index/pubblicazioni/gli_speciali/p_2test_sussid/completo2_test_sussidiarietà.pdf