

# **La partecipazione degli enti infraregionali all'elaborazione delle scelte nazionali in materia comunitaria Note minime al d.d.l. Buttiglione**

---

*di Andrea Scrimali*

## **Sommario**

**1. Considerazioni introduttive.** – **2. L'attuale ruolo degli enti infraregionali nella formazione delle decisioni in materia comunitaria e la necessità di un intervento riformatore.** – **3. Le innovazioni introdotte dalla riforma in fieri: le luci...** – **4. ...e le ombre.** – **5. Considerazioni finali.**

## **1. Considerazioni introduttive**

La recente approvazione del cd. disegno di legge La Loggia, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 <sup>(1)</sup>, non può non richiamare l'attenzione dell'interprete, da un lato, sul carattere incompiuto della riforma del Titolo V della Costituzione e, dall'altro, sulla necessità di un conseguente sforzo attuativo della riforma stessa da parte del legislatore ordinario. Tale sforzo può essere colto anche in un'altra importante iniziativa governativa, che si intreccia con la prima e che, per alcuni profili, si intende qui esaminare.

Il 2 settembre 2002, il ministro per le politiche comunitarie Buttiglione, di concerto con il ministro dell'interno e il ministro per gli affari regionali, ha presentato alla Camera dei deputati un disegno di legge intitolato "Modifiche ed integrazioni alla legge 9 marzo 1989, n. 86, recante norme generali sulla par-

---

(1) Il d.d.l. La Loggia (SENATO DELLA REPUBBLICA, XIV Legislatura, Atto n. 1545) è stato definitivamente approvato con l. 5 giugno 2003, n. 131 in *G.U.* del 10 giugno 2003, n. 132.

tecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari" (2). Questo testo, preceduto da un ampio dibattito in sede di Conferenza Stato-Regioni e di Conferenza unificata (alle quali il relativo schema era stato sottoposto mediante un'informativa del ministro Buttiglione nella seduta del 21 marzo 2002) (3), costituisce l'ennesima riscrittura della cd. legge La Pergola, che, a più di dieci anni dalla sua adozione, sembra non aver trovato ancora una sua stabilità precettiva, soggetta com'è a continui (e non sempre coerenti...) aggiustamenti. Questa volta, in particolare, si interviene per regolare alcuni profili del meccanismo di partecipazione delle Regioni (e, per la prima volta, anche degli enti locali) alla formazione della volontà nazionale in materia comunitaria (cd. fase ascendente) e alla attuazione degli obblighi così nascenti in sede sovranazionale (cd. fase discendente) (4).

Come si è già anticipato, il d.d.l. Buttiglione è particolarmente importante e ricco di spunti sotto vari profili, a cominciare dal fatto che esso si inserisce (o si dovrebbe inserire...) nel quadro dei rapporti fra centro e periferia così come ridisegnato dalla riforma del Titolo V della parte II della nostra Costituzione, ed anzi aspira a costituirne attuazione sul piano della normazione ordinaria. Un'attuazione, questa, che deve essere considerata doverosa sul piano giuridico, oltre che improcrastinabile su quello politico, se è vero che la stessa Carta fondamentale, così come novellata dalla l. cost. n. 3 del 2001, rinvia

---

(2) CAMERA DEI DEPUTATI, XIV Legislatura, Atto n. 3123. Il d.d.l. Buttiglione ha concluso il suo esame in sede referente presso la Commissione politiche dell'Unione europea l'11 giugno 2003.

(3) Per l'informativa e i termini del dibattito, si vedano, a partire da quella indicata nel testo, gli atti delle sedute delle Conferenze, tutti reperibili rispettivamente nei siti [www.governo.it/Conferenze/c\\_stato\\_Regioni/index.html](http://www.governo.it/Conferenze/c_stato_Regioni/index.html) e [www.governo.it/Conferenze/c\\_unificata/index.html](http://www.governo.it/Conferenze/c_unificata/index.html) (v. in particolare le sedute dell'11 luglio 2002 e dell'8 maggio 2003).

(4) Per una sintetica ma esaustiva panoramica sul ruolo delle Regioni nella elaborazione e nella attuazione del diritto comunitario, per come tale ruolo è stato fino ad oggi disciplinato, si veda V. GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2000, 580 ss. e bibliografia ivi citata, cui *adde* G. GRECO, *Stato e Regioni nel quadro della partecipazione italiana al sistema comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, n. 2/2000, pp. 287-301.

in più punti all'opera del legislatore statale per il suo completamento. Si pensi, per quel che qui interessa, all'art. 117, quinto comma, Cost., a mente del quale "le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, *nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato*, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza" <sup>(5)</sup>. Qui si vuole sancire un vero e proprio "diritto costituzionalmente qualificato" <sup>(6)</sup> delle Regioni (nonché delle Province autonome) a partecipare alle fasi ascendente e discendente del diritto comunitario, diritto da cui scaturisce l'obbligo in capo al legislatore ordinario di intervenire per rendere concretamente operativa tale partecipazione. È evidente che il d.d.l. Buttiglione si propone di adempiere a questo obbligo, ed è – almeno sotto questo aspetto – da salutare con favore.

Le riserve che su di esso si possono avanzare riguardano piuttosto altri e più specifici profili, segnatamente quelli che emergono dall'impatto con il sistema complessivo delle autonomie locali così come delineato dal nuovo Titolo V della Costituzione. Ed è proprio su uno di tali profili che vorremmo qui richiamare l'attenzione, un profilo che, a nostro sommo avviso, rappresenta forse la novità di maggiore interesse del testo in esame: si vuole alludere alla partecipazione degli enti infra-regionali alla cd. fase ascendente.

## 2. *L'attuale ruolo degli enti infraregionali nella formazione delle decisioni in materia comunitaria e la necessità di un intervento riformatore*

Per comprendere appieno l'importanza delle innovazioni in-

---

(5) Corsivo non testuale.

(6) L'espressione è di F. PIZZETTI, *Le autonomie locali e l'Europa*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, p. 942.

trodotte dal d.d.l. Buttiglione sotto il profilo accennato, occorre ricordare brevemente quale sia lo “stato dell’arte” in tema di partecipazione degli enti territoriali minori all’elaborazione delle scelte comunitarie.

Ora, si può agevolmente osservare come le autonomie locali siano *de iure condito* del tutto escluse dalla partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario. In questo senso depone, in primo luogo, lo stesso silenzio della legge La Pergola, che proprio in ciò si vuole ora novellare: anzi, è l’attuale esclusione dal circuito decisionale comunitario, resa ancor più problematica dal mutato contesto costituzionale, che costituisce l’*occasio legis*.

In secondo luogo, va segnalato che gli attuali sistemi della Conferenza Stato-Città e Autonomie locali e della Conferenza unificata, benché momenti preziosi di confronto fra i diversi livelli di governo, non sembrano essere stati istituzionalmente concepiti per questo scopo, e conseguentemente le varie istanze che a tal riguardo sono emerse in quelle sedi sono rimaste fino ad oggi inascoltate<sup>(7)</sup>.

Tutto ciò sembrerebbe confermare quanto già era stato sostenuto – forse apoditticamente, ma non insensatamente – con riguardo alle Regioni e alla loro partecipazione alla fase ascendente del processo decisionale comunitario, e cioè che questi problemi non hanno mai destato particolare interesse né da parte del legislatore né da parte della dottrina<sup>(8)</sup>.

---

(7) Tuttavia, che il sistema delle Conferenze rechi in sé virtualità positive è ben messo in luce da F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, pp. 473-494. Nella stessa ottica, si potrebbe inoltre richiamare, *mutatis mutandis*, quello che più di recente R. VUILLERMOZ, *La partecipazione delle Regioni al processo decisionale comunitario: contributo nella prospettiva della riforma dello Stato*, in *Dir. com. e degli scambi internaz.*, n. 4/2001, p. 815, afferma rispetto agli accordi stipulabili in seno alla Conferenza Stato-Regioni (art. 4, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281): “i membri della Conferenza stessa, in applicazione del principio di leale collaborazione [...] potrebbero utilizzare lo strumento dell’accordo per formare un consenso su determinate questioni o procedure da seguire [...] nella fase di elaborazione del diritto comunitario, e precisamente nella determinazione della posizione italiana”. Su ciò v. anche *infra* al par. 4, spec. nota 36.

(8) Così G. MARCHETTI, *Le Regioni e la fase ascendente del diritto comunitario*, in 1989 – *Riv. di dir. pubbl. e sc. pol.*, n.1/2001, p. 95.

Eppure, quella stessa esigenza che è alla base della partecipazione regionale alla fase ascendente (e che, come è noto, il legislatore aveva comunque tenuto presente fin dalla emanazione della legge La Pergola) è perfettamente riscontrabile anche rispetto agli enti infraregionali. Per quel che concerne le Regioni, è stato osservato infatti che non può disconoscersi una loro legittimazione a partecipare alle decisioni statali in sede comunitaria ogniqualvolta la competenza regionale investa materie che ricadono altresì nel campo di intervento della Comunità europea (si pensi in particolare alla politica agricola), perché altrimenti ne deriverebbe uno stravolgimento surrettizio del modello costituzionale<sup>(9)</sup>. Se così non fosse, infatti, si arriverebbe al paradosso per cui i Governi centrali degli Stati membri potrebbero riappropriarsi in sede comunitaria di quelle competenze devolute in sede nazionale alle entità substatali.

Sempre con riferimento alle Regioni, è stato poi messo in luce come sarebbe del tutto illogico assegnare a tali enti una precisa competenza in tema di attuazione degli obblighi comunitari per poi escluderli dal processo di formazione degli stessi, e ciò benché la fase ascendente sia la necessaria premessa di quella discendente e quest'ultima vada coordinata e preparata con la prima<sup>(10)</sup>.

Ora, come già anticipato, queste stesse esigenze di coinvolgimento nella fase ascendente del dritto comunitario sembrano essere altrettanto legittime per gli enti infraregionali. A parte considerazioni di pura opportunità pratica, ciò sembra incontestabile nella mutata cornice costituzionale.

In primo luogo, l'art. 114, comma 1, Cost., nell'affermare *sic et simpliciter* che "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo

---

(9) In questo senso R. VUILLERMOZ, *La partecipazione delle Regioni*, cit., p. 816.

(10) Così G. MARCHETTI, *Le Regioni e la fase ascendente*, cit., p. 96; v. anche M. MIDIRI, *L'autonomia regionale e il diritto comunitario: sulla necessità di una razionalizzazione costituzionale*, in *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, a cura di A. RUGGERI e G. SILVESTRI, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 235-244 (spec. p. 242), che assegna agli Statuti regionali il compito di prevedere meccanismi di monitoraggio delle norme comunitarie *in itinere* per prepararne il recepimento in sede regionale.

Stato”, chiaramente considera questi enti come componenti politico-territoriali dell’ordinamento *collocate in posizione paritaria* <sup>(11)</sup>. E ciò acquista maggiore spessore se si richiama il secondo comma della norma citata, a mente del quale “i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri Statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”, e se si ricorda che fra questi principi vi è quello della leale collaborazione (art. 120, comma 2, Cost.). Ora, quest’ultimo principio, benché collocato in una *sedes materiae* piuttosto specifica, ossia quella del potere sostitutivo governativo <sup>(12)</sup>, sembra permeare di sé l’intera trama dei rapporti fra le istituzioni, come pure risulta dalla giurisprudenza costituzionale. La Corte costituzionale infatti, con sent. n. 242 del 18 luglio 1997 <sup>(13)</sup>, ha chiaramente affermato che il principio di leale collaborazione, espressione della vocazione autonomistica dello Stato *ex art. 5 Cost.*, “va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, e opera dunque su tutto l’arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni” <sup>(14)</sup>, giungendo a definire la partecipazione regionale, laddove ne sussistono i presupposti (embricatura di competenze, necessario contemperamento di interessi ecc.), come “costituzionalmente indefettibile” (punto 4 cons. dir.). Questa conclusione può oggi essere estesa anche agli enti locali: alla luce del nuovo art. 120, comma 2, Cost., che configura il dovere di leale collaborazione anche rispetto agli enti infraregionali, si può sostenere che la partecipazione locale, al pari di quella regionale, sia costituzionalmente indefettibile.

Anzi, si può aggiungere che proprio un (ancorché sommario)

---

(11) Opinione abbastanza diffusa in dottrina: v. per tutti B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 34 ss. *Contra*, però, M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. GROPPi e M. OLIVETTI, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 39-46.

(12) Su cui v. G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione*, in questa *Rivista*, n. 5/2002, pp. 733-758.

(13) Pubblicata in *Giur. cost.*, n. 4/1997, pp. 2291-2304.

(14) Corsivo nostro.

esame della giurisprudenza costituzionale dimostra che il principio in parola, pur nelle varie modalità applicative che può conoscere, si riduce in fondo a questa regola: in tanto può aversi “leale collaborazione” in quanto agli enti “collaboranti” – ad ogni livello – sia assicurata adeguata considerazione della loro volontà, mediante l’inserimento di essi in appositi moduli procedurali<sup>(15)</sup>. E questa affermazione, alla luce del riformato Titolo V, viene ulteriormente rafforzata nel senso che l’adeguata considerazione degli enti substatali riceve nuova linfa proprio dalla loro pariordinazione rispetto allo Stato<sup>(16)</sup>.

Se così è, si accredita una concezione dei rapporti tra centro e periferia che non è più ispirata (se mai lo è stata) a principi di gerarchia, ma di convergenza verso obiettivi comuni, e perciò, appunto, *ontologicamente* di collaborazione. Va da sé che questi obiettivi sono tutti riconducibili ai compiti di promozione umana che l’art. 3, comma 2, Cost. assegna, non a caso, alla “Repubblica”, e dunque a *tutte* le sue articolazioni. E va da sé che, nella misura in cui le politiche comunitarie sono anch’esse ormai protese verso questi stessi risultati<sup>(17)</sup>, la disposizione costituzionale testé citata riceverà piena attuazione solo a condizione che anche gli enti infraregionali siano debitamente coinvolti nei processi decisionali di elaborazione di quelle poli-

---

(15) Cfr., *ex pluribus*, Corte cost. nn. 21, 32, 37 e 351 del 1991, nn. 79, 207 e 341 del 1996, nn. 83 e 242 del 1997, n. 408 del 1998, nn. 229 e 437 del 2001. Sul principio di leale collaborazione, v. A. ANZON, “Leale collaborazione” tra Stato e Regioni, *modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, n. 6/1998, pp. 3531-3543 (nota a Corte cost. n. 408 del 1998). Da ultimo, per un interessante verifica di compatibilità delle forme esistenti di collaborazione con il nuovo Titolo V Cost., v. F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2002, pp. 827-880. La leale collaborazione non ispira solo le relazioni fra enti territoriali (per una sua applicazione anche al di fuori dell’ambito fin qui considerato, v. Corte cost. n. 379 del 27 luglio 1992), il che rafforza l’idea che si tratti di un principio di portata generale.

(16) Naturalmente affermare che gli enti nei quali si articola la Repubblica siano pariordinati fra loro non significa affermare che pari (o addirittura indifferenziate) siano le loro competenze. Significa piuttosto che a ciascun ente, nell’ambito delle rispettive competenze e indipendentemente dal proprio livello di governo, viene riconosciuto il potere-dovere di partecipare insieme agli altri alla gestione della cosa pubblica, in condizioni di parità e con i medesimi obiettivi di benessere degli amministrati.

(17) Si pensi, tra le altre, alle politiche della concorrenza, dell’occupazione, della coesione economica e sociale.

tiche. Dunque, anche per tale via, ritorna l'indefettibilità della partecipazione locale.

In secondo luogo, non può tacersi che il nuovo art. 118 Cost. attribuisce in via generale, fatte salve le esigenze di carattere unitario, le funzioni amministrative ai Comuni, e cioè alla più piccola delle articolazioni territoriali della Repubblica. In questo quadro, sarebbe un controsenso non consentire ad essi la partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario, quando li si chiama in via generale alla fase discendente. È ovvio infatti che attribuire ai Comuni funzioni amministrative così generali ed estese significa riconoscere ad essi potestà regolamentari altrettanto ampie<sup>(18)</sup>, e questo, a sua volta, non può non implicare una naturale "vocazione" dei Comuni a dare *proprio in sede regolamentare* attuazione al diritto comunitario, sempreché ciò sia tecnicamente e giuridicamente possibile<sup>(19)</sup>.

Ad identiche conclusioni deve giungersi anche per gli altri enti territoriali, ai quali le funzioni amministrative vengono conferite solo se ciò risponda alla necessità di assicurarne l'esercizio unitario. Anche se è evidente un *favor* del legislatore costituzionale per i Comuni<sup>(20)</sup>, resta identica la *ratio* dell'ampiezza delle funzioni così riconosciute: una volta accertate le

---

(18) Così I. M. MARINO, *Sulla funzione statutaria e regolamentare degli enti locali*, in ID., *Aspetti della recente evoluzione del diritto degli enti locali*, Palermo, Quattrosoli, 2003, p. 97.

(19) Tecnicamente in relazione alla materia e alla dimensione degli interessi ad essa sottesi, giuridicamente in relazione all'ammissibilità degli strumenti impiegati. La Corte di giustizia ha da tempo affermato, in ordine ai possibili strumenti di attuazione in sede nazionale del diritto comunitario, e segnatamente delle direttive, come "ciascuno Stato membro sia libero di ripartire nel modo che ritiene opportuno le competenze sul piano interno e di dare attuazione ad una direttiva mediante provvedimenti adottati dalle autorità regionali o locali" (CGCE, sent. 25 maggio 1982, causa 97/81, *Commissione c. Paesi Bassi*, in *Raccolta*, 1982, p. 1819 ss.); sul punto, v. G. GAJA, *Introduzione al diritto comunitario*, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 109; G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, Cedam, 2000, p. 242. D'altro canto, lo stesso legislatore ha consentito alle Regioni (e alle Province autonome), nelle materie di competenza concorrente, di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie mediante "provvedimenti", e dunque anche mediante atti normativi secondari (art. 9, l. 89 del 1986, così come modificato dalla l. 29 dicembre 2000, n. 422); il che dimostra come, *mutatis mutandis*, ciò non sia inconcepibile per gli enti territoriali minori.

(20) È ancora l'ordine di idee di I. M. MARINO, *Sulla funzione statutaria*, cit., p. 97 ss.



esigenze di esercizio unitario, e purché siano rispettati i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza richiamati dall'art. 118 Cost., Province e Città metropolitane diventano, esattamente come i Comuni lo sono in via generale, il (solo) centro di riferimento delle funzioni loro conferite, funzioni che naturalmente sarà possibile esercitare anche in sede normativa (art. 117, comma 6, Cost.) e dunque, come si è visto, attraverso provvedimenti idonei a dare attuazione al diritto comunitario<sup>(21)</sup>.

Se pertanto è ammissibile e rispondente al disegno costituzionale un maggiore coinvolgimento degli enti infraregionali nella fase discendente del diritto comunitario, lo sarà *a fortiori*, per quelle ragioni di logica e di coerenza di cui s'è detto, una loro partecipazione alla fase ascendente.

In terzo luogo, può dirsi che tutto ciò sia imposto anche per finalità più generali e non puramente "domestiche". Non va dimenticata infatti l'opinione di chi, giustamente, ritiene che, attraverso un più ampio coinvolgimento delle comunità locali nei processi decisionali comunitari, si possa offrire una maggiore legittimazione democratica all'Unione europea, di cui sono noti i limiti in tal senso<sup>(22)</sup>. A tale maggiore coinvolgimento si può pervenire innanzi tutto proprio assicurando anche agli enti infraregionali adeguata considerazione nei meccanismi di formazione della posizione nazionale in materia comunitaria.

Se dunque balza agli occhi la necessità di un intervento riformatore che dia spazio alle autonomie locali nel campo in e-

---

(21) Non sembra che queste conclusioni siano smentite dall'art. 4, comma 4, l. 5 giugno 2003, n. 131, il cui tenore a ben vedere non va più in là di quanto già desumibile dagli artt. 117, comma 6, e 118 Cost.: "La disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione" (corsivo nostro).

(22) Si allude a F. PIZZETTI, *Le autonomie locali e l'Europa*, cit., p. 949. Sul cd. deficit democratico che affliggerebbe l'Unione europea, v. U. VILLANI, *Il deficit democratico nella formazione delle norme comunitarie*, in *Dir. com. e degli sc. internaz.*, n. 4/1992, pp. 599-640; più in generale, v. C. LORD, *Democracy in the European Union*, Sheffield, Sheffield Academic Press, 1998.

same, l'obiettivo che d.d.l. Buttiglione si pone appare, come già anticipato, degno di nota; occorre però domandarsi se ed in che misura tale testo possa rispondere alle attese.

### 3. *Le innovazioni introdotte dalla riforma in fieri: le luci...*

La disposizione del d.d.l. Buttiglione che appare ai nostri fini più significativa è quella contenuta nell'art. 2 del testo in esame, che modifica l'art. 1-*bis* della l. n. 86 del 1989. Il futuro sesto comma dell'art. 1-*bis* cit. si annuncia il seguente: "Qualora i progetti di atti normativi comunitari riguardino questioni di particolare rilevanza in materie di competenza degli enti locali, la Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie li trasmette, per il tramite degli uffici territoriali del Governo, agli enti locali. Tali progetti sono altresì trasmessi, per il tramite della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, alle associazioni rappresentative degli enti locali. Su tutti i progetti di loro interesse gli enti locali, per il tramite degli uffici territoriali del Governo, trasmettono le loro osservazioni al Presidente del Consiglio dei ministri o al ministro per le politiche comunitarie, e possono richiedere, attraverso le rispettive associazioni rappresentative, che gli stessi siano sottoposti all'esame della Conferenza Stato-città ed autonomie locali e che propri esperti, da designare secondo modalità da stabilire in sede di Conferenza unificata, siano chiamati a partecipare a titolo consultivo, alle riunioni di cui al comma 8. Sulle osservazioni eventualmente formulate dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome, è acquisito il parere della Conferenza unificata".

A questa, va poi aggiunta la previsione dell'art. 13 d.d.l. cit. che introduce un art. 10-*bis* alla l. n. 86 del 1989 dal seguente tenore: "Il Presidente del Consiglio dei ministri, o il ministro per le politiche comunitarie, convoca almeno una volta all'anno o anche su richiesta degli enti locali interessati, una sessione speciale della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, dedi-

cata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse degli enti locali. Il Governo informa le Camere e la Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano sui risultati emersi durante tale sessione. La Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in particolare, esprime parere sui criteri e le modalità per conformare l'esercizio delle funzioni di interesse degli enti locali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi" di fonte comunitaria (così come specificati dall'art. 1 del progetto) <sup>(23)</sup>.

Ora, è sicuramente positivo che il d.d.l. Buttiglione intervenga a regolare una materia nella quale, per le considerazioni prima esposte, si avverte la necessità di un'apposita disciplina positiva. Sotto questo profilo, il testo si rivela "virtuoso" per almeno due ordini di ragioni.

Innanzitutto, si riconoscono in tal modo maggiore spazio e maggiore visibilità agli enti infraregionali e agli interessi (locali) di cui sono portatori, il che è per il legislatore ordinario non una mera facoltà, ma un preciso obbligo dalla triplice natura costituzionale, sovranazionale ed internazionale. Da un punto di vista costituzionale, infatti, lo stesso Titolo V riserva alla competenza esclusiva del legislatore statale la disciplina, tra l'altro, delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost.), e, poiché si è visto che l'autonomia locale può esprimersi adeguatamente solo a condizione che queste funzioni ricomprendano anche la partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario, il legislatore statale è tenuto ad assicurare tale partecipazione <sup>(24)</sup>. Da un punto di vista sovranazionale, poi, non può poi tacersi l'importanza dell'art. 1 del Trattato di Maastricht, che impegna gli Stati dell'Unione europea a creare "un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le

---

(23) Si è voluto riprodurre per intero il testo delle norme summenzionate per consentire una migliore comprensione della loro portata.

(24) A proposito del ruolo che gli enti locali sono chiamati svolgere nel nuovo contesto costituzionale, F. PIZZETTI, *loc. cit.*, afferma che "dare spazio adeguato a questo ruolo e predisporre gli strumenti, anche normativi, necessari a garantire che esso possa svilupparsi armoniosamente in un utile dialogo sia con il legislatore statale che con i legislatori regionali è nel nostro specifico interesse".

decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini”: è intuitivo che, nel campo che qui ci occupa, trasparenza e prossimità delle decisioni possono essere assicurate solo attraverso l’inserimento delle autonomie locali nei processi di elaborazione delle scelte comunitarie, a cominciare dalla formazione della volontà nazionale <sup>(25)</sup>. Da un punto di vista internazionale, infine, resta a tutt’oggi operante la Carta europea dell’autonomia locale, sottoscritta dal Consiglio d’Europa il 15 ottobre 1985 e ratificata dall’Italia con l. 30 dicembre 1989, n. 439 <sup>(26)</sup>, di cui è particolarmente significativo l’art. 4, par. 6, ai sensi del quale “le collettività locali dovranno essere consultate per quanto possibile, in tempo utile ed in maniera opportuna, nel corso dei processi di programmazione e di decisione per tutte le questioni che le riguardano direttamente”: una volta assodato che gli enti infraregionali sono direttamente interessati all’attuazione del diritto comunitario, ne scaturisce l’obbligo di approntare, per essi, adeguati strumenti di partecipazione alla sua formazione <sup>(27)</sup>.

---

(25) Può essere interessante richiamare quanto si legge nel “Libro bianco sulla *governance* europea” approvato dalla Commissione il 25 luglio 2001 (COM (2001) 428 def./2 in *GUCE* C 287 del 12 ottobre 2001) : “La responsabilità principale di far partecipare alla politica dell’Unione il livello regionale e locale spetta e deve continuare a spettare ai governi nazionali [...]. Ogni Stato membro dovrà prevedere opportuni dispositivi di ampia consultazione quando si tratta sia di prendere le decisioni dell’Unione, sia di attuare politiche comunitarie a dimensione territoriale. Il processo di decisione comunitario, e in particolare i suoi tempi, devono consentire agli Stati membri di prendere in considerazione le esperienze regionali e di trarne insegnamento”. Per maggiori ragguagli su questa iniziativa comunitaria, v. il sito [http://europa.eu.int/comm/governance/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/index_fr.htm).

(26) In *G.U.*, suppl. ord., n. 17 del 22 gennaio 1990.

(27) Della Carta sembra opportuno richiamare anche il Preambolo, nella parte in cui si afferma che “le collettività locali costituiscono uno dei principali fondamenti di ogni regime democratico [...] che il diritto dei cittadini a partecipare alla gestione degli affari pubblici fa parte dei principi democratici comuni a tutti gli Stati membri del Consiglio d’Europa [...] che è a livello locale che il predetto diritto può essere esercitato il più direttamente possibile”. Sono tutti appelli ad una esigenza di democraticità che può essere soddisfatta solo grazie ad un ruolo sempre più significativo degli enti locali. Sulla Carta e sulle sue implicazioni nell’ordinamento delle autonomie locali, v. gli spunti di I. M. MARINO, *Revisioni del rapporto fra lo Stato e gli altri enti politici: grandezze e miserie della costruzione di una nuova “forma di Stato”*, in *Nuove Autonomie*, n. 5-6/1999, pp. 725-738 (part. nota 5).

Ma il d.d.l. Buttiglione si lascia apprezzare anche per un altro motivo, e cioè per il fatto che esso intende realizzare un'assimilazione *tendenziale* – anche se, come si chiarirà subito, *retrospettiva* – della disciplina delle Regioni e degli enti infraregionali. In buona sostanza, il testo in esame “promuove” gli enti infraregionali alla posizione prima goduta dalle Regioni, che, a loro volta, ricevono una ulteriore “promozione” verso più incisive forme di partecipazione. Se infatti si pone mente alla formulazione *supra* citata dell'art. 2 d.d.l. e a quella dell'attuale art. 1-*bis* della l. n. 86 del 1989, balza subito agli occhi che per gli enti infraregionali, i quali, come già osservato, erano in precedenza esclusi dal circuito decisionale in materia comunitaria, viene ora prospettato il sistema della trasmissione degli atti rilevanti da parte governativa e dell'eventuale presentazione di osservazioni da parte degli enti interessati, riproponendo *nella sostanza* lo stesso schema che l'odierno art. 1-*bis*, l. n. 86 del 1989 prevede per le Regioni. Per queste ultime, invece, il d.d.l. appronta un meccanismo che supera il modello delle “osservazioni”<sup>(28)</sup>, per inaugurare quello delle “riunioni istruttorie” destinate alla formazione della posizione italiana: “Qualora il progetto normativo dell'Unione europea concerna materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome, la Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, nell'esercizio delle competenze di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, convoca ai singoli tavoli di coordinamento nazionali i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, individuati in base a criteri da stabilire in sede di Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano allo scopo di definire la posizione italiana da sostenere, d'intesa con il ministero degli affari esteri e con i Ministeri competenti per materia, in sede di Unione europea” (nuovo comma 8 dell'art. 1-*bis* l. n. 86 del 1989, così come introdotto dall'art. 2 d.d.l.). Senza che ci si possa soffer-

---

(28) Le cui carenze erano già state segnalate da R. VUILLERMOZ, *La partecipazione delle Regioni*, cit. , p. 808 ss.

mare su quest'ultima previsione <sup>(29)</sup>, va invece positivamente valutato il fatto che l'“aggancio” degli enti minori alla disciplina dettata per le Regioni non si proietta solo nel passato (nel senso che si è visto), ma ha anche implicazioni nel presente: anche tali enti infatti possono inviare propri esperti, da designare secondo modalità da stabilire in sede di Conferenza unificata, alle riunioni di cui al nuovo comma 8, ancorché per parteciparvi a titolo esclusivamente consultivo. Ed è proprio nella loro partecipazione alle riunioni istruttorie nei termini di cui si è detto che si rivela appieno l'assimilazione solo *tendenziale* delle due discipline operata dal testo in esame. Certo, questo è solo un debole riflesso della ben più forte “luce” irradiata dal nuovo art. 114 Cost., ma è pur sempre un primo passo verso la sua piena attuazione.

#### 4. ...e le ombre

Il d.d.l. Buttiglione si rivela invece manchevole sotto altri profili. Un primo profilo è dato dal fatto che nella materia *de qua* si intendono privilegiare i rapporti diretti fra gli enti locali e lo Stato, “scavalcando” di fatto le Regioni, con le quali il dialogo resta possibile nella sede, solo eventuale, della Conferenza unificata <sup>(30)</sup>. Ciò è tanto più deludente quanto più l'evoluzione del sistema autonomistico, avviatasi con la l. 142/1990 e culminata nella riforma costituzionale del 2001, passando attraverso il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali del 2000, sembra orientata nel senso di fare realmente della Regione il “centro propulsore e di coordinamento delle autonomie locali”, per usare un'espressione della Corte costituzionale <sup>(31)</sup>: si

---

(29) Che, nella misura in cui rinvia *in toto* alla Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome per la determinazione dei criteri di partecipazione alle riunioni istruttorie, può destare qualche perplessità.

(30) Così anche F. PIZZETTI, *Le autonomie locali e l'Europa*, cit., p. 947.

(31) Così Corte cost., sent. 15 luglio 1991, n. 343, in *Giur. cost.*, 1991, pp. 2178-2738 (punto 5.1. cons. dir.), con nota di L. VANDELLI, *La Regione come «centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali» e le funzioni delle Province*, pp. 2738-2743.

pensi solo all'ambiziosa rubrica dell'art. 4 t.u. che recita "sistema regionale delle autonomie locali". In un tale contesto, sarebbe stato forse auspicabile investire di più nel dialogo fra Regioni ed enti locali, piuttosto che prevedere distinti e paralleli canali di contatto fra ciascuno dei due ordini di enti e lo Stato.

Questa conclusione si lega ad un secondo profilo di manchevolezza del d.d.l. in esame: consentendo alle autonomie locali iniziative svincolate da ogni confronto con le Regioni, si è forse persa un'occasione per valorizzare un altro frutto della riforma del Titolo V, vale a dire il Consiglio delle autonomie locali<sup>(32)</sup>. Se, come è stato osservato, la carica innovativa della sua costituzionalizzazione (art. 123, u.c., Cost.) si identifica con "la sua attitudine a porsi quale luogo istituzionale di rappresentazione degli interessi ascrivibili alle comunità locali"<sup>(33)</sup>, e pertanto di *tutti* gli interessi senza alcuna distinzione, se ne ricava che esso è anche il luogo di emersione e rappresentazione degli interessi locali di rilevanza e/o interferenza comunitaria, e cioè proprio di quelli che legittimano la partecipazione ai relativi processi decisionali. Se così è, la più efficace prospettazione di questi interessi (o, il che è lo stesso, la loro più adeguata considerazione) dovrebbe avvenire di preferenza proprio nel circuito decisionale in cui è inserito il Consiglio delle autonomie locali. In altre parole, dovrebbe essere questo il riflesso di una previsione costituzionale che ha voluto introdurre una norma di favore per gli enti locali, obbligando la Regione a tenere conto di questi ultimi in sede decisionale<sup>(34)</sup>.

Si vuole in sostanza accreditare un sistema realmente policentrico in virtù del quale, una volta assicurata alle Regioni, in

---

(32) In argomento, v. T. GROPPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il Consiglio delle Autonomie locali*, in questa *Rivista*, n. 6/2001, pp. 1057-1078; A. CHELLINI, *Il Consiglio delle Autonomie locali nel dibattito nazionale e nell'esperienza della Regione Toscana*, in *Le Regioni*, n. 3/2001, pp. 587-596; L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, pp. 989-1008; v. anche R. BIN, *L'amministrazione coordinata e integrata*, *ibidem*, pp. 1009-1014.

(33) Così L. VIOLINI, *op. ult. cit.*, p. 995.

(34) Per il giudizio dell'art. 123, u.c., Cost. come norma di favore per gli enti locali, v. T. GROPPPI, *op. ult. cit.*, 1065.

via generale, la più ampia partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario, sia parimenti assicurata la più ampia partecipazione degli enti infraregionali alla formazione della volontà *regionale* da esprimersi, a sua volta, in sede di definizione della volontà *nazionale*. È questo, a nostro sommo avviso, il meccanismo partecipativo più efficace e più rispettoso dell'intero sistema delle articolazioni territoriali della sovranità, così come concepito dal nuovo Titolo V della Costituzione <sup>(35)</sup>. Ed è a questo meccanismo che ci sembra perfettamente funzionale l'opzione di dare adeguato rilievo al Consiglio delle autonomie locali <sup>(36)</sup>.

Si potrebbe obiettare che, poiché viene lasciata agli Statuti regionali la disciplina della struttura e delle attribuzioni di siffatto organo, limitandosi l'art. 123, ultimo comma, Cost. a prevedere che "in ogni Regione, lo Statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali", ci si esporrebbe ad una disciplina eventuale e frammentaria. In realtà, così non è dal momento che la previsione di un Consiglio delle autonomie locali è un contenuto necessario per gli Statuti regionali <sup>(37)</sup>, e dal momento che comunque spetta allo Stato (art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost.) la disciplina delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, e nulla impedisce che siano considerate tali anche quelle di tipo consultivo da esercitarsi in sede di Consi-

---

(35) Sembrerebbe che anche F. MERLONI, *La leale collaborazione*, cit., p. 868, tenga presente questa ricostruzione, quando, con riferimento alla semplificazione delle possibili sedi di raccordo fra Stato, Regioni ed enti locali nel quadro del nuovo Titolo V, afferma: "si potrebbe, in prospettiva, garantire un'ulteriore semplificazione, con la Regione complessivamente rappresentativa nelle sedi nazionali (repubblicane) degli *interessi del territorio regionale e di tutti i suoi livelli di governo*" (corsivo testuale). È implicito che in tanto la Regione potrà assolvere ad un tale ruolo, in quanto gli enti locali siano messi in condizione di esprimere costruttivamente, nel suo ambito, gli interessi di cui sono portatori.

(36) Non è questa la sede per avanzare soluzioni di ingegneria statutaria. Tuttavia, il risultato auspicato nel testo potrebbe essere conseguito, per esempio, prevedendo casi di accordo fra ciascuna Regione e la rappresentanza degli enti locali per definire la posizione della prima, similmente a quanto potrebbe accadere fra le Regioni stesse e lo Stato in sede di Conferenza Stato-Regioni. Su quest'ultima possibilità, v. *retro* nota 7.

(37) Così T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale*, cit., p. 1070.



glio delle autonomie locali, così assicurandosi una certa uniformità di disciplina. Ma anche a non voler accedere alla ricostruzione sopra prospettata dei rapporti fra Stato, Regioni ed enti locali in ordine alla fase ascendente del diritto comunitario, resta comunque un ulteriore profilo del testo in esame che desta particolare perplessità. Se si richiamano alla memoria le parole con cui esordisce il proposto nuovo comma 6 dell'art. 1-bis l. 86/1989, si noterà subito che il coinvolgimento delle autonomie locali nei processi decisionali comunitari è limitato alle "questioni di particolare rilevanza" nelle materie di loro competenza, formula, questa, che, nella sua apparente asetticità, proietta in realtà una luce sinistra su tutti i buoni propositi del progetto.

Invero, a parte la problematica individuazione *in astratto* delle questioni che ricadono sotto questa previsione, il meccanismo di partecipazione così delineato restringe *in concreto* ad alcune soltanto le ipotesi di partecipazione degli enti locali alla fase ascendente, così discriminando, sotto questo profilo, la loro posizione rispetto a quella riconosciuta alle Regioni sia dalla disciplina attuale che da quella proposta, che non limitano in modo analogo la partecipazione regionale.

Ma c'è di più. Il progetto in esame, attribuendo alla Presidenza del Consiglio l'iniziativa relativa al coinvolgimento degli enti territoriali minori, prevede che sia essa soltanto a deliberare la "particolare rilevanza" delle questioni di interesse locale, così facendo dipendere, in ultima analisi, l'operatività stessa della riforma dalle contingenti valutazioni governative. Sembra pertanto inevitabile il rischio di una deriva centralista che può vanificare l'idea stessa di un proficuo inserimento delle autonomie locali nei circuiti decisionali nazionali in materia comunitaria. È vero che in tal modo è possibile evitare che si verifichino ritardi nella formazione della volontà nazionale<sup>(38)</sup>. Ma quella proposta (ammesso che sia solo questa la remora che ha sconsigliato formulazioni più coraggiose...), è solo una delle possibili soluzioni, e non sembra, ci si permetta di osservarlo,

---

(38) Ritardi su cui, con riferimento al coinvolgimento delle Regioni, richiamava già l'attenzione V. GUIZZI, *Manuale*, cit., p. 590.

nemmeno la migliore. Se infatti si temono manovre di tipo dilatorio quale conseguenza dei nuovi spazi riconosciuti agli enti locali, è ben possibile prevedere termini di decadenza per la trasmissione delle osservazioni, o per la designazione degli esperti. Un tale termine, del resto, viene espressamente stabilito per le osservazioni delle Regioni già dall'attuale art. 1-bis, comma 4, l. n. 86 del 1989. Ad ogni modo, è di tutta evidenza la diversità di trattamento riservata dal d.d.l. alle Regioni, che vengono coinvolte per ogni questione che investa la loro competenza. Se le cose restassero nei termini che si sono riferiti, forse potrebbe aiutare a superare l'impasse l'iniziativa riconosciuta agli enti locali in ordine alla indizione della sessione comunitaria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali (art. 13 d.d.l.), iniziativa esercitabile anche al di fuori della sessione annuale. In questo modo, gli enti infraregionali potrebbero adeguatamente esporre tutta la "particolare rilevanza" delle questioni che più li interessano, e indurre per tale via il Governo ad attivare la procedura della loro partecipazione<sup>(39)</sup>.

##### 5. Considerazioni finali

Fin qui si sono viste quelle che, a nostro modesto avviso, sono le virtù e le pecche del testo in esame. Trattandosi di una riforma ancora in cantiere, il nostro discorso non può ovviamente spingersi oltre: il d.d.l. Buttiglione ha da poco concluso l'esame in sede referente alla Commissione politiche dell'Unione europea della Camera, e può darsi che l'esame in aula, ovvero l'esame da parte dell'altro ramo del Parlamento, porti a modifiche significative del testo base, così rendendo su-

---

(39) Ciò ovviamente presuppone che gli enti locali, singolarmente o in forma associata, siano in grado di procurarsi da sé tutte le informazioni relative all'attività normativa comunitaria che consiglierebbero un loro intervento nella fase decisionale. Vanno sicuramente in questa direzione i cd. Uffici di collegamento con l'Unione europea, la cui istituzione è stata resa possibile dalla l. 6 febbraio 1996, n. 52. In argomento, v. A. WOJTEK PANKIEWICZ, *Gli Uffici regionali a Bruxelles*, in ID., *Realtà regionali ed Unione europea: il Comitato delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 49 ss. (spec. p. 59 ss.).

perate le presenti considerazioni critiche.

Certamente, non ci si può che augurare un potenziamento delle “luci” e una riduzione delle “ombre”, poiché se accadesse l’inverso, e si finisse così per privilegiare una visione ancor più centralista dei rapporti fra lo Stato e il sistema delle autonomie, verrebbe del tutto vanificato lo scopo stesso dell’intervento normativo in esame, che è quello di colmare una lacuna non più tollerabile per gli enti locali.

Quale che sia il destino del progetto in esame, qui possiamo solo ribadire che non può lasciarsi al Governo centrale il ruolo di ultimo interprete degli interessi locali, cosa che invece, come si è visto, l’attuale impianto del testo rende possibile: ciò sarebbe non solo palesemente contraddittorio rispetto alle intenzioni annunciate, ma gravemente lesivo della autonomia locale, anzi ne costituirebbe la radicale negazione.

La verità è che si tratta, come è evidente, di sforzi volti a conseguire un risultato di non facile realizzazione, come tali esposti ad incertezze ed incongruenze. È infatti estremamente impegnativo dare spessore ad una riforma costituzionale che, seppur anch’essa non esente da elementi di criticità, intende ispirarsi ad una concezione realmente fruttuosa e non puramente enunciativa del principio di sussidiarietà, inteso nella sua accezione meno banale di responsabilizzazione dei livelli intermedi di governo non solo nella *gestione*, ma, ancor prima, nella *definizione* della propria “quotidianità”, attraverso tutti quei moduli procedurali partecipativi che facciano sentire meno distante e indifferente il livello di vertice <sup>(40)</sup>.

Resta solo da augurarsi che questi ed altri consimili sforzi siano tutti coronati dal successo.

---

(40) Sul principio di sussidiarietà la letteratura è sterminata; ai nostri fini basti qui ricordare P. DE CARLI, *Aspetti della sussidiarietà e revisione del Titolo V parte II della Costituzione*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 251-268. Più in generale, per la prospettiva comunitaria, v. P.-A. FERAL, *Le principe de subsidiarité dans l’Union européenne*, in *Revue de droit public et de la sc. pol. en France et à l’étranger*, n. 1/1996, pp. 203-240, e, da ultimo, F. CHALTIEL, *Le principe de subsidiarité dix ans après le Traité de Maastricht*, in *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, n. 469/2003, pp. 365-374.