

Regioni ed Europa: una introduzione

di Luciano Vandelli

Il Parlamento italiano ha approvato nel 2001 una riforma costituzionale che disegna in modo radicalmente nuovo i rapporti tra lo Stato e le Regioni e che contiene significativi tratti di federalismo, a partire dal fatto che la nuova Costituzione riserva allo Stato un elenco espressamente enumerato di competenze, mentre le restanti materie vengono attribuite (ora in via concorrente, ora in via esclusiva) alla competenza legislativa delle Regioni. Tuttavia, sono assenti alcuni importanti istituti propri di un sistema federale; in particolare, non è stato istituito un Senato federale, anche se, in via transitoria, la riforma costituzionale ha previsto una presenza di rappresentanti regionali all'interno di una apposita commissione del Parlamento nazionale.

Per quanto riguarda i rapporti con l'Unione europea le novità sono rilevanti: *a)* in primo luogo, l'affermazione di maggiore rilievo si rinviene laddove si stabilisce che tanto il legislatore statale quanto quello regionale – collocati quindi, da questo punto di vista, sullo stesso piano – sono vincolati alle norme comunitarie; *b)* si pone, inoltre, la materia dei rapporti delle Regioni con l'Unione tra le materie a legislazione concorrente, vale a dire, tra le materie in cui allo Stato spetta l'individuazione dei principi fondamentali e tutta la parte rimanente della disciplina è di competenza regionale; *c)* si afferma, poi, che spetta integralmente alle Regioni l'attuazione e l'esecuzione degli atti comunitari; *d)* si stabilisce che le Regioni partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari. La locuzione “atti normativi” costituisce un riferimento oggi particolarmente opportuno, in quanto non è possibile sapere se, al termine dei lavori della Convenzione, vi sarà ancora la tradizionale distinzione tra i regolamenti e le direttive o se, invece, saranno prefigurate leggi europee in senso

tecnico, con una tendenza a conferire all'Unione un assetto costituzionale più vicino a quello tradizionale degli Stati.

In relazione alla partecipazione delle autonomie regionali alla fase ascendente del diritto comunitario possono darsi anche letture minimaliste delle nuove disposizioni, in continuità con una evoluzione che si è già sviluppata nel nostro sistema; ciò perché non è la prima volta che l'Italia si pone il problema di includere le Regioni nei processi comunitari. Già dal 1986 esiste una disciplina che delinea questi aspetti e, dunque, un primo effetto della riforma potrebbe essere quello di costituzionalizzare un'evoluzione che, fino ad ora, si è già sviluppata per discrezionalità del legislatore ordinario. Tuttavia, oggi il legislatore non gode più di questa discrezionalità; in altri termini, il legislatore statale italiano è obbligato ad includere le Regioni in questi processi. Pertanto, il primo effetto delle innovazioni costituzionali produce la stabilizzazione della legislazione che include questa partecipazione.

A ben vedere, tuttavia, non si tratta solo del consolidamento di un processo. Si tratta di qualcosa di più. La Costituzione nel compiere questa affermazione prosegue il percorso intrapreso e lo sviluppa, ponendo due problemi distinti:

- la partecipazione indiretta alla formazione degli atti normativi comunitari; vale a dire la partecipazione delle Regioni ai procedimenti interni che portano alla formazione della volontà nazionale che, poi, viene manifestata in sede comunitaria;
- la partecipazione diretta delle Regioni all'attività degli organi dell'Unione europea.

Su entrambi questi versanti il Governo, in questa fase, ha predisposto progetti di legge.

Ci troviamo, quindi, di fronte ad un impianto già delineato, anche se entrambi questi progetti sono attualmente all'attenzione del Parlamento e possono ancora subire modifiche. I due disegni sono noti con i nomi dei due Ministri proponenti: il ddl cd. "Buttiglione" (sulla partecipazione indiretta) e il ddl cd. "La Loggia" (sulla partecipazione diretta). In

quest'ultimo si prevede che: *a)* la partecipazione diretta da parte delle Regioni riguardi sia gruppi di lavoro sia comitati e che sia esplicabile tanto nei confronti del Consiglio quanto della Commissione europea; *b)* le modalità di questa partecipazione siano definite attraverso un accordo da raggiungersi in seno alla Conferenza Stato-Regioni e, comunque, che tali modalità debbano garantire l'unitarietà della posizione italiana.

Dall'altro lato, il progetto del ministro degli affari comunitari disciplina la partecipazione indiretta sulla base di un procedimento che richiede, in sostanza, due tipologie di percorso. In via generale, il disegno prevede che ogni progetto o atto adottato dagli organi dell'UE venga trasmesso immediatamente, al momento della ricezione, alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

È opportuno specificare che, nel sistema italiano, quando si parla di intese, si fa riferimento ad uno strumento concordato tra le Regioni e lo Stato che impone a quest'ultimo l'obbligo di ricercare l'intesa, ma che consente al medesimo, tuttavia, in caso di mancato raggiungimento di un accordo decorso un determinato termine, di proseguire, assumendo esso stesso la posizione definitiva.

I riferimenti alla Conferenza Stato-Regioni danno all'Italia una configurazione assai peculiare, poiché il nostro Paese non dispone di una Camera delle autonomie o di un Senato federale. È intenzione delle Regioni perseguire questo risultato ed un embrione di questo Senato – con una presenza di rappresentanti regionali in Parlamento – è prefigurato da una norma transitoria contenuta nella legge costituzionale n. 3 del 2001.

Quindi un primo aspetto di interesse è considerare, rispetto alle esperienze delle Regioni di altri Paesi, l'utilità ed il ruolo operativo che le Camere regionali o i Senati federali hanno in questo percorso.

Peraltro, l'Italia non versa neppure nella situazione di quei Paesi che non hanno un sistema concertativo-cooperativo; ciò perché, nell'ordinamento italiano, non c'è soltanto una relazione diretta tra lo Stato e la singola Regione, ma il sistema delle

Regioni – nel suo complesso – interloquisce con lo Stato tramite una Conferenza che riunisce, nei fatti con grande intensità, quasi una volta ogni due settimane, tutti i Presidenti delle Regioni, i quali sono chiamati a discutere, a dare il proprio parere e, talvolta, a prestare la propria intesa su tutti gli atti del Governo che li riguardano.

In sintesi, se si volge lo sguardo ai Paesi europei, sono riscontrabili tre situazioni distinte: *a)* Paesi che non hanno un sistema cooperativo-concertativo; *b)* Paesi che hanno un sistema basato su Conferenze di esecutivi che interloquiscono col Governo nazionale; *c)* Paesi con Camere federali.

Un altro profilo rilevante da tenere in considerazione concerne le modalità attraverso le quali questi percorsi interagiscono, replicano o si muovono in parallelo, rispetto ad altri percorsi partecipativi nella formazione delle posizioni nazionali sugli atti comunitari. Si tratta di un problema particolarmente evidente nel progetto di legge “Buttiglione”. Infatti, nel caso italiano, si prevede che nello stesso momento in cui la proposta europea viene indirizzata alle Regioni, in parallelo, essa sia posta all’attenzione del Parlamento, che ha poteri incisivi di intervento; ma si prevede anche che la stessa sia sottoposta ad organi legislativi delle Regioni, quindi alle assemblee; tuttavia, vi sono anche percorsi partecipativi che riguardano gli enti locali, quindi i Comuni e le Province e altri soggetti sociali. Questo dato conferisce una particolare complessità al processo ed è evidente il rischio di stemperare il ruolo centrale che la Costituzione attribuisce alle Regioni in questo percorso.