

Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie

di *Veronica Elena Bocci*

Sommario

1. *Le nuove norme costituzionali in materia di potere estero delle Regioni.* – 2. *Il potere estero delle Regioni prima della riforma costituzionale.* – 3. *Considerazioni.* – 4. *Il cd. “Ddl di restyling”.* – 5. *Conclusioni.*

1. Le nuove norme costituzionali in materia di potere estero delle Regioni

Tra gli aspetti innovativi del riformulato Titolo V Cost., si affronterà qui il tema del potere estero delle Regioni, per la prima volta assunto ai ranghi costituzionali. Un potere, questo, dapprima osteggiato da più parti (Corte costituzionale *in primis* ma anche dal legislatore statale), lentamente evolutosi verso forme sempre più ampie di attività, e che oggi rappresenta per taluni il necessario “corollario” della maggiore autonomia riconosciuta alle Regioni con l’ultima riforma costituzionale.

Le norme costituzionali oggetto di analisi sono le seguenti: “Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni” (art. 117, c. 3, Cost. – legislazione concorrente) e “Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette 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” (art. 117, c. 5, Cost.).

Affrontando il tema per gradi, innanzitutto a nostro avviso la questione si sviluppa, nel riformulato art. 117 Cost., in cinque distinti momenti. La distinzione, difatti, tra rapporti internazionali *tout court* e rapporti con l'UE appare d'obbligo dato che è la stessa legislazione statale vigente che pone su due piani diversi l'ordinamento comunitario e l'ordinamento giuridico internazionale ⁽¹⁾.

Perciò possono individuarsi all'interno del nuovo art. 117 Cost. le seguenti competenze:

- intrattenimento da parte delle Regioni di rapporti internazionali (c. 3 – legislazione concorrente);
- intrattenimento da parte delle Regioni di rapporti diretti con l'UE (c. 3 – legislazione concorrente);
- partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla cd. fase ascendente del diritto comunitario (e cioè la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari) nelle materie di loro competenza (c. 5);
- partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla cd. fase discendente del diritto comunitario (e cioè l'attuazione e l'esecuzione degli atti dell'Unione europea) nelle materie di loro competenza (c. 5);
- partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla *fase discendente* del diritto internazionale (e cioè l'attuazione e l'esecuzione degli accordi internazionali) nelle materie di loro competenza (c. 5).

Da una prima rapida ricognizione sembrerebbe che l'enunciazione in Costituzione di queste norme abbia prevalentemente lo scopo di “costituzionalizzare” norme già esistenti, dato che buona parte delle disposizioni di cui *supra* sono ad oggi già contenute in leggi ordinarie dello Stato.

Scendendo nel particolare, si verificherà *a)* la portata di ogni singola norma, *b)* se per ognuna di esse – dato che si tratta di competenze concorrenti tra Stato e Regioni – esistano eventualmente già le relative norme di principio statali o norme di procedura e, nel caso positivo, *c)* quali siano le suddette norme.

(1) Cfr. d.P.R. 31 marzo 1994, in *Gazzetta Ufficiale* 19 luglio 1994, n. 167.

Il primo caso (intrattenimento di rapporti internazionali da parte delle Regioni) pone subito diversi dubbi interpretativi, a nostro avviso anche di un certo rilievo.

Sino ad oggi la normativa di riferimento in materia era (ed è) rappresentata dagli artt. 1 e 2, d.P.R. 31 marzo 1994.

In sostanza, con queste norme il legislatore statale ha riconosciuto alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano una competenza ordinaria in materia di affari internazionali.

In particolare tale competenza si estrinseca nella possibilità di svolgere le cd. attività promozionali (già previste dal d.P.R. 616/77) e le cd. attività di mero rilievo internazionale (già riconosciute dalla sent. 179/87 Corte costituzionale). Nello svolgimento di tali attività, comunque, Regioni e Province autonome devono rispettare un limite generale di merito nella politica estera statale e nella conclusione di trattati internazionali da parte dello Stato, ed uno di legittimità nel rispetto delle procedure delineate dalla normativa vigente (ossia, “previa intesa”, “previo assenso”, divieto ad assumere impegni dai quali derivino obblighi per lo Stato, né oneri a carico del bilancio statale...).

Per questo motivo, se la norma costituzionale in esame dovesse intendersi come mera costituzionalizzazione della possibilità per le Regioni e le Province autonome di svolgere le attività di cui *supra*, si dovrebbero ritenere già fissati i relativi principi fondamentali e nessun problema si porrebbe.

Dall’analisi dei lavori preparatori della legge costituzionale di riforma del Titolo V appare però che l’*intentio legislatoris* sottesa a questa norma sia stata un’altra: riconoscere alle Regioni e Province autonome il cd. *treaty-making power*, ovvero la competenza (seppur concorrente) a stipulare veri e propri accordi internazionali con enti omologhi di altri Stati.

Se questa è quindi la portata che deve essere riconosciuta alla norma, ci sembra che ciò crei alcuni problemi e nemmeno di poco conto. Innanzitutto come può essere conciliata questa competenza (e le sue conseguenze) con l’assunto (perché è ancora un assunto, vero?) che la responsabilità internazionale spetta esclusivamente allo Stato centrale?

Posto che la responsabilità internazionale non è divisibile,

come si potrà evitare che lo Stato centrale venga coinvolto dalla stipulazione di accordi internazionali regionali? Può essere sufficiente inserire nella normativa statale di principio tutta una serie di limiti e divieti, quali, ad esempio, che da accordi internazionali regionali non possono derivare obblighi a carico dello Stato centrale, né oneri al bilancio statale, e via dicendo? È sufficiente questo per escludere la responsabilità internazionale dello Stato in affari meramente regionali?

E qualora una Regione o Provincia autonoma italiana venisse meno agli obblighi derivanti dall'accordo internazionale da essa stipulato, cosa succederebbe? Si deve ritenere che debba intervenire lo Stato centrale, in virtù del suo potere sostitutivo *ex art. 120 Cost.*, per garantire l'adempimento di obblighi internazionali? E ancora, si debbono considerare rapporti internazionali *tout court* anche gli accordi regionali stipulati con enti omologhi di Stati membri dell'Unione europea, nonostante l'abolizione di ogni confine intracomunitario?

In conclusione, si ritiene che la norma in questione - se da interpretare nella direzione del legislatore costituzionale - richieda un'attenta valutazione di tutti gli aspetti che possono esservi coinvolti, prima dell'emanazione da parte del legislatore statale dell'apposita normativa di principio e di procedura.

Nel secondo caso (intrattenimento di rapporti con l'UE delle Regioni) ci viene in aiuto l'art. 4, d.P.R. 31 marzo 1994, con il quale il legislatore statale ha riconosciuto alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano di poter intrattenere rapporti *diretti* con uffici, organismi e istituzioni comunitarie, ivi compreso il Comitato delle regioni dell'UE, senza gli adempimenti previsti per lo svolgimento delle attività internazionali *tout court*, in relazione a questioni che direttamente le riguardano.

Questi rapporti, inizialmente svolti solo in collegamento con la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'UE, con l'art. 58, c. 4, l. 6 febbraio 1996, n. 52, legge comunitaria per il 1994 ⁽²⁾ e poi con l'art. 13, c. 11, l. 24 aprile 1998, n. 128, legge comu-

(2) In *Gazzetta Ufficiale* 10 febbraio 1996, n. 34.

nitaria per il 1995-97 ⁽³⁾, possono essere svolti attraverso appositi uffici di collegamento a Bruxelles che le Regioni e le Province autonome possono costituire anche con enti omologhi, sia italiani che di altri Stati membri UE.

In questo caso, quindi, sembrerebbe che non ci fosse niente di nuovo sotto il sole. Si ritiene perciò che la norma costituzionale in oggetto non abbisogni di ulteriori norme di principio volte a definire l'ambito d'azione di Regioni e Province autonome.

Anche l'analisi del terzo caso (partecipazione alla formazione degli atti normativi comunitari nelle materie di competenza regionale) appare delicata. Difatti, nonostante reiterati tentativi di introduzione di una simile norma ⁽⁴⁾, ad oggi niente del genere è espressamente previsto nella legislazione ordinaria.

Qualcosa esiste invece, a livello indiretto, nell'art. 5, c. 1, lett. a), d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 ⁽⁵⁾. Il citato articolo recita: "la Conferenza Stato-Regioni (...) si riunisce in apposita sessione almeno due volte all'anno al fine di raccordare le linee della politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti comunitari con le esigenze rappresentate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano nelle materie di competenza di queste ultime".

Si ritiene che l'*intentio legislatoris* anche in questo caso volesse andare più in là di una mera codificazione di norme preesistenti, anche perchè in questo settore più che in altri le Regioni italiane stanno chiedendo sia in sede nazionale che in sede europea di poter contare di più nel processo di formazione delle norme comunitarie, e in questo il legislatore statale può fare molto.

Dunque, in quale modo potrebbe essere esercitata la partecipazione delle Regioni e Province autonome alla cd. fase ascendente del diritto comunitario? Quale potrebbe essere la sede più

(3) In *Gazzetta Ufficiale* 7 maggio 1998, n. 104.

(4) Si veda, ad esempio, nella scorsa legislatura la tentata riforma della "Legge La Pergola" ad opera del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie - cfr. l'atto parlamentare C-7546 -, oltre alla più nota tentata riforma costituzionale dell'ultima Bicamerale e il suo art. 116.

(5) In *Gazzetta Ufficiale* 30 agosto 1997, n. 202, rettificata in *Gazzetta Ufficiale* 17 settembre 1997, n. 217.

alta (e più forte) in cui la loro voce potrebbe farsi sentire e pesare? Escludendo le sedi nazionali, escludendo il Comitato delle regioni e i suoi infiniti limiti, resta soltanto il Consiglio dell'Unione europea. Ma andiamo per gradi.

L'art. 203 TCE, così come riformulato ormai da lungo tempo ad opera del Trattato di Maastricht, regola la composizione del Consiglio dell'Unione europea. Questo consesso, fino al 1992, era composto da "membri del governo" degli Stati membri, formula che, secondo il Servizio giuridico del Consiglio, si applicava *solamente ai membri del governo nazionale*.

L'art. 203, c. 1, TCE così riformato ad oggi prevede testualmente: "Il Consiglio è formato da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato ad impegnare il Governo di detto Stato membro".

La formulazione di tale disposizione, ad una prima lettura, non riconosce però alcunché di esplicito a favore delle Regioni; eppure, nonostante tali incertezze giuridiche, tale modifica ha avuto la sua portata innovativa, che consiste nel permettere agli Stati federali e a quelli a forte regionalizzazione di essere rappresentati e con diritto di voto all'interno del Consiglio UE da membri dei governi regionali, qualora la decisione attenga a questioni di competenza di questi ultimi.

Poiché è da escludersi che possano sedere al Consiglio UE sedici rappresentanti dei *Länder* tedeschi, tre delle *Régions* belghe, *etc.*, un solo "ministro" regionale dovrebbe rappresentare tutti gli altri. A questo fine Regioni e Stato centrale dovrebbero accordarsi su appositi *tours de rôle*, e le Regioni tra loro sulla posizione da esprimere in sede di Consiglio UE su ogni punto all'ordine del giorno.

Al momento della modifica dell'articolo del TCE in questione, tutti ne hanno riconosciuto al contempo l'indubbio significato politico e la forte ambiguità: difatti, se da un lato si è voluto fare un gesto di apertura nei confronti delle Regioni, dall'altro i governi nazionali hanno chiaramente indicato la loro volontà di restare padroni del gioco, in quanto ad essi spetta definire se ed in quali casi i rappresentanti regionali sono abilitati a rappresentarli al Consiglio.

In concreto, ad oggi partecipano alle riunioni delle varie strutture del Consiglio UE (Consigli formali e informali, Coreper, gruppi di lavoro...) rappresentanti degli enti territoriali di Austria, Belgio, Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito (Scozia) e Spagna ⁽⁶⁾.

Ad esempio, per quanto riguarda il Belgio, siedono alternativamente al Consiglio UE i ministri del Governo fiammingo, di quello vallone, della Regione Bruxelles-Capitale, della Comunità di lingua tedesca e della Comunità francese, mentre per la Germania i ministri in questione individuati dal *Bundesrat* sono sette, provenienti da sei *Länder* diversi.

Le Regioni e le Province autonome italiane, dal canto loro, fino a ieri sono rimaste fuori da questo gioco, ma da oggi? Un'eventuale decisione dello Stato centrale di riconoscere loro questa possibilità partecipativa potrebbe essere supportata senza problemi da un'interpretazione estensiva del riformulato art. 117, c. 5, Cost., proprio laddove si riconosce che "le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari (...)". Ed ecco che il cerchio si chiude.

Ritornando alla disamina della norma costituzionale, da quanto delineato sembrerebbe quindi il caso che il legislatore statale emanasse una apposita norma di procedura in materia che nell'occasione individuasse contenuti nuovi rispetto al passato, magari proprio nella direzione sopra delineata.

Nel quarto caso (attuazione ed esecuzione degli atti dell'Unione europea nelle materie di competenza regionale) tornano in considerazione norme già esistenti; in particolare si fa riferimento all'art. 9, c. 1 e 2, e art. 11, l. 9 marzo 1989, n. 86 ⁽⁷⁾ (legge La Pergola) così come modificata dall'art. 13, c. 5, l.

(6) Dati acquisiti dal recente Parere approvato dal Comitato delle Regioni dell'UE nella plenaria di novembre 2001 (relatori il Presidente della Regione Toscana, Claudio Martini, e il Presidente del *Land* di Salisburgo, Franz Schausberger), sul tema "La partecipazione dei rappresentanti degli esecutivi regionali ai lavori del Consiglio dell'Unione europea e del CdR ai Consigli informali".

(7) In *Gazzetta Ufficiale* 10 marzo 1989, n. 58.

128/98 (legge comunitaria per il 1995-97).

In virtù di queste norme è previsto che tutte le Regioni e le Province autonome possono dare immediata attuazione alle direttive UE nelle materie di competenza concorrente.

Per quanto riguarda le materie di competenza esclusiva, ai sensi della l. 86/89 solo le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano possono dare immediata attuazione alle direttive UE.

In caso di inadempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'UE per inattività amministrativa di una Regione o di una Provincia autonoma, il Governo avvia la procedura sostitutiva ex art. 6, c. 3, d.P.R. 616/77 nonché ex art. 5, d.lgs. 112/98.

L'unico dubbio interpretativo che ci si pone riguarda la valenza che deve essere data al passaggio dell'art. 117, c. 5, Cost.: "le Regioni (...), nelle materie di loro competenza, (...) provvedono all'attuazione...". Si tratta di competenza concorrente o esclusiva? O di entrambe? Probabilmente il legislatore costituzionale pensava ad entrambe, altrimenti lo avrebbe specificato..., e in ogni caso si ritiene che nessun problema sussista in quanto, anche se fino ad oggi veniva fatta una distinzione, con questa riforma costituzionale le posizioni tra Autonomie speciali e Regioni ordinarie sono state equiparate, e dunque le citate norme della l. 86/89 in materia di competenze esclusive possono essere in teoria applicate estensivamente anche alle Regioni ordinarie.

Passando al quinto caso (attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali nelle materie di competenza regionale), una disposizione simile a quella in argomento è già contenuta, tra l'altro, nell'art. 2, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112⁽⁸⁾ (Decreto Bassanini), che recita testualmente: "Spettano allo Stato i compiti preordinati ad assicurare l'esecuzione a livello nazionale degli obblighi derivanti (...) dagli accordi internazionali. Ogni altra attività di esecuzione è esercitata dallo Stato ovvero dalle Regioni e dagli Enti locali secondo la ripartizione delle attribuzioni

(8) In *Gazzetta Ufficiale* 21 aprile 1998, n. 92, rettificata in *Gazzetta Ufficiale* 21 maggio 1998, n. 116.

risultante dalle norme vigenti e dalle disposizioni del presente decreto legislativo”. A parte questo, ad una prima ricognizione non è stata trovata alcuna norma specifica che regoli la questione. Per questo sembrerebbe il caso per il legislatore statale di emanare in via preventiva chiare norme di procedura che evitino o limitino al massimo problemi di inadempimento agli obblighi derivanti da accordi internazionali. Permane anche in questo caso il dubbio interpretativo enucleato al punto precedente sulla valenza del passaggio *ex art. 117, c. 5, Cost.*: “nelle materie di loro competenza”.

A chiusura di questa lunga disamina, resta solo un ultimo punto, peraltro del tutto tautologico.

Laddove l’art. 117, c. 5, Cost. (“Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette 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”) fa riferimento al potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza, ovviamente si riferisce soltanto alla seconda parte della norma (provvedere all’attuazione e all’esecuzione), alla *cd.* fase discendente, poiché solo in questo caso l’inattività delle Regioni e Province autonome produrrebbe inadempimento di obblighi che lo Stato ha verso l’UE e verso la comunità internazionale, la non partecipazione alla fase ascendente risolvendosi soltanto in una opportunità che le Regioni e Province autonome perderebbero per tentare di produrre un diritto comunitario più adatto alle loro esigenze.

2. Il potere estero delle Regioni prima della riforma costituzionale

Se è dunque innegabile l’importanza della codificazione in Costituzione del potere delle Regioni di svolgere attività estere, resta il fatto che questo potere – più o meno articolato, più o

meno ampio – esisteva già.

Facendo qualche passo indietro si ricorderà, ad esempio, che finchè l'UE non ha iniziato ad assumere per le Regioni l'importanza che oggi ha – cioè quella di “ente” avente competenza ad adottare e a far rispettare la normativa nelle materie ordinariamente di competenza regionale, nonché di “ente” erogatore di copiosi finanziamenti per il sostegno di attività di ogni genere – , il solo potere estero regionale di cui si trattava riguardava la sfera meramente internazionale. Questo, ovviamente, sia per l'ancor limitato ruolo dell'allora CEE, sia perchè i rapporti con gli stessi Stati membri CEE erano considerati rapporti internazionali *tout court*.

In questo senso le Regioni venivano autorizzate in vario modo dal Governo a svolgere attività di vario genere, aventi normalmente come minimo comune denominatore lo scopo di stimolare in qualche modo lo sviluppo locale, fosse esso economico, sociale o culturale.

Rientrano in questo campo le “attività promozionali” – quali la partecipazione a fiere all'estero, la promozione sempre all'estero di prodotti tipici o del turismo locale, ma anche la firma di accordi d'intenti e/o di collaborazione in settori di competenza regionale... –, volte propriamente allo sviluppo economico, sociale e culturale del territorio regionale, così come le “attività di mero rilievo internazionale” – che passano dalla semplice partecipazione a conferenze e lo scambio di informazioni tra enti stranieri, normalmente omologhi, a gemellaggi, formulazione di proposte e prospettazione di problemi di comune interesse... –, la cui unica particolarità è quella di essere svolte al di fuori del territorio nazionale.

Ad esempio, per lo svolgimento delle prime di queste attività Regioni e Province autonome hanno il dovere di comunicare al Dipartimento per gli Affari regionali entro il mese di ottobre di ogni anno il programma, distinto per settore, delle iniziative che esse intendono realizzare nell'anno successivo, con l'indicazione di luoghi, tempi, modalità d'attuazione, scopi e spesa prevista, ripartita tra impiego pubblico e concorso privato. Per quelle iniziative non programmabili a priori è sufficiente la co-

municazione allo stesso Dipartimento trenta giorni prima della loro effettuazione.

Lo scopo di questa procedura si può dire duplice e non risponde soltanto ad esigenze di controllo: da un lato si tratta di consentire al Governo di verificare la conformità delle singole iniziative con gli indirizzi di politica estera dello Stato anche per gli aspetti commerciali e finanziari, dall'altro si tratta di coordinare le stesse iniziative con iniziative omologhe di carattere nazionale o delle altre Regioni e Province autonome.

Molte delle attività promozionali svolte dalle Regioni all'estero, difatti, riguardano il cd. *marketing* territoriale, inteso come *marketing* sia di prodotti di un territorio (nel settore agroalimentare, ad esempio, oggi si tratta preferibilmente di prodotti di qualità o biologici, e comunque "di nicchia") che di un "sistema territoriale". Va da sé che per questa natura dell'azione promozionale le iniziative regionali possono facilmente sovrapporsi tra loro e con quelle dello Stato. Si pensi difatti al ruolo traino della promozione economica locale svolto dal Ministero per le Attività produttive attraverso l'ICE, od ancora il ruolo promozionale e di tutela che svolge il Ministero per le Politiche agricole, grazie al cui sostegno il *made in Italy* viene promosso nel mondo e taluni prodotti tipici riescono a superare contrasti e concorrenza sleale all'interno dell'UE o in altri Stati.

Da un certo momento in poi, con la scoperta delle potenzialità dei rapporti delle Regioni con l'UE, le prospettive di azione estera delle Regioni si possono dire radicalmente cambiate.

Se da un lato i rapporti con gli Stati membri UE, con quelli in via di adesione e con quelli Associati hanno ricevuto negli ultimi dieci anni una notevole impennata, in quanto incentivati politicamente e finanziariamente dalla stessa UE nell'ambito delle sue politiche, i rapporti diretti tra le Regioni e le Istituzioni comunitarie sono cresciuti in maniera esponenziale.

Questa ultima tipologia di rapporti, stimolata nell'ordinamento italiano dall'emanazione di una serie di norme nel periodo 1994-1998, tra cui la più importante è la legittimazione all'apertura di uffici regionali a Bruxelles, rappresenta d'altronde la più grande opportunità che le Regioni hanno in

quanto membri dell'UE. In questo modo, difatti, esse possono far sentire la propria voce sia nella formazione del diritto comunitario – attraverso il canale ufficiale del Comitato delle Regioni e della Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'UE, così come attraverso il canale ufficioso dei contatti diretti con la Commissione europea e con parlamentari europei –, sia in caso d'infrazione del diritto comunitario da parte loro – per cui esse possono gestire direttamente il negoziato pre-contenzioso con la Commissione europea, dedicando ad esso tutta l'attenzione che il Governo centrale non potrebbe garantire ad ogni singolo caso –, sia per individuare opportunità di cofinanziamento di progetti comunitari...

A dirla tutta, in realtà si tratterebbe di attività che – a parte il caso del Comitato delle Regioni e della Rappresentanza Permanente – ogni ente (società, ONG, associazioni di categoria...) può intrattenere. In questo caso il valore aggiunto costituito dagli enti territoriali è che ad essi l'UE riconosce un ruolo, anche morale, maggiore rispetto ad ogni altro ente, in quanto enti (ordinariamente) eletti democraticamente, vicini al cittadino e rappresentanti una realtà ampia, varia nonché politicamente, economicamente e socialmente rilevante per l'UE.

Facendo un passo indietro e tornando ai rapporti delle Regioni con enti omologhi di Paesi membri UE, o in via di adesione od Associati, si può dire che ad oggi si tratta di rapporti normalmente tessuti per stabilire *partnership* strategiche da “utilizzare” poi per progetti europei da far cofinanziare dalla Commissione europea.

Le Regioni che hanno difatti compreso come sceglie i progetti la Commissione europea, sanno che stabilire legami preventivi (anche) con soggetti omologhi dei Paesi verso cui si rivolge l'interesse dell'UE (dai Paesi dell'Est Europa fino a quelli dell'*ex* Unione Sovietica, dai Paesi del Maghreb e del Mashreck fino al Vicino Oriente, dall'Africa Sub-sahariana alla Mongolia, dall'America Latina agli USA e al Canada), oltre ad essere uno strumento di cooperazione *tout court* molto importante, paga anche in termini di maggiori probabilità di ottenere cofinanziamenti comunitari.

3. Considerazioni

Prima di procedere con lo svelare quali soluzioni sono state al momento individuate da Governo e Cabina di regia per l'attuazione delle norme costituzionali in esame, ci si soffermerà ancora un poco a fare qualche considerazione generale.

Relativamente all'opportunità da parte del legislatore statale di emanare le norme di principio e di procedura per l'esplicazione da parte delle Regioni del proprio potere estero, si possono fare le seguenti considerazioni.

La Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, dando le proprie prime valutazioni ed indirizzi per l'attuazione della riforma, in tema di competenze concorrenti ha messo nero su bianco che "l'opportunità di una norma statale che indichi i principi della materia non è ostativa nè prope-deutica alla approvazione di leggi regionali in materia, essendo palesemente inaccettabile che l'esercizio di potestà legislative alle Regioni voluto dal legislatore costituente possa essere condizionato, nella sua effettività, dall'eventuale inerzia del legislatore statale ordinario nell'esercitare la propria potestà di determinare i principi. Qualora in materia non vi sia normativa da cui desumere principi, in aderenza a quando già accadeva nell'ordinamento previgente, le Regioni possono comunque legiferare" ⁽⁹⁾.

Ovviamente non si può non aderire a questo indirizzo, ritenendo sicuramente maturo il momento per lasciare che le Regioni muovano i propri passi da sole nei nuovi settori ad esse assegnati. Ma poichè il "potere estero" non è una materia specifica, bensì un qualcosa di trasversale, non sembrano qui molto aderenti le considerazioni dei Governatori sopra riportate, dato che l'eventuale fissazione di "argini" a tale potere da parte del legislatore statale avrebbe il solo scopo di evitare problemi per tutti, Stato e Regioni, nei confronti della comunità internazio-

(9) V. le valutazioni sull'assetto costituzionale a seguito della riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome del 6 dicembre 2001 sul sito internet: www.regioni.it/presidenti/ConfPres/06122001nuova/DUE.htm.

nale e dell'UE.

Credo sia difatti innegabile che le competenze costituzionali in materia di potere estero regionale che costituiscono una vera e propria novità rispetto al passato siano competenze "delicate": con questa riforma costituzionale ci si trova difatti a legittimare comportamenti delle Regioni che avranno necessariamente risvolti sull'adempimento di obblighi internazionali da parte dello Stato centrale, e quindi sulla responsabilità internazionale.

In questo caso, perciò, un atteggiamento "preventivo" e di cautela del legislatore statale, estrinsecantesi nel porre dei paletti alla competenza regionale (niente di "strangolante" - anzi! - ma soltanto una normativa unica e chiara per tutti), sarebbe a nostro avviso legittimato non solo in virtù della competenza concorrente, bensì anche di quelle formule che la stessa Costituzione riformulata recita: "(...) nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza" (art. 117, c. 5); "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni (...) nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria (...), ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica (...). La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione" (art. 120, c. 2, Cost.).

Più in particolare si potrebbero fare queste considerazioni: 1) le prime due competenze (intrattenimento di rapporti con l'UE e stipulazione di accordi "internazionali regionali" - *ex c. 3*) dei cinque punti individuati sono materie di competenza concorrente delle Regioni, ergo lo Stato deve - almeno per definizione - in questi due settori emanare la disciplina-quadro di riferimento. Ciò premesso, ed ovviamente con riguardo al solo *treaty-making power*, a nostro avviso deve esservi necessariamente una norma statale che regoli la questione prima che le Regioni si muovano, così da evitare che nel periodo di "scopertura" si vengano a creare 20 + 2 potenziali prassi diverse, poi difficilmente riconducibili nei binari delle scelte che il legislatore statale opererà in proposito; 2) delle competenze *ex c. 5*, una non costituisce no-

vità (fase discendente del diritto comunitario) e la escludiamo.

Delle altre due: *a)* l'attuazione ed esecuzione di accordi internazionali coinvolge problemi di adempimento di obblighi internazionali dello Stato, e quindi parrebbe necessario emanare (o quanto meno applicare per interpretazione estensiva le norme sull'intervento sostitutivo dello Stato previste nelle varie leggi statali – una per tutte la Legge La Pergola) una norma di “salvataggio” in caso di inattività da parte delle Regioni e Province autonome; *b)* la partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario richiede a nostro avviso una preventiva norma statale non per motivi collegati all'adempimento di obblighi internazionali, bensì perché alle Regioni conviene. Se difatti esse vogliono ottenere veramente la partecipazione diretta al Consiglio UE, ciò può avvenire – come d'altronde negli altri Paesi europei dove gli enti territoriali già partecipano a tali riunioni – soltanto previa deliberazione *ad hoc* del Parlamento.

4. *Il cd. “Ddl di restyling”*

A porre fine alle varie considerazioni in materia che dottrina e Governatori possono svolgere giunge in questi giorni in versione quasi definitiva il tanto atteso disegno di legge attuativo della riforma del Titolo V della Costituzione e di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla nuova cornice costituzionale.

Tale disegno di legge, frutto di trattative tra Governo e “Cabina di regia”, dovrebbe difatti trovare soluzione alle questioni considerate più spinose della riforma del Titolo V Cost.

La questione del potere estero regionale, presentando indubbi aspetti delicati, rientra tra le questioni affrontate in quella sede.

Tale disegno di legge sarà presentato ufficialmente per l'approvazione proprio domani in Consiglio dei Ministri. È già noto che ci sarà “scontro” tra Ministeri su alcune norme attuative, mentre si ritiene che non saranno richieste modifiche alle norme in materia di potere estero regionale, essendo stato molto cauto l'atteggiamento del Governo in materia - e dunque tale da

non richiedere “ripensamenti” da parte di qualche Ministero o da parte della Presidenza del Consiglio -, pur avendo lo stesso Governo riconosciuto al contempo maggiori spazi d’azione a Regioni e Province autonome rispetto al passato.

In virtù di tale disegno di legge l’attuazione delle norme costituzionali in materia di potere estero regionale, in particolare dell’art. 117, c. 5, Cost., passa attraverso la modifica della l. 9 marzo 1989, n. 86 (legge La Pergola).

Per quanto riguarda la fase ascendente del diritto comunitario, l’art. 1-*bis* l. 86/89 (Partecipazione del Parlamento e delle Regioni alle decisioni relative alla formazione di atti normativi comunitari) verrebbe modificato in questo senso:

Alle Regioni e Province autonome vengono trasmessi i progetti di atti comunitari e le loro modificazioni in maniera tempestiva. Su tali documenti esse possono trasmettere nei 30 giorni successivi la ricezione le proprie posizioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per il coordinamento delle Politiche comunitarie per l’immediata comunicazione ai Ministri competenti per materia, nonché chiedere la discussione in sede di Conferenza Stato-Regioni delle stesse. Decorso inutilmente il termine, esse perdono l’opportunità di far presentare alla delegazione italiana presso l’UE una posizione ufficiale dell’Italia sulle materie di loro competenza, dato che lo Stato d’ora in poi curerà esclusivamente la posizione negoziale italiana nelle attività di propria competenza.

Per ogni procedimento normativo comunitario riguardante materie di competenza regionale, Regioni e Province autonome individuano propri esperti, i cui nominativi e relative modifiche devono essere comunicati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il ruolo di questi esperti, responsabili dunque dei singoli *dossier*, consiste nel partecipare ai tavoli di coordinamento nazionali volti a definire la posizione negoziale italiana da sostenere, d’intesa col Ministero degli Affari esteri, in sede UE.

Regioni e Province autonome sono legittimate a partecipare alla fase ascendente del diritto comunitario nell’ambito della delegazione italiana in occasione dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio UE e della Commissione europea, secondo

modalità che verranno concordate in sede di Conferenza Stato-Regioni nel prossimo futuro.

L'unica preoccupazione (legittima) del Governo, tradotta in norma esplicita, è quella di garantire comunque, nonostante questa "partecipazione condivisa" alla fase ascendente, l'unitarietà della rappresentazione della posizione negoziale italiana espressa dal Capo delegazione designato dal Governo.

Concludendo con le norme relative alla fase ascendente, una norma espressamente sancisce che le Regioni, le Province autonome e gli altri enti territoriali sono rappresentati direttamente in sede UE dal Comitato delle Regioni: chi sa se si tratta di "puntini sulle i" per rimarcare che la sede istituzionale ufficialmente deputata a far sentire la voce degli enti territoriali nell'UE è quella e soltanto quella.

Passando alle norme sulla fase discendente del diritto comunitario, queste comporterebbero modifica dell'art. 9, l. 86/89 (Competenze delle Regioni e delle Province autonome) come segue:

Regioni e Province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie. Si realizza così quella parificazione di posizioni tra Regioni rilevata *supra* nel primo paragrafo.

Si noti bene che nell'attuazione di direttive comunitarie incidenti su materie di competenza legislativa concorrente, Regioni e Province autonome devono rispettare i principi fondamentali indicati dallo Stato nella Legge comunitaria annuale o in altra sua legge attuativa di direttive comunitarie.

Le leggi regionali e provinciali attuative di direttive comunitarie devono essere immediatamente comunicate al Dipartimento per il coordinamento delle Politiche comunitarie, così come i disegni di legge.

In applicazione delle norme sul potere sostitutivo dello Stato *ex art. 117, c. 5, Cost.*, nonché *ex art. 120 Cost.*, le norme adottate dallo Stato per l'adempimento degli obblighi comunitari nelle materie di competenza legislativa regionale e provinciale si applicano a decorrere dalla scadenza del termine fissato per il recepimento della direttiva comunitaria e fino alla entrata in vi-

gore degli atti normativi regionali e provinciali.

5. Conclusioni

Tirando le somme di quanto detto in queste pagine, si possono fare le seguenti considerazioni:

– la riforma del Titolo V Cost. non ha compiuto solo una mera *costituzionalizzazione* di norme ordinarie in materia di potere estero regionale, bensì ha aperto nuove opportunità di esercizio di tale potere da parte di Regioni e Province autonome;

– in particolare tale maggiore potere si potrà estrinsecare in un settore cui Regioni e Province autonome annettono importanza fondamentale: la partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario;

– le aperture dello Stato centrale per consentire una partecipazione condivisa alla formazione della posizione negoziale italiana in sede UE sono legittimamente temperate dalla previsione dell'obbligo di garantire la rappresentazione unitaria della posizione italiana;

– data la previsione *ex art. 117, c. 3, Cost.*, per cui sono di competenza concorrente “i rapporti con l'UE delle Regioni”, lo Stato garantisce la sua “non intrusione” negli affari di competenza legislativa regionale astenendosi dal formulare al posto delle Regioni, in caso di loro inattività, un'eventuale posizione ufficiale italiana.

Un dubbio a questo punto sorge: come deve essere interpretato il passaggio che in mancanza di osservazioni regionali, lo Stato procede alle “attività di propria competenza” per la formazione della posizione negoziale italiana? Per “attività di propria competenza” si devono intendere le sole materie di competenza esclusiva statale od anche concorrente? In questo secondo caso, poichè le osservazioni regionali possono giungere anche il giorno di effettiva discussione della proposta comunitaria in sede di Consiglio UE, l'eventuale inerzia regionale su una proposta comunitaria incidente su una materia concorrente che si manifesti all'ultimo momento precluderebbe comunque ogni possibilità

per il Governo centrale di esprimere una “posizione sostitutiva”.

E comunque non sarebbe nemmeno “giusto”...: le Regioni e Province autonome che tanto hanno voluto questo potere di partecipazione esteso ad ogni materia di loro competenza è bene che d’ora in poi sappiano gestire tale potere nel migliore dei modi, e in caso di loro inattività è bene che se ne prendano le relative responsabilità. Se le loro istanze vengono rappresentate e tutelate in sede UE, sono loro che ci guadagnano; è per converso giusto che in caso di loro immobilità, ogni relativa conseguenza ricada su di loro e soltanto su di loro. Adesso poi, ad alleggerire la mole di lavoro dei funzionari regionali che si occupano di politiche comunitarie arriveranno anche questi nuovi esperti.

In proposito verrebbe da domandarsi se tali esperti saranno individuati nelle file dei funzionari regionali ovvero se si tratterà di esperti esterni “presi in affitto”; se un singolo esperto od un piccolo gruppo di essi dovrà dividersi i compiti relativi a tutte le politiche comunitarie d’interesse regionale, ovvero se per ogni settore sarà individuato un esperto *ad hoc*... L’unica cosa che dice la norma è che tali esperti sono designati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome; la portata della norma relativa ai rapporti internazionali di Regioni e Province autonome non è stata in questa occasione esplicitata. Resta ancora il dubbio se Regioni e Province autonome abbiano o meno competenza a stipulare con enti omologhi “accordi internazionali”, diversi da quelli che fino ad ora possono aver concluso a titolo di “attività promozionali”.

La “disattenzione” fino a questo momento della Cabina di regia e del Governo sul punto può essere d’altronde giustificata dal fatto che adesso *altre* erano le priorità delle Regioni e delle Province autonome nel settore degli affari esteri. È d’altronde innegabile l’importanza di gran lunga superiore dell’UE per le Regioni rispetto all’ordinamento internazionale *tout court*: l’Unione europea è la nostra realtà e il nostro futuro.