

La “dimensione comunitaria” dei nuovi Statuti regionali

di Barbara Sardella

Sommario

1. *Premessa.* – 1.1. *Parte prima: il contesto normativo di riferimento.* – 1.2. *Il Titolo V della Costituzione.* – 1.3. *Le modifiche alla legge La Pergola: la legge 4 febbraio 2005, n. 11.* – 2. *Parte seconda: i contributi provenienti dall'ordinamento comunitario e dagli organismi di rappresentanza sopranazionale.* – 2.1. *Le norme proposte per la Costituzione europea.* – 2.2. *La posizione del Comitato delle Regioni: il test sull'applicazione del principio di sussidiarietà.* – 2.3. *I documenti degli organismi di rappresentanza. I contributi della CARLE.* – 2.4. *La dichiarazione sul regionalismo in Europa.* – 3. *Parte terza: i nuovi Statuti regionali e i rapporti con l'Unione europea.* – 3.1. *Le leggi regionali di procedura e le leggi comunitarie regionali.*

1. *Premessa*

Con l'entrata in vigore della riforma costituzionale, contenuta nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione, l'ordinamento italiano ha formalmente riconosciuto la “dimensione comunitaria” delle Regioni, nel senso che ha dettato i presupposti formali necessari affinché anche le Regioni possano esercitare la propria potestà normativa nell'ambito dei complessi rapporti con l'ordinamento comunitario⁽¹⁾.

(1) In tal senso cfr. G. D'ALESSANDRO, *Prime riflessioni sull'impatto della costituzionalizzazione del “vincolo comunitario” sulla giurisprudenza costituzionale*, in questa *Rivista*, n. 2/2003, p. 207 ss., il quale sostiene che il rinvio generale al rispetto dell'ordinamento comunitario, considerato nel suo complesso come insieme di norme positive e di principi frutto dell'interpretazione, quando non addirittura della creazione, giurisprudenziale, rappresenta la volontà del legislatore di “costituzionalizzare” l'intero *acquis communautaire*, A. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista*, n. 5/2003, p. 813 ss. e la bibliografia ivi citata; c'è chi ri-

Ed invero, se non vi è dubbio che l'attuazione della riforma costituzionale, nel senso voluto dalla legge del 2001, pone innumerevoli questioni di riparto di competenze all'interno dell'ordinamento nazionale, nondimeno può essere trascurato il nodo dei tutt'altro che risolti rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario ⁽²⁾. Si origina così un articolato quadro normativo di riferimento, che rischia, anche alla luce della giurisprudenza, ormai consolidata, della Corte di giustizia ⁽³⁾ e della Corte costituzionale ⁽⁴⁾, di avere tratti piuttosto indi-

tiene, al contrario, che la riforma del Titolo V abbia piuttosto introdotto un obbligo destinato ad operare i propri effetti esclusivamente sul riparto di competenze tra Stato e Regioni: cfr. E. CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in questa *Rivista*, n. 1/2002, p. 11 ss. Per una panoramica generale sulle innovazioni prodotte dalla riforma costituzionale del 2001 cfr. *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, a cura di S. Pannunzio, E. Sciso, Giuffrè, 2002.

(2) Si parla, in proposito, di *multilevel governance* per (tentare di) dare una qualificazione all'insieme degli elementi che costituiscono oggi l'assetto costituzionale europeo: così L. VIOLINI, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome*, in *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, a cura di G. FALCON, Il Mulino, 2003, p. 111 ss.; sullo stesso argomento si veda anche D. STRAZZARI, *Le competenze complementari e il metodo aperto di coordinamento: suggerimenti per un ruolo più attivo delle Regioni in ambito comunitario*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 2003, p. 220 ss. La proposta di Costituzione europea contiene una norma che aveva l'intento di definire i rapporti tra gli ordinamenti, almeno dal punto di vista comunitario, sancendo formalmente il primato del diritto dell'Unione: cfr. l'art. I-6, il quale recita che "la Costituzione e il diritto adottato dalle istituzioni dell'Unione nell'esercizio delle competenze a questa attribuite prevalgono sul diritto degli Stati membri". Il mandato conferito alla CiG 2007 prevede però il superamento di questa disposizione, rinviando ad una dichiarazione finale che richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia.

(3) E ormai infatti nota la posizione della Corte di giustizia sul principio in base al quale l'eventuale inerzia delle amministrazioni regionali per omessa osservanza della disciplina comunitaria configura un inadempimento, ex art. 226 del trattato, imputabile allo Stato membro: cfr. la sentenza 23 dicembre 1991, C-33/90, *Commissione c. Italia*, in *Racc.* I-5987 ss. E, più di recente, le sentenze del 16 settembre 2004, C-248/02, *Commissione c. Repubblica Italiana*, non pubblicata, e del 9 dicembre 2004, C-79/03, *Commissione c. Regno di Spagna*, in *Racc.* I, 11619.

(4) Cfr. la sentenza della Corte costituzionale dell'11 luglio 1989, n. 389, nella quale la Corte ripercorre la propria giurisprudenza in tema di rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario, sottolineando come l'interazione tra i due ordinamenti dia luogo ad un meccanismo di "non interferenza", nel senso che, nelle materie di competenza comunitaria, la norma nazionale va disapplicata dall'interprete, sia esso giudice o pubblica amministrazione, in modo tale che non possa interferire, appunto, con la disciplina comunitaria.

stinti.

In tal senso, al legislatore regionale è attribuito il duplice onere di produrre una legislazione conforme ai principi costituzionali e a quelli derivanti dall'ordinamento europeo, nel rispetto della regola generale in base alla quale il riparto di competenze derivante dall'ultima riforma costituzionale non può comunque pregiudicare la corretta applicazione dei principi di diritto comunitario.

Con l'avvertenza, e tenuto conto degli auspici manifestati anche a livello comunitario dal Parlamento europeo e dal Comitato delle Regioni, sino ad arrivare al Libro Bianco sulla *Governance* proposto dalla Commissione europea nel 2001, nel quale si favoriscono i processi di *multilevel government* ⁽⁵⁾, che il maggiore coinvolgimento delle Regioni europee nel processo decisionale dell'Europa potrà essere garantito, da un lato, dall'inserimento negli ordinamenti degli Stati di regole certe ⁽⁶⁾

(5) È noto, al riguardo, come il libro bianco sulla *Governance* riassume la posizione della Commissione europea in ordine alla necessità di ridurre la distanza tra il cittadino e le istituzioni comunitarie, al fine di favorire la partecipazione attiva ad ogni fase della vita pubblica, a partire da quella della definizione delle politiche europee. Questo coinvolgimento non può non partire "dal basso", vale a dire dal dialogo con le istituzioni pubbliche locali, tradizionalmente più vicine e, sulla carta, più inclini al dialogo con la società: su questo tema si veda l'approfondimento di S. MANGIAMELLI, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella Governance europea*, in <http://www.issrfa.cnr.it>.

(6) Potrebbe apparire come un'ovvietà, ma va comunque precisato che sono ancora molto rare le occasioni "formali" in cui la Comunità europea dialoga direttamente con le Regioni. I casi più significativi sono quelli dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali o con iniziative comunitarie, nonché, per guardare ad un livello di *governance* ancora più "basso", quelli dei finanziamenti che la normalmente la Commissione riserva anche ad enti territoriali inferiori, che sono regolati da un partenariato diretto rispetto al quale non interviene, se non in chiave di supporto tecnico-politico, l'amministrazione statale. Emblematico è, al riguardo, il contenuto del considerando n. 27 del regolamento CE n. 1260/99, il cd. regolamento quadro su fondi strutturali per il periodo di programmazione 2000-2006, in cui è richiamato il cd. principio del partenariato con le autorità regionali e locali, in quanto parte integrante del processo di definizione prima e di attuazione poi degli interventi. Lo stesso principio è riproposto nell'ambito della programmazione 2007-2013 all'art. 11 del regolamento Ce n. 1083/2006, nel quale si precisa tuttavia che il partenariato è condotto nel pieno rispetto delle competenze istituzionali, giuridiche e finanziarie di tutti i *partner*. Per un'analisi comparativa sull'argomento si veda S. Gozi, *Regioni europee e processi decisionali dell'Unione: quale equilibrio? I casi di Belgio, Spagna, Germania e Regno Unito*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2003, p. 340 ss.

e, dall'altro, da una maggiore assunzione di responsabilità e di consapevolezza dei rispettivi ruoli da parte dei molteplici protagonisti di questo complicato processo ⁽⁷⁾.

1.1. *Parte prima: il contesto normativo di riferimento*

Quello dei rapporti tra Stato centrale ed amministrazioni regionali, da un lato ed Unione europea, dall'altro, costituisce l'oggetto di un insieme di norme con le quali è stato disciplinato il tema del coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee e dell'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari; è in particolare alla cd. "legge Fabbri", l. 16 aprile 1987, n. 183 che va riconosciuto il merito di aver introdotto nell'amministrazione dello Stato centrale alcuni organi incaricati del coordinamento delle politiche comunitarie, di aver definito le funzioni del CIPE per ciò che attiene alla connessione tra politiche comunitarie e programmazione economica nazionale e, soprattutto, di aver previsto il Fondo di rotazione per le risorse derivanti dal bilancio comunitario.

Sul fondo, costituito ai sensi della legge 25 novembre 1971 n. 1041 in materia di gestioni fuori bilancio nell'ambito delle amministrazioni dello Stato, vengono versate le somme erogate dalle istituzioni comunitarie a titolo di contributo o sovvenzione in favore dell'Italia, nonché la quota di cofinanziamento nazionale a carico del bilancio dello Stato; spetta, ancora, al fondo procedere alle erogazioni di tali quote richieste dai soggetti attuatori degli interventi cofinanziati.

Accanto a questo istituto, estremamente importante per le amministrazioni nazionali che attuano gli interventi comunitari e che trovano nel fondo di rotazione l'interlocutore unico cui rivolgere le domande di pagamento della quota nazionale, la legge disciplina le modalità di attuazione delle direttive comu-

(7) In questo contesto, che chiama direttamente in causa il principio di sussidiarietà e la sua applicazione anche all'interno degli ordinamenti degli Stati, una imprecisa definizione dei ruoli istituzionali può determinare una pericolosa sovrapposizione degli stessi, con il rischio di non perseguire quegli obiettivi individuati.

nitare, conferendo "ad alcune di esse", come si legge all'art. 14, la "forza di legge", quale "viatico" per garantire l'attitudine di tali atti ad incidere sull'ordinamento interno dello Stato.

In particolare, l'art. 14, ancora in vigore nella sua formulazione originaria ma in realtà superato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia sugli effetti diretti delle direttive, stabilisce che le norme contenute in queste ultime hanno forza di legge con effetto dalla data di emanazione del decreto presidenziale contenente le pertinenti norme di attuazione.

Per ciò che riguarda più da vicino i temi di questo scritto, la legge Fabbri prevedeva la comunicazione dei progetti dei regolamenti, delle raccomandazioni e delle direttive, sui quali le Regioni potevano inviare al Governo le proprie osservazioni. Stessa procedura era prevista per gli atti comunitari adottati nelle materie di competenza regionale, con particolare riguardo alle raccomandazioni e alle direttive, ai quali le Regioni potevano dare attuazione per via amministrativa mentre per l'attuazione legislativa, prevista per le materie coperte da riserva di legge, lo Stato dettava "le necessarie norme di principio".

I disegni di legge regionale di attuazione di raccomandazioni e direttive comunitarie dovevano poi essere trasmessi al Governo, per il successivo invio alla Commissione europea.

Non può mancare poi un cenno ai contenuti della legge La Pergola⁽⁸⁾, cui si riconosce il merito di aver riportato a sistema la materia della partecipazione italiana alla formazione degli atti comunitari nonché quella della esecuzione delle disposizioni di diritto comunitario.

Si deve infatti alla legge La Pergola l'aver introdotto lo strumento della legge comunitaria, quale atto normativo generale e periodico per recepire, in particolare, le disposizioni contenute nelle direttive comunitarie, riducendo in tal modo il contenzioso legato al mancato recepimento nei termini previsti e di aver precisato le competenze delle Regioni e delle Province autonome in ordine alla possibilità di adottare provvedimenti nor-

(8) Legge 9 marzo 1989, n. 86, Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari.

mativi per dare attuazione alle direttive comunitarie.

1.2. *Il Titolo V della Costituzione*

Il nuovo art. 117 pone sullo stesso piano il tipo di potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, esercitata nel rispetto della Costituzione, come pure dei “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”, recependo il tal modo un principio elaborato in trent’anni di giurisprudenza costituzionale⁽⁹⁾, e aggiunge, al comma 3, che tra le materie di legislazione concorrente c’è anche quella relativa ai rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni⁽¹⁰⁾.

Controverse sono le valutazioni espresse in merito a questa disposizione: da una parte, infatti, c’è il rammarico di un’occasione perduta, nel senso che la riforma costituzionale non contiene una disposizione diretta a disciplinare esclusivamente i rapporti con l’ordinamento comunitario; dall’altra, però, c’è chi sottolinea come essa conferisca agli obblighi comunitari una grande importanza, sia in quanto norme parametro di legittimità (ora) anche costituzionale che “in relazione al nuovo quadro istituzionale” riguardante i rapporti fra i diversi livelli di governo, al punto che il rispetto degli obblighi comunitari diventa un “vero e proprio elemento di unificazione del sistema”⁽¹¹⁾.

Il comma 5 attribuisce rilievo costituzionale alla partecipazione delle Regioni e delle Province alla cd. fase ascendente e discendente della formazione del diritto comunitario, riconoscendo la potestà a dare attuazione agli atti dell’Unione europea adottati nelle materie di loro competenza, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di ina-

(9) A partire dalla sentenza n. 183 del 1973.

(10) Nutrita è ormai la dottrina che ha commentato sotto questo profilo il nuovo Titolo V: per un’analisi generale si rinvia a P. BILANCIA, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in questa *Rivista*, 2002, p. 49 ss.

(11) Cfr. A. PAJNO, cit., p. 818.

dempienza⁽¹²⁾.

La preoccupazione che l'inerzia della amministrazioni regionali potesse tradursi in un inadempimento ai sensi dell'art. 226 del TCE ha fatto sì che il legislatore statale si sia mantenuto la prerogativa di definire con propria legge le questioni di carattere procedurale e, soprattutto, le disposizioni che consentono comunque allo Stato di adempiere agli obblighi posti dalla normativa comunitaria.

Resta, infatti, intatto il potere di sostituzione dello Stato, come meglio si vedrà nell'esame delle disposizioni della legge La Loggia e della legge n. 11/2005, in quanto unico responsabile, sul piano delle relazioni esterne, per l'eventuale mancata osservanza della disciplina comunitaria.

Per aumentare il livello di attenzione delle Regioni circa il tema delle infrazioni al diritto comunitario ad esse imputabili, la legge finanziaria 2007 ha disciplinato in modo sistematico il diritto di rivalsa dello Stato centrale nei confronti dei soggetti pubblici, siano essi Regioni, Province autonome, enti territoriali, il cui comportamento ha determinato l'apertura di una procedura di infrazione nei confronti dello Stato italiano⁽¹³⁾.

Si prevede, in particolare, il diritto di rivalersi nelle cd. "regolazioni finanziarie operate a carico dell'Italia" da parte della Commissione europea a valere sui fondi comunitari, vale a dire sulla quota di risorse comunitarie assegnate a ciascuna Regione nell'ambito degli strumenti della politica regionale.

Per ciò che attiene alla cd. fase ascendente, va precisato che la copertura data alle prerogative regionali da parte del nuovo articolo 117 assume, in realtà, poco più del valore di una semplice dichiarazione di intenti e non costituisce un principio al

(12) Va ricordato che già la legge 14 aprile 1998, legge comunitaria 1997-1999, aveva modificato in questo senso la legge La Pergola.

(13) Cfr. commi da 1213 a 1222 dell'unico articolo di cui è composta la legge n. 296 del 27 dicembre 2007, legge finanziaria per il 2007. Per un commento sul tema, con riguardo alla violazione delle norme della CEDU, si veda a A. COSSIRI, *Una norma di sistema nella finanziaria? La responsabilità delle autonomie locali per la violazione della CEDU, secondo la legge finanziaria 2007*, in *All'incrocio tra Costituzione e CEDU. Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo*, Ferrara, 9 marzo 2007, Atti in corso di pubblicazione, Giappichelli.

quale le Regioni possono, verosimilmente, appellarsi, per aumentare la propria autorevolezza istituzionale sul piano dei rapporti con l'Unione europea.

Come si avrà modo di precisare, infatti, si ritiene che tale partecipazione debba piuttosto svilupparsi sul piano delle relazioni "politiche", della efficienza dei canali di circolazione delle informazioni e della capacità di sviluppare "virtuose" sinergie tra amministrazioni regionali, con particolare riguardo alle strutture tecniche di supporto ai Consigli, da accompagnare agli ormai tradizionali canali di *lobbying* sperimentati dalle Giunte regionali ⁽¹⁴⁾.

La legge n. 131 del 2003

Le attenzioni del legislatore statale si sono tradotte nelle puntuali disposizioni della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", conosciuta come Legge La Loggia, con le quali è stata attuata la riserva di legge prevista dalle norme della riforma costituzionale. L'art. 1 della legge, nel dare attuazione all'articolo 117, primo e terzo comma della Costituzione, in materia di legislazione regionale, riprende, nella sua sostanza, il primo comma dell'articolo medesimo, ribadendo che la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni è esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ed internazionale, nei confronti dei quali l'Italia ha accettato le limitazioni della propria sovranità derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, *ex art. 10* della Costituzione, e dagli accordi sottoscritti in base al successivo art. 11.

L'art. 5 della legge, che contiene le disposizioni di attuazione dell'art. 117, quinto comma della Costituzione sulla partecipazione delle Regioni in materia comunitaria, prevede il concorso diretto delle Regioni e delle Province autonome, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari. Dal momento che il riferimento alle competenze

(14) Sul tema si rinvia a M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane nella multi-level governance. I canali di accesso alla UE*, in questa *Rivista*, n. 4/2004, p. 623 ss.

della Regione è generico, si ritiene che queste riguardino tanto le materie di competenza concorrente quanto quelle, non enumerate dall'art. 117, di competenza esclusiva, di modo che, ancor prima di definire, le modalità pratiche di partecipazione delle delegazioni regionali, queste potrebbero anche trovarsi di fronte al problema di stabilire in che misura l'argomento all'ordine del giorno dei lavori delle istituzioni comunitarie coinvolge le rispettive prerogative.

Al riguardo, come si vedrà meglio in seguito, la legge n. 11/2005, nel disciplinare la materia in maniera espressa, utilizza la medesima espressione.

La procedura prevista dalla legge La Loggia coniuga l'applicazione del principio costituzionale sulla partecipazione regionale al processo di formazione prima e di applicazione poi del diritto comunitario con l'esigenza di garantire "l'unitarietà della rappresentazione" della posizione espressa dallo Stato, attraverso un raccordo a livello di Conferenza Stato-Regioni.

Spetta infatti alla Conferenza Stato-Regioni il compito di coordinare la posizione dell'Italia, tenendo conto delle particolarità espresse dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome, con la previsione che nella delegazione del Governo deve essere presente almeno un loro rappresentante; si tratta di una differenziazione che tiene conto delle forme e delle condizioni di particolare autonomia riconosciuti dall'art. 116 della Costituzione, fermo restando, però, che i poteri per il recepimento diretto della normativa comunitaria sono disciplinati in modo uniforme e sono attribuiti secondo il principio *ratione materiae*.

Nelle materie di competenza regionale ⁽¹⁵⁾, il Capo delegazione può anche essere un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma ed è designato dal Governo sulla base di criteri determinati in un accordo di cooperazione concluso tra Governo e Regioni in sede di Conferenza Stato-Regioni, in attesa o in mancanza del quale il capo delegazione è designato

(15) Secondo la dizione generica contenuta al comma 4 dell'art. 117 della Costituzione.

dal Governo.

Al di là delle garanzie di partecipazione, richiamate nel testo dell'art. 5 della legge La Loggia, occorre rilevare che il rafforzamento istituzionale delle autonomie locali nei confronti dell'Unione europea sarà tanto più possibile quanto sarà definito, anche in termini formali e non con petizioni di mero principio, il raccordo sul piano interno sulle tematiche di interesse regionale, rispetto alle quali la delegazione nazionale dovrà comunque essere in grado di esprimere una posizione univoca.

In mancanza di questo accordo, infatti, la posizione dell'Italia nel suo complesso risulterà indebolita e con una ridotta capacità di incidere.

Il comma 2 dell'art. 5 disciplina la legittimazione attiva delle Regioni e delle Province autonome ad impugnare gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi; in realtà, si tratta di una legittimazione attiva indiretta, esercitata dal Governo, quindi dallo Stato centrale, nei confronti della Corte di giustizia su richiesta delle Regioni, che da facoltà diviene obbligo di agire nel momento in cui il ricorso sia richiesto a maggioranza assoluta dalla Conferenza Stato-Regioni.

Anche il contenuto di quest'ultima disposizione non è esente da rilievi: in primo luogo, tale norma non appare in linea con la rubrica dell'articolo in cui è inserita, formalmente riferita all'attuazione del comma quinto dell'art. 117 che non riguarda, neanche in maniera implicita, le modalità di ricorso contro gli atti comunitari ⁽¹⁶⁾; né, d'altro canto, l'ordinamento di uno Stato membro può dettare norme sulla legittimazione a ricorrere *ex art. 230 del trattato CE* ⁽¹⁷⁾, di modo che la disciplina presa in esame va riservata alla tematica dei rapporti interni tra Stato e Regioni, le quali mantengono intatta la facoltà di impugnare di-

(16) Art. 117, comma quinto: "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".

(17) Cfr. C. IANNONE, *Commento all'art. 230 del trattato CE*, in *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, a cura di A. Tizzano, Giuffrè, 2004.

rettamente gli atti al Tribunale di prima istanza secondo quanto previsto al quarto comma dell'articolo sopra citato ⁽¹⁸⁾.

È altrettanto pacifico, in proposito, che l'illegittimità nulla avrebbe a che fare con le competenze e le prerogative delle Regioni, dal momento che non vi è nessuna norma dei Trattati che contiene una simile garanzia.

In quest'ottica, la previsione di un obbligo ad impugnare l'atto a fronte di una richiesta espressa da parte della Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta dei membri può essere una forma di garanzia ulteriore riconosciuta dallo Stato italiano nei confronti delle amministrazioni regionali, le quali, sia per ragioni di opportunità che per una condizione oggettiva, vale a dire quella di non trovarsi nella situazione richiesta dal quarto comma dell'art. 230 del trattato CE, potrebbero non proporre ricorso contro un atto comunitario ritenuto comunque illegittimo.

La norma così formulata appare compatibile con il principio secondo il quale la legittimazione ad impugnare di uno Stato membro ha portata generale, nel senso che gli Stati sono considerati dei ricorrenti privilegiati, per i quali non è richiesta l'esistenza di uno specifico interesse ad agire o di un legame con l'atto, potendo essi impugnare anche atti di cui non sono destinatari ⁽¹⁹⁾.

(18) Secondo l'orientamento della Corte, infatti, l'articolazione delle competenze all'interno di uno Stato membro è irrilevante ai fini dell'ordinamento comunitario. Ciò comporta che una Regione non può impugnare un atto comunitario se non nel caso in cui questo la riguardi "direttamente ed individualmente", in virtù cioè del medesimo tipo di legittimazione riconosciuta alle persone fisiche e giuridiche: cfr. in tal senso, la sentenza del Tribunale di prima istanza del 23 ottobre 1998, T-609/97, *Regione Puglia c. Commissione*, in *Racc.* 1998, II-4051, nel quale è stata negata la legittimazione attiva della Regione ex art. 230, secondo comma, riservato esclusivamente alle amministrazioni centrali degli Stati. La stessa tesi è stata ripresa dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 425/99.

(19) Così C. IANNONE, *Commento all'art. 230 del trattato CE*, cit.; la legittimazione privilegiata degli Stati si basa sul presupposto che essi sono i costituenti delle istituzioni comunitarie ed hanno, pertanto, il diritto/dovere di vigilare sul "rispetto della legalità da parte dell'ente che hanno creato e quindi il perseguimento, entro i limiti e alle condizioni poste dal patto d'unione, delle finalità in funzione delle quali hanno costituito la Comunità": così A. TIZZANO, *Art. 173*, in *Trattato istitutivo della Comunità economica europea. Commentario*, diretto da R. Quadri, R. Monaco, A. Trabucchi, Milano, 1965, p. 1276.

Sino a qui le norme espressamente riferite dalla legge la Loggia all'attuazione dell'art. 117, comma quinto; in realtà, la riserva di legge statale va oltre e riguarda anche altre questioni di grande rilievo quali la disciplina della procedura relativa all'attuazione degli atti dell'Unione europea da parte delle Regioni e Province autonome e, soprattutto, l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato in caso di loro inadempienza. A tale aspetto il legislatore ordinario ha preferito riservare una disposizione specifica, riguardante il più generale potere sostitutivo del Governo in caso di inerzia delle amministrazioni periferiche delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni, secondo quanto previsto all'art. 120 della Costituzione⁽²⁰⁾.

In effetti, le due norme presentano alcune particolarità: mentre l'art. 117 riguarda espressamente il caso di surroga delle Regioni per inadempimento degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario ed internazionale, l'art. 120 si riferisce alle ipotesi in cui l'intervento statale risulta necessario non soltanto per scongiurare una procedura di infrazione da parte della Commissione europea ma soprattutto, per evitare che si crei un pregiudizio all'unità giuridica ed economica dello Stato, con particolare attenzione ai "livelli essenziali delle pre-

(20) Va rilevato che il potere di sostituzione dello Stato centrale in caso di inerzia delle Regioni e delle Province autonome nel recepimento di direttive comunitarie adottate in materie di competenza regionale è stato definito "cedevole" e meramente transitorio dallo stesso Consiglio di Stato: nel parere reso sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente il regolamento per il recepimento della direttiva 1999/90/CE si legge, infatti, che le norme adottate dallo Stato in via sostitutiva, a termini di recepimento scaduti, sono applicabili solo nell'ambito dei territori delle Regioni e Province autonome che non hanno provveduto e hanno il carattere della "cedevolezza", nel senso che diventano inapplicabili qualora le Regioni o le Province esercitino il potere loro proprio di attuazione della direttiva. Cfr. il parere del Consiglio di Stato, Adunanza generale del 25 febbraio 2002, in www.giustizia-amministrativa.it. Sulla questione della responsabilità dello Stato per omessa attuazione del diritto comunitario è intervenuta più volte anche la Corte costituzionale: si veda la sentenza n. 126 del 1996, nella quale si afferma il principio che "poiché dell'attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento interno, di fronte alla Comunità europea, è responsabile integralmente e unitariamente lo Stato, a questo ... spetta una competenza, dal punto di vista logico, di seconda istanza, volta a consentire ad esso di non trovarsi impotente di fronte a violazioni del diritto comunitario determinate da attività positive o omissive dei soggetti dotati di autonomia costituzionale".

stazioni concernenti i diritti civili e sociali"; in tal caso, inoltre, l'esercizio dei poteri sostitutivi deve comunque rispettare il principio di sussidiarietà e quello di leale collaborazione, i quali, viceversa, non sono citati nell'apparente analoga disposizione contenuta all'art. 117 limitatamente agli obblighi comunitari. Questa divergenza può essere giustificata da una considerazione di ordine oggettivo, e cioè che l'inosservanza di una norma di diritto comunitario da parte delle Regioni determina, per lo Stato, una violazione sanzionabile, di modo che l'amministrazione centrale, una volta avuta conoscenza dell'avvio della fase precontenziosa del procedimento per infrazione, potrebbe sollecitare le Regioni a sanare l'inadempimento, salvo poi doversi sostituire ad esse per evitare la condanna da parte della Corte di giustizia.

Altro è, invece, il caso in cui il Governo ritenga di trovarsi di fronte ad una situazione di "crisi istituzionale dei rapporti" tra amministrazione centrale ed amministrazioni periferiche, al punto da rendere necessario un intervento a tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica pubblica: in quest'ultimo caso, infatti, dovrebbe aver luogo un intenso lavoro "diplomatico", ispirato appunto al rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione.

L'art. 8 della legge La Loggia sembra potersi applicare in maniera indifferenziata a tutte le ipotesi di potere sostitutivo previsto dall'art. 120 della Costituzione, con la conseguenza che anche nel caso di violazione della normativa comunitaria il Presidente del Consiglio, su proposta del ministro competente per materia, ha l'obbligo di assegnare un congruo termine per l'adozione dei provvedimenti "dovuti e necessari", lasciando però il dubbio se sia possibile assegnare detto termine alle Regioni che, e sarà di certo il caso più frequente, avranno omesso di dare attuazione diretta nel proprio ordinamento a norme contenute in una direttiva comunitaria il cui termine di recepimento è già decorso.

A ben vedere, quindi, ci si trova di fronte ad una disciplina costituzionale poco coerente, dal momento che l'art. 117, comma quinto, non è in piena sintonia con quanto disciplinato

nel successivo articolo 120, alla quale è stata data attuazione con una disciplina che desta anch'essa qualche perplessità.

L'art. 8 della legge La Loggia prescrive, infine, l'abrogazione espressa dell'art. 11 della legge La Pergola, il quale conteneva una disciplina sulla sostituzione di Regioni e Province autonome piuttosto complessa ⁽²¹⁾.

Il potere di surroga esercitato dallo Stato in caso di inerzia delle Regioni e delle Province autonome non pregiudica le prerogative di queste ultime circa la possibilità di intervenire, successivamente, con una propria disciplina, ristabilendo in tal modo il corretto ordine di ripartizione delle competenze ⁽²²⁾.

1.3. *Le modifiche alla legge La Pergola: la legge 4 febbraio 2005, n. 11* ⁽²³⁾

La stagione di riforme istituzionali che sta interessando l'ordinamento giuridico italiano non poteva non riguardare il tema dei rapporti con l'ordinamento comunitario.

Dopo quasi un anno e mezzo dall'approvazione da parte della Camera dei Deputati, il 19 gennaio 2005 il Senato ha approvato il disegno di legge n. 2386 avente ad oggetto "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo

(21) Era infatti prevista l'assegnazione di un termine entro il quale le amministrazioni regionali dovevano adempiere agli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria, decorso il quale poteva intervenire lo Stato, anche attraverso la nomina di una commissione *ad hoc* formata dal Commissario di governo, da un magistrato amministrativo o da un avvocato dello Stato o da un professore universitario di ruolo in materie giuridiche e da un terzo membro di nomina regionale.

(22) Cfr. al riguardo la sentenza della Corte costituzionale n. 425 del 1999 nella quale si afferma il principio della piena legittimità costituzionale dell'intervento del governo che, con proprio regolamento, ha dato attuazione alle disposizioni della direttiva 92/43/CEE istitutiva della rete Natura 2000, precisando che tale intervento non pregiudica né comprime le prerogative regionali.

(23) "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari". Per un commento alla nuova legge cfr. E. CANNIZZARO, *La riforma della "legge la Pergola" e le competenze di Stato e Regioni nei processi di formazione e di attuazione di norme dell'Unione europea*, in *Riv. Dir. Int.* 2005, p. 153 ss., il quale rileva come la nuova legge si configuri piuttosto come testo unico di riordino, dal momento che si pone in una linea di sostanziale continuità con la passata disciplina.

dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari", che ridisegna la materia dei rapporti tra ordinamenti in maniera sistematica, tenendo anche conto dell'evoluzione della giurisprudenza⁽²⁴⁾, provvede all'abrogazione espressa della legge La Pergola⁽²⁵⁾ e detta le norme di dettaglio per garantire la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione e all'attuazione del diritto comunitario, sottolineando, per la prima volta, il ruolo dei Consigli regionali e Provinciali.

L'art. 2 della nuova legge ridisegna le funzioni del Governo per ciò che attiene alla formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea e detta nuove norme per consentire il puntuale adempimento dei compiti discendenti dall'ordinamento comunitario; a tal fine, è istituito il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), cui può chiedere di partecipare il Presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni e Pro-

(24) L'art. 1, infatti, compie un'opera di ricognizione di quello che è oggi il diritto comunitario da cui discendono obblighi che lo Stato è tenuto ad osservare, rappresentato, nell'ordine, da ogni atto comunitario e dell'Unione europea che vincoli la Repubblica italiana ad adottare provvedimenti di attuazione nonché dall'accertamento giurisdizionale, con sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, della incompatibilità di norme legislative e regolamentari dell'ordinamento giuridico nazionale con le disposizioni dell'ordinamento comunitario ed infine da decisioni quadro e da decisioni adottate nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Così come formulato, l'elenco non risulta essere tassativo né, soprattutto, particolarmente chiaro: basti pensare, in proposito, che in sede di approvazione definitiva della legge da parte del Senato, il Governo ha fatto proprio un ordine del giorno nel quale si dice che in sede di attuazione della legge il riferimento all'art. 1, comma 2, lett. b), va inteso "come fatto alle sentenze degli organi giurisdizionali della Comunità europee e dell'Unione europea non suscettibili di ulteriore ricorso". Al di là della tecnica redazionale – è abbastanza improbabile, infatti, che un simile impegno possa tradursi in un obbligo pari a quello contenuto nel testo di una legge formalmente approvata – va sottolineato che le due espressioni non possono essere considerate come l'una interpretazione o esplicazione dell'altra, rappresentando, piuttosto, concetti giuridicamente differenti. Pur riconoscendo lo sforzo compiuto dal legislatore di rendere ancora più esaustiva la prescrizione già contenuta nell'art. 1 della legge La Pergola, va detto che l'obbligo di garantire l'osservanza del diritto comunitario discende direttamente dall'art. 10 del trattato CE, che contiene il principio generale di leale cooperazione degli Stati membri circa l'osservanza e la corretta realizzazione degli scopi previsti dal trattato.

(25) Cfr. il comma 2 dell'art. 22 della legge.

vince autonome, o suo delegato, nel caso in cui vengano trattate questioni che interessano anche le Regioni e le Province autonome⁽²⁶⁾.

L'articolo non specifica come questo coinvolgimento sia assicurato dal punto di vista tecnico, nel senso che non è chiaro a chi spetta di stabilire se una materia rientri o meno tra le competenze regionali; la norma, inoltre, contiene un generico riferimento alle "questioni che interessano anche le Regioni e le Province autonome", senza spiegare se si tratta delle stesse materie indicate, almeno parzialmente, nel riparto di competenze previsto dal nuovo assetto costituzionale.

Questa considerazione porterebbe a ritenere che non vi sia una stretta correlazione tra le due norme e che, di conseguenza, un rappresentante delle Regioni potrebbe essere invitato a partecipare al comitato anche su materie che non riguardano, direttamente, la competenza delle Regioni; potrebbe essere il caso, ad esempio, delle misure adottate in materia di controllo dell'immigrazione da Stati terzi, espressamente riservata allo Stato dall'art. 117 della Costituzione ma che contiene profili di grande rilievo per le Regioni, soprattutto per quelle che subiscono una forte pressione migratoria.

L'art. 5 della legge prende in esame la partecipazione delle Regioni alla fase di formazione degli atti comunitari, così come richiamati ai commi 1 e 2 dell'art. 3⁽²⁷⁾; riprendendo quando

(26) Il funzionamento del CIACE è stato disciplinato dal d.P.C.M. del 9 gennaio 2006 nonché per la parte di competenza dal Decreto del Ministro per le Politiche comunitarie di pari data, successivamente abrogato e sostituito dal Decreto del Ministro per le politiche comunitarie del 9 ottobre 2006, che ha provveduto ad una riorganizzazione interna del Dipartimento politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio.

(27) Anche in questo caso, l'opera del legislatore nazionale non risulta particolarmente chiara: l'art. 3, infatti, utilizza genericamente l'espressione "atti comunitari", precisando che tra questi sono presenti anche documenti di consultazione, libri verdi e bianchi nonché comunicazioni predisposte dalla Commissione europea, senza distinguere tra atti vincolanti e non; al contrario, sarebbe stato più utile prevedere un coinvolgimento sistematico, oltre che formalmente obbligatorio, nella procedura di adozione degli atti comunitari vincolanti, rinviando a momenti di consultazione periodica il confronto con le Regioni sugli atti di indirizzo, privi di efficacia vincolante. L'ordinamento comunitario, da parte sua, tende ad una maggiore precisione e nel protocollo sulla sussidiarietà allegato alla Costituzione per l'Europa era stato proposto, all'art. 3, che "ai fini del presente protocollo, per progetto di atto legislativo eu-

già in parte inserito nell'ordinamento dall'art. 1 *bis* della legge La Pergola ⁽²⁸⁾, è infatti previsto che tutti i progetti di atto comunitario siano trasmessi alla Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome, oltre che come assoluta novità, alla Conferenza dei presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome, i quali, al fine di concorrere alla formazione della posizione italiana, possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio o al Ministro per le Politiche Comunitarie, entro venti giorni dalla data di ricezione dell'atto stesso; in questo modo, le Regioni dovrebbero essere messe nella medesima condizione di conoscibilità delle proposte di atto comunitario previste per i due rami del Parlamento nazionale ⁽²⁹⁾.

In particolare, l'ultima parte del comma 3 precisa che le osservazioni delle Regioni e delle Province autonome devono essere inviate alle amministrazioni centrali competenti per il tramite della Conferenza dei presidenti delle Regioni o per il tramite della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, creando in questo modo una situazione di incertezza giuridica rispetto alla natura stessa dell'intervento regionale; se da una parte, infatti, la norma si giustifica nella esigenza di sottolineare il ruolo delle giunte regionali separandolo da quello dei consigli, o assemblee, dall'altro è evidente che una simile distinzione può alimentare la tentazione di comunicare posizioni diverse.

Molto meglio sarebbe stato disciplinare una modalità di coordinamento interregionale che portasse alla presentazione di proposte unitarie, tenendo conto della riserva di legge statale contenuta al comma 5 dell'art. 117 della Costituzione e la-

ropeo si intende la proposta della Commissione, l'iniziativa di un gruppo di Stati membri, l'iniziativa del Parlamento europeo, la richiesta della Corte di giustizia, la raccomandazione della Banca centrale europea e la richiesta della Banca europea per gli investimenti, dirette all'adozione di un atto legislativo europeo". L'art. 4 del protocollo aggiunge che la Commissione trasmette tali atti ai Parlamenti degli Stati membri.

(28) Introdotto con la legge 29 dicembre 2000, n. 422 e poi modificato dalla legge 1° marzo 2002, n. 39.

(29) Sul tema della partecipazione dei Parlamenti nazionali alla fase ascendente cfr. F. FERRARO, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella fase ascendente del diritto dell'Unione europea*, in *Dir. pubbl. comp. eur.* 2003, p. 182 ss.

sciando alla competenza delle Regioni la disciplina dei rapporti interni all'organizzazione regionale.

Un altro appunto riguarda il termine di venti giorni che, se da una parte, appare congruo rispetto alla necessità di inserirsi all'interno di una complessa procedura, dall'altra richiede uno sforzo organizzativo e di coordinamento interregionale non indifferente; in altre parole, se le Regioni, ed in special modo i consigli regionali che non erano in precedenza coinvolti, vorranno esprimere la loro opinione prima che un atto comunitario sia discusso ed approvato dovranno sviluppare eccellenti doti di raccordo politico e, ancora prima, di coordinamento sul piano tecnico.

Quest'ultima considerazione vale ancora di più per le prescrizioni contenute nei commi successivi del medesimo articolo, che completano la riserva di legge prevista dall'art. 117, solo in parte soddisfatta dall'art. 5 della legge La Loggia; con esse, infatti, la "nuova La Pergola" disciplina il coinvolgimento delle Regioni nell'adozione di atti comunitari riguardanti una materia di loro competenza. In tal caso, le Regioni, o le Province autonome, possono chiedere al governo di convocare la conferenza Stato-Regioni, al fine di raggiungere entro venti giorni l'intesa prevista dall'art. 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 ⁽³⁰⁾; se l'intesa non interviene nel termine previsto o nei casi di "motivata urgenza sopravvenuta", il Governo può procedere anche senza l'assenso della Conferenza Stato-Regioni.

Il comma cinque attribuisce anche alla Conferenza Stato-Regioni la facoltà di chiedere al Governo di apporre, in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea e nell'ipotesi in cui la proposta di atto comunitario riguardi materie di competenza regionale, la cd. riserva di esame parlamentare introdotta dall'articolo 4 e relativa all'ipotesi in cui la proposta di atto comunitario, oggetto dell'*iter* di approvazione a livello europe-

(30) Definizione e ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie e i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

o, sia, nel frattempo, all'esame di uno dei due rami del Parlamento ⁽³¹⁾. Nella sostanza, si prevede che a fronte di tale eventualità il Governo sia limitato nell'esercizio dei propri poteri di rappresentanza e di decisione all'interno dell'istituzione comunitaria sino a che non sia terminato il suddetto esame; poteri che tornano ad essere pieni decorso il termine di venti giorni dalla comunicazione alle Camere della apposizione della riserva da parte del Presidente del Consiglio, anche se le Camere non si sono pronunciate sul punto.

È evidente che una simile prescrizione, salutata con favore dal Parlamento in quanto sembrerebbe garantire un maggior coinvolgimento dell'Assemblea legislativa, non può che tradursi in un mero impegno politico che il Governo assume nei confronti degli esecutivi degli altri Stati membri dell'Unione; se da una parte, infatti, non si può negare che, nella sostanza, la riserva di esame interviene nella procedura di adozione dell'atto comunitario dall'altra va sottolineato che questa è interamente disciplinata dalle norme dei trattati e dal regolamento interno del Consiglio ⁽³²⁾, a nulla rilevando le norme adottate unilateralmente dall'ordinamento di uno Stato membro.

Il comma 7 dell'art. 5 introduce un partenariato istituzionale

(31) Si riporta il testo dell'art. 4, Riserva di esame parlamentare: "1. Qualora le Camere abbiano iniziato l'esame di progetti o di atti di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 3, il Governo può procedere alle attività di propria competenza per la formazione dei relativi atti comunitari e dell'Unione europea soltanto a conclusione di tale esame, e comunque decorso il termine di cui al comma 3, apponendo in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea la riserva di esame parlamentare. 2. In casi di particolare importanza politica, economica e sociale di progetti o di atti di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 3, il Governo può apporre, in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea, una riserva di esame parlamentare sul testo o su una o più parti di esso. In tale caso, il governo invia alle Camere il testo sottoposto alla decisione affinché su di esso si esprimano i competenti organi parlamentari. 3. Nei casi di cui ai commi 1 e 2, il Presidente del Consiglio dei ministri ovvero il Ministro per le politiche comunitarie comunica alle Camere di avere apposto una riserva di esame parlamentare in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea. Decorso il termine di venti giorni dalla predetta comunicazione, il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia parlamentare alle attività dirette alla formazione dei relativi atti comunitari e dell'Unione europea".

(32) Decisione del Consiglio del 22 marzo 2004 2004/338/CE, Euratom, in *GUUE* L 106 del 15 aprile 2004, modificata da ultimo con Decisione del Consiglio dell'11 ottobre 2004 2004/701/Ce, Euratom, in *GUUE* L 319 del 20 ottobre 2004.

tra Regioni e Governo, in virtù del quale, per le materie di competenza regionale, sono previsti dei tavoli di lavoro, cui prendono parte rappresentanti regionali individuati secondo criteri stabiliti a livello di Conferenza Stato-Regioni, con il compito di elaborare la posizione italiana che dovrà poi essere sostenuta, d'intesa con il Ministero degli Affari Esteri e con i Ministeri competenti, in sede di Unione europea⁽³³⁾.

La norma contiene poi una serie di prescrizioni circa l'obbligo del Governo, nella persona del Presidente del Consiglio dei Ministri, di informare costantemente e tempestivamente le Regioni, per il tramite della Conferenza Stato-Regioni, sulle materie di loro competenza inserite all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri sino ad arrivare ad un coinvolgimento della Conferenza stessa qualora tali materie siano tra quelle in agenda del Consiglio europeo. L'informativa riguarda anche i risultati delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea e del Consiglio europeo e deve essere inviata alle Regioni entro quindici giorni dallo svolgimento delle stesse.

Anche in quest'ultimo caso, affinché il coinvolgimento delle amministrazioni regionali sia effettivo e reale è necessario prevedere dei meccanismi che consentano una efficace ed immediata circolazione delle informazioni. Da segnalare in proposito che proprio in attuazione di quanto previsto dalla legge n. 11 del 2005 nel luglio del 2006 ha avuto avvio la trasmissione dei progetti di atto comunitario sui quali le Regioni potrebbero esprimere la propria posizione⁽³⁴⁾. La trasmissione degli atti è il frutto della collaborazione tra la Conferenza dei Presidenti dei

(33) Tale competenza viene esercitata nel rispetto delle prerogative riconosciute alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dall'art. 3 del Decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 303, in *GU* n. 205 del 1° settembre 1999, Suppl. ordinario n. 167/L, in base al quale spetta ad un apposito Dipartimento interno della Presidenza il compito di coordinare le varie amministrazioni dello Stato e delle Regioni nella fase di predisposizione della normativa comunitaria. Questa previsione non appare del tutto coerente con la scelta della legge La Loggia che, come si è visto, prevede addirittura che il capo della delegazione italiana durante i lavori del Consiglio e della Commissione possa essere un presidente di Regione, qualora le materie all'ordine del giorno siano di competenza regionale: in tal senso, E. CANNIZZARO, *La riforma della "legge La Pergola"*, cit. p. 154.

(34) Si tratta del progetto E-urop@.

Consigli e il Dipartimento politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio ed è realizzata attraverso un sistema di accesso ai documenti per mezzo di *User ID* e *password* che risponde alla esigenza di celerità della circolazione delle informazioni.

L'elemento di maggiore criticità, allo stato non ancora superato, è costituito dal fatto che gli invii riguardano atti estremamente eterogenei, sia nella forma che nel contenuto, senza alcuna selezione né filtro da parte dell'amministrazione centrale. Questo aspetto non ha consentito sino ad oggi una partecipazione efficace anche se ha messo in moto una seria riflessione sulla necessità di prevedere delle procedure interne alle amministrazioni regionali in grado di garantire la formazione della posizione della Regione, nel rispetto dei differenti ruoli di Giunta e Consiglio.

L'ultima considerazione riguarda i protagonisti di questo "nuovo" rapporto istituzionale: per le Regioni e le Province autonome si parla quasi esclusivamente di raccordo che avviene a livello di Conferenza Stato-Regioni, nella quale, com'è noto, sono presenti i Presidenti delle Regioni e Province autonome, e quindi, gli esecutivi regionali ⁽³⁵⁾. Tuttavia, trattandosi di una funzione prettamente normativa, non può tacersi la colpevole mancanza di un più intenso coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali, a dimostrazione che, ormai, anche il Parlamento nazionale considera "normale" attribuire in modo generalizzato, e non soltanto "delegare" nelle forme previste dalla Costituzione, la funzione normativa al Governo, sia esso centrale o periferico.

Interessanti elementi di novità sono contenuti nell'art. 8, il quale ridisegna la "legge comunitaria adattandola ai cambiamenti apportati dalla riforma costituzionale e riconoscendo un rilievo ancora più significativo all'attività di informazione nei

(35) In base all'art. 2 del d.P.C.M. 12 ottobre 1983, Istituzione della Conferenza Stato-Regioni, partecipano alla Conferenza i presidenti delle Regioni e delle Province autonome; non vi è alcun cenno ai Presidenti delle Assemblee regionali, i quali, viceversa, si sono organizzati su base volontaria nella Conferenza dei Presidenti, organismo in tutto e per tutto privato. Appare quindi abbastanza singolare che sia disciplinato un rapporto istituzionale con un organismo non riconosciuto dalla legge.

confronti delle Regioni in relazione agli atti adottati dalla Comunità e dall'Unione europea.

La verifica di compatibilità dell'ordinamento nazionale con questi ultimi viene effettuata attraverso il concerto con le amministrazioni regionali, le quali hanno il compito di verificare, a loro volta e nelle materie di competenza regionale, lo stato di conformità dei propri ordinamenti e di trasmettere il risultato al Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei ministri, con l'indicazione delle misure che si intende porre in essere.

A differenza di quanto accade per la cd. fase ascendente, nella fase discendente il coinvolgimento dei consigli regionali e delle Province autonome è identico a quello delle rispettive giunte, dal momento che l'informativa realizzata dallo Stato è rivolta sia alla Conferenza Stato-Regioni che alla Conferenza dei Presidenti delle assemblee elettive.

A seguito della verifica sopra richiamata, il Governo, entro il 31 gennaio di ogni anno, presenta al Parlamento il disegno di legge comunitaria annuale, la cui relazione, oltre gli elementi tradizionalmente già presenti ⁽³⁶⁾, "fornisce l'elenco degli atti normativi con i quali nelle singole Regioni e Province autonome si è provveduto a dare attuazione alle direttive nelle materie di loro competenza", anche con riferimento alle eventuali "leggi comunitarie regionali" ⁽³⁷⁾. L'elenco è predisposto dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni ed è trasmesso alla

(36) Con la relazione alla legge comunitaria il governo *a)* riferisce sullo stato di conformità dell'ordinamento interno al diritto comunitario, ivi compresi i ricorsi per inadempienza a carico della Repubblica italiana; *b)* fornisce l'elenco delle direttive da attuare in via amministrativa e di quelle attuate con regolamento; *c)* indica le Regioni del mancato inserimento delle direttive il cui termine di recepimento risulta scaduto o scade nel periodo a cui la proposta di legge comunitaria si riferisce.

(37) Vale a dire le cd. "leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle Regioni e dalle Province autonome"; in questo modo, la "nuova La Pergola" disciplina una possibilità già sperimentata da alcune Regioni (cfr. la parte terza del lavoro) in ordine al recepimento con legge regionale di direttive comunitarie relative a materie di competenza, secondo la nozione contenuta all'art. 9 della legge 86/1989. Sul punto cfr. A. ADINOLFI, *Nuove procedure per l'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di competenza regionale: verso le "leggi comunitarie regionali"?*, in *Riv. Dir. Int.* 2003, p. 759 ss.

Presidenza del Consiglio entro il 25 gennaio di ogni anno.

In tale ultima ipotesi il coordinamento degli interventi normativi delle Regioni per dare attuazione alla normativa comunitaria ritorna alla Conferenza dei Presidenti, e quindi alle giunte regionali, dando per scontato che tali provvedimenti, di norma, non possano che essere di proposta e di elaborazione dell'esecutivo.

In questa direzione si colloca, infine, l'art. 17 della legge, che disciplina la cd. sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni, convocata dal Presidente del Consiglio dei ministri almeno ogni sei mesi per la trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale; la conferenza è, in particolare, chiamata ad esprimersi sugli indirizzi relativi alla elaborazione e all'attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali e sullo schema di disegno di legge comunitaria annuale.

La norma in esame, che riproduce una analoga disposizione contenuta nella "vecchia" legge La Pergola, sembra non essere del tutto in linea con il contenuto degli articoli precedenti, in particolare dell'art. 5, dal momento che limita le consultazioni su quella che potrebbe ormai chiamarsi "dimensione comunitaria delle politiche regionali" ai soli esecutivi mentre la vera novità della legge n. 11/05 è proprio quella di aver formalmente coinvolto le Assemblee, attraverso il proprio organismo di rappresentanza.

D'altro canto, se questa articolata disciplina ha tutta l'aria di essere frutto di una svista, non si può non sospettare che la svista sia stata piuttosto "volontaria", dal momento che si deve riconoscere che si tratta della scelta oggettivamente più ovvia, modellata sul tipo di rapporto tra Giunta e Consiglio regionale ormai da molto tempo orientato da una funzione normativa di tipo delegato, nella quale i Consigli, soprattutto con riguardo a materie di carattere specialistico quali sono, tra l'altro, quelle su cui interferiscono i principi di diritto comunitario, si trovano a dover sostanzialmente ratificare le soluzioni proposte dagli esecutivi.

Come si vedrà in seguito, l'occasione dei nuovi Statuti re-

gionali è stata colta da molte Regioni per ridefinire questo tipo di rapporti, anche e soprattutto attraverso il nuovo ruolo che l'ordinamento regionale è chiamato a svolgere, dopo la riforma costituzionale, in relazione a quello comunitario ed internazionale.

Non altrettanto può dirsi con riguardo alla nuova legge La Pergola, che di certo non aumenta il peso specifico delle assemblee elettive le quali, viceversa, subiscono nei fatti un ulteriore ridimensionamento della propria capacità di incidere nelle procedure decisionali, a vantaggio delle giunte.

Spetterà quindi alle Regioni, ed in particolare all'attività di impulso che i Presidenti dei Consigli regionali intenderanno svolgere, il compito di aumentare la "democrazia diretta" delle politiche comunitarie su scala regionale e locale.

2. Parte seconda: i contributi provenienti dall'ordinamento comunitario e dagli organismi di rappresentanza sovranazionale

2.1. Le norme proposte per la Costituzione europea

Com'è noto, il Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007 ha deciso la convocazione di una nuova conferenza intergovernativa, cui è stato conferito un mandato dettagliato ⁽³⁸⁾, che costituisce il quadro di riferimento "esclusivo", come si legge nelle prime righe, e che si fonda sul superamento del concetto di Costituzione per riprendere quello, ormai consolidato, del trattato modificativo. In sostanza, il testo che la conferenza intergovernativa è chiamata a scrivere interviene su quello degli attuali trattati UE e Ce, che restano pertanto in vigore ⁽³⁹⁾.

(38) I documenti relativi alla CIG 2007 sono consultabili sul sito internet del Consiglio, www.consilium.europa.eu.

(39) Dato l'argomento di questo scritto non può che essere fatto un brevissimo accenno ai soli contenuti più rilevanti del mandato; al punto 3 delle osservazioni generali rivolte alla CIG si stabilisce chiaramente che non vi sarà una unificazione del testo dei trattati, i quali non avranno carattere costituzionale. Di conseguenza, anche la terminologia utilizzata riflette questo cambiamento: non più "Costituzione", via il ri-

Il dato che emerge dalle indicazioni fornite alla Conferenza intergovernativa del 2007 è nel senso di un ulteriore consolidamento del principio di sussidiarietà, in quanto garante, almeno in linea teorica, di una maggiore partecipazione dei parlamenti nazionali al processo decisionale comunitario⁽⁴⁰⁾.

Appare comunque utile dare conto delle norme proposte per la nuova Costituzione europea, con riguardo in particolare alla riflessione sulle sussidiarietà e sul ruolo delle autonomie.

Una parte rilevante dell'ampio dibattito avviato a supporto dei lavori della Convenzione cui era stato affidato il compito di redigere la proposta di Costituzione non poteva non riguardare la dimensione regionale e locale in Europa, quale elemento fondamentale nella definizione stessa degli assetti istituzionali proposti per la nuova Unione⁽⁴¹⁾. Se da una parte, infatti, era chiaro il principio che non spetta alle istituzioni della Comunità pronunciarsi sulla ripartizione delle competenze interne ad uno Stato membro⁽⁴²⁾, dall'altro occorreva comunque compiere un grande sforzo per attribuire la giusta considerazione alle istanze provenienti dalle collettività locali⁽⁴³⁾ e dalle stesse istituzioni

ferimento alla "legge" e alla "legge quadro", come pure a quelli che erano stati codificati come simboli dell'Unione, vale a dire la bandiera, l'inno e la moneta. Un chiaro compromesso al ribasso, indispensabile per far progredire comunque il processo di integrazione dopo le battute di arresto degli ultimi anni.

(40) Si veda il paragrafo II, *Dispositions relatives aux principes démocratiques*, del documento redatto dal segretariato generale del Consiglio (11218/07) del 26 giugno 2007 avente ad oggetto il mandato alla CIG del 2007, in www.consilium.europa.eu; cfr. anche il parere della Commissione europea del 13 luglio 2007, COM(2007) 412 final, nel quale però il rinvio al rispetto del principio di sussidiarietà è richiamato in maniera generica nei confronti dei Parlamenti nazionali.

(41) Cfr. al riguardo E. CANNIZZARO, *Convenzione europea e Titolo V della Costituzione italiana: spunti critici*, in *DUE* 2003, p. 3 ss.

(42) È nota, al riguardo, la posizione della Corte di giustizia, secondo la quale "il diritto comunitario non osta a che la responsabilità gravante su un ente di diritto pubblico di risarcire i danni provocati ai singoli da provvedimenti da esso adottati in violazione del diritto comunitario possa sorgere oltre a quella dello Stato membro stesso", riconoscendo, implicitamente, che la ripartizione di competenze interna ad uno Stato membro può attribuire agli organismi decentrati la responsabilità per i danni derivanti da norme contrarie a quelle comunitarie: cfr. la sentenza del 4 luglio 2000, C-424/97, *Haim*, in *Racc.* I-5123.

(43) Cfr. il documento di riflessione CONV 518/03 del 29 gennaio 2003 inviato dal Presidium alla Convenzione europea.

comunitarie ⁽⁴⁴⁾, proseguendo in tal modo lungo un percorso di valorizzazione delle identità regionali senza mettere in discussione l'unilateralità dei rapporti formali dell'Unione nei confronti delle amministrazioni centrali di ciascuno Stato.

Occorreva, inoltre, tener fede a quanto condiviso nella Dichiarazione n. 23 allegata al trattato di Nizza, con la quale si esprimeva l'auspicio di porre in essere un approfondito dibattito con tutte le parti interessate, vale a dire i rappresentanti dei Parlamenti nazionali, esponenti della società civile, sullo sviluppo dell'Unione europea attraverso un processo all'interno del quale tra le questioni più significative figurava quella di una più precisa delimitazione delle competenze nei confronti degli Stati membri che rispecchiasse il principio di sussidiarietà.

Il risultato di questa importante opera di mediazione è contenuto nell'art. I-5 della Costituzione, il quale, integrando il contenuto dell'art. 6, paragrafo 3, del TUE, precisa che il "rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri", intesa come impianto politico e costituzionale, comprende anche il sistema delle autonomie locali.

L'affermazione non avrebbe determinato, com'è ovvio, una modifica dell'impostazione tradizionale voluta con il trattato CE, basata sull'impronta internazionalistica che ha caratterizzato l'assetto originario della Comunità ⁽⁴⁵⁾ ma poteva costituire il naturale adattamento dell'ordinamento comunitario alla presa di consapevolezza istituzionale degli interlocutori regionali e locali rispetto alla loro partecipazione all'elaborazione e alla at-

(44) Cfr. la Risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2003 sul "ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea", con la quale si riconosce, tra l'altro, come gli enti regionali e locali possono svolgere una importante funzione per avvicinare maggiormente l'Unione ai propri cittadini, auspicando che l'Unione sia messa in grado di formulare nuovi metodi di partecipazione, in particolare nel processo di preparazione delle decisioni comunitarie e nell'attuazione delle politiche dell'Unione. A tal fine, il Parlamento europeo sollecita gli Stati membri affinché siano rafforzati i meccanismi interni di partecipazione delle Regioni e delle collettività territoriali, in particolare di quelle dotate di poteri legislativi, "all'insieme del processo in base al quale si forma la volontà dello Stato nel campo degli affari europei".

(45) Cfr. T. GROPPI, *L'incidenza del diritto comunitario sui rapporti Stato-Regioni in Italia dopo la riforma del Titolo V*, in G. Volpe, a cura di, *Alla ricerca dello Stato federale*, ed. Plus, Pisa 2003, p. 19 ss.

tuazione delle politiche comunitarie.

In questo senso, una significativa modifica era già stata introdotta dal trattato di Maastricht nel riscrivere l'art. 203 del trattato Ce sulla composizione del Consiglio, attraverso la previsione che esso "è formato da un rappresentante di ciascun Stato membro a livello ministeriale, abilitato ad impegnare il governo di detto Stato membro" ⁽⁴⁶⁾; questa previsione rispondeva all'esigenza, fortemente manifestata dal Governo tedesco su precisa sollecitazione dei *Länder*, ai quali la Costituzione riconosce particolari prerogative e che temevano di veder ridimensionato il proprio ruolo istituzionale nell'ambito dei rapporti con l'Unione europea ⁽⁴⁷⁾.

L'art. I-11 della Costituzione prevedeva una legittimazione puntuale di quelle aspirazioni regionalistiche molto presenti durante i lavori della Convenzione e, accogliendo un'istanza proveniente dal Comitato delle Regioni ⁽⁴⁸⁾, conteneva un riferimento espresso a che il principio di sussidiarietà sia riferito agli ordinamenti degli Stati membri, tenendo conto sia del livello centrale di intervento sia di quello regionale e locale.

Ai Parlamenti nazionali era stato assegnato il compito di vigilare sul rispetto di tale principio, rinviando alla procedura prevista nel protocollo sulla sussidiarietà, il quale si poneva così come corollario delle disposizioni contenute nel trattato.

Il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità

Anche la Costituzione per l'Europa non è stata sottratta alla prassi dei protocolli, in virtù della quale il testo di un trattato è accompagnato da una serie di allegati che esplicitano, puntualizzano o interpretano il contenuto di alcune norme, fino ad introdurre principi giuridici in senso proprio e che, in virtù dell'art. 311 del trattato CE, ne costituiscono parte integrante; il

(46) L'originario articolo 146 TCE si limitava a stabilire che "il Consiglio è formato dai rappresentanti degli Stati membri,

(47) Cfr. al riguardo M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane nella multi-level governance. I canali di accesso alla UE*, cit., p. 630.

(48) Si veda ad esempio il contributo 344 del 28 maggio 2003 di Patrick Dewael, osservatore del Comitato delle Regioni alla Convenzione, sul Principio di sussidiarietà, in <http://european-convention.eu.int>.

contenuto dei protocolli riveste un'importanza giuridica che va ben oltre la *moral suasion*, costituendo, piuttosto, un parametro di legittimità degli atti adottati nelle materie che ne sono oggetto.

Questa considerazione vale, in particolare, per il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato alla Costituzione ⁽⁴⁹⁾, in cui articolo 5 rappresenta un esempio concreto del coinvolgimento degli ordinamenti regionali nella preparazione degli atti comunitari; in esso si prescrive, infatti, che la motivazione dei progetti di atti legislativi europei deve contenere le ragioni che hanno condotto alla presentazione dell'atto anche in relazione al rispetto del principio di sussidiarietà e di quello di proporzionalità; ogni atto dovrebbe, inoltre, essere accompagnato da una scheda contenente gli elementi necessari per valutarne l'impatto finanziario, con l'indicazione, nel caso specifico della legge quadro europea ⁽⁵⁰⁾, delle conseguenze sulla regolamentazione che sarebbe stata attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale ⁽⁵¹⁾.

L'articolo 6 introduceva una sorta di clausola di tutela della sussidiarietà, stabilendo che, nel caso di supposta violazione del principio i Parlamenti nazionali o ciascuna camera degli stessi avrebbe avuto tempo sei settimane dalla trasmissione della proposta di atto normativo comunitario per inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione circa la supposta violazione del principio di sussidiarietà.

Sarebbe spettato poi a ciascun Parlamento nazionale o a ciascuna Camera dei Parlamenti nazionali consultare i parlamenti

(49) Il mandato conferito alla CIG è nel senso di mantenere i protocolli allegati alla Costituzione, che saranno pertanto annessi ai trattati attuali.

(50) Secondo l'art. I-33 della Costituzione, la legge quadro europea, in quanto "atto legislativo che vincola tutti gli Stati membri destinatari quanto il risultato da raggiungere" lasciando libertà nella scelta dei mezzi e delle forme, avrebbe dovuto sostituire la direttiva. Il mandato conferito alla GIC 2007 prevede però il mantenimento dell'attuale nomenclatura degli atti comunitari.

(51) Nell'adozione dei progetti di atto normativo si sarebbe dovuto tener conto del principio secondo il quale gli oneri finanziari e amministrativi connessi alla sua entrata in vigore siano il meno gravosi possibile per i governi nazionali, per quelli regionali e locali, oltre che per gli operatori economici e per i cittadini.

regionali con poteri legislativi.

Queste proposte devono essere lette tenendo conto delle modifiche che il progetto di Costituzione avrebbe apportato allo stesso principio di sussidiarietà; nella versione contenuta all'art. 5 del trattato Ce, oggi in vigore, la sussidiarietà è formalmente limitata ai rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamenti degli Stati membri, i quali, com'è noto, costituiscono il solo, decisivo limite all'intervento della Comunità, per le materie non comprese tra quelle di competenza esclusiva e nell'ipotesi in cui gli obiettivi da intraprendere non possano essere raggiunti in modo soddisfacente dagli Stati stessi⁽⁵²⁾.

Va da sé che non rileva, ai fini della corretta applicazione del principio richiamato, il fatto che le materie sulle quali interviene la Comunità europea rientrino, all'interno degli ordinamenti degli Stati, tra quelle di competenza delle Regioni.

L'articolo 7 del protocollo conteneva invece una complessa procedura per garantire il rispetto delle posizioni espresse nel parere motivato sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di una proposta di atto legislativo europeo, con l'introduzione di una soglia di maggioranza di voti attribuiti ai Parlamenti nazionali superata la quale l'atto doveva essere riesaminato.

L'articolo 8, infine, stabiliva che l'eventuale violazione del principio di sussidiarietà da parte di un atto legislativo europeo poteva essere eccepita non solo dallo Stato membro in quanto tale ma anche "in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno, a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale", rendendo esplicita l'ipotesi che un parlamento nazionale, o addirittura una sola sua camera, abbia un interesse specifico ad impugnare un atto legislativo europeo, giuridicamente autonomo da quello che potrebbe essere rappresentato dallo Stato nel suo complesso⁽⁵³⁾.

(52) Per un'analisi del principio di sussidiarietà si rinvia a P. DE PASQUALE, *Commento all'art. 5 del trattato Ce*, in *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, cit. p. 200 ss.

(53) Questa eventualità, poco plausibile per la situazione istituzionale italiana, potrebbe addirittura introdurre nel contesto comunitario elementi di "conflitto interno"

La norma appare comunque inadeguata a rispondere alle istanze pervenute da più parti circa la possibilità di un accesso diretto alla Corte di giustizia, seppur sotto “l’autorità” dello Stato membro, secondo l’espressione usata dal Parlamento europeo, da parte delle autorità regionali e locali, nel caso di una violazione diretta delle rispettive prerogative ⁽⁵⁴⁾.

2.2. *La posizione del Comitato delle Regioni: il test sull’applicazione del principio di sussidiarietà*

Per ciò che attiene il profilo della tutela giurisdizionale della sussidiarietà, il Comitato delle Regioni si era visto riconoscere una legittimazione “affievolita”, in virtù della quale sarebbe potuto ricorrere alla Corte di giustizia contro gli atti legislativi europei per l’adozione dei quali la Costituzione prevedeva la sua consultazione.

Certamente è un po’ poco, se si pensa che le istanze manifestate nel corso dei lavori preparatori erano rivolte al riconoscimento del Comitato in qualità di istituzione dell’UE ⁽⁵⁵⁾.

Da un punto di vista più “operativo”, il Comitato delle Regioni ha promosso, alla fine del 2005 e nel corso del 2006, un test sulla applicazione del principio di sussidiarietà, rivolto prioritariamente alle assemblee delle Regioni dell’UE dotate di poteri legislativi e agli esecutivi, come pure alle istituzioni che raggruppano le collettività e gli enti locali, per consentire loro di esprimersi nelle prime fasi di formazione del diritto comunitario.

Il test ha condotto a risultati che il Comitato stesso ha giudicato soddisfacenti ⁽⁵⁶⁾, al punto da promuovere la realizzazione

tra Parlamenti ed esecutivi nazionali: cfr. al riguardo R. MASTROIANNI, *Fonti, sussidiarietà ed iniziativa legislativa nel testo della Costituzione per l’Europa*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2003, p. 1738 ss.

(54) Cfr. la Risoluzione del Parlamento europeo sul ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea del 14 gennaio 2003, cit.

(55) Documenti CONV 523/03, 494/03 e 520/03.

(56) Si veda in proposito la pubblicazione del Comitato delle Regioni “*Report on the second Cor test of the subsidiarity monitoring network*”, http://www.cor.europa.eu/document/activities/Report_2ndtest_CoR_Sub subsidiarity_Network.pdf, nel quale

permanente di una rete sulla sussidiarietà⁽⁵⁷⁾, alla quale partecipano, su base volontaria, più di sessanta soggetti istituzionali europei, al fine dichiarato di migliorare lo scambio di informazioni tra le collettività locali dell'Unione, garantendo loro un più efficace e rapido coinvolgimento nella definizione delle politiche comunitarie.

È evidente che la validità di un simile strumento è condizionata da una sua diffusione capillare e da un utilizzo sempre più consapevole da parte dei soggetti partecipanti, sotto il profilo di una sussidiarietà intesa come strumento per diminuire le distanze tra le amministrazioni centrali e i poteri locali e tra queste ultime e i cittadini.

Non va sottovalutato, inoltre, che dal punto di vista procedurale, la partecipazione alla rete sulla sussidiarietà necessita di poche, chiare regole, che disciplinino le modalità di formazione della posizione del soggetto partecipante prevedendo, se del caso, forme di consultazione con i soggetti esterni.

2.3. I documenti degli organismi di rappresentanza. I contributi della CARLE

Molteplici sono le istanze internazionali al cui interno si è da anni sviluppato un intenso dibattito sul regionalismo e sul ruolo delle autonomie locali. Tra queste, va citata la CARLE⁽⁵⁸⁾ (Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti regionali europei con poteri legislativi) che dal 1997 promuove a livello comunitario la partecipazione dei Parlamenti regionali al processo di integrazione europea, al fine di una migliore applicazione del principio di sussidiarietà.

Significativa è al riguardo la sintesi del documento approvato nel 1998, nel quale sono puntualizzati gli obiettivi dell'Organizzazione la quale agisce come portavoce delle as-

si dà conto dell'esito della consultazione, che ha effettivamente orientato la posizione del Comitato delle Regioni, nonché delle posizioni più significative espresse a livello regionale e locale sui documenti sottoposti alla consultazione stessa.

(57) Il sito internet della rete è <http://subsidiarity.cor.europa.eu/>.

(58) Si veda il sito internet http://www.calre.eu/it/index_it.html.

semblee regionali europee, con l'intento di migliorare la circolazione delle informazioni, rendere più attento il controllo della gestione degli affari europei da parte delle Commissioni competenti, laddove istituite, evitando che il rischio di *deficit* democratico si estenda anche alle autonomie locali, le quali dovrebbero invece garantire un più stretto rapporto con le collettività.

In questi ultimi anni, le dichiarazioni della CARLE sono incentrate sul ruolo delle Regioni nel processo di integrazione europea, soffermandosi sulla necessità che siano adottate le misure necessarie per consentire la partecipazione dei parlamenti delle Regioni con poteri legislativi al controllo del principio di sussidiarietà⁽⁵⁹⁾ e, da ultimo, sul fatto che i progressi ottenuti per le Regioni nel corso del lungo dibattito sulla Costituzione per l'Europa non siano vanificati ma trovino ingresso nel nuovo Trattato di riforma; in questa direzione è infatti la bozza della dichiarazione di Berlino, approvata dal Comitato permanente della Carle il 20 giugno 2007, che verrà sottoposta alla Conferenza Plenaria in programma per la fine di ottobre 2007.

2.4. *La Dichiarazione sul regionalismo in Europa*

La Dichiarazione sul regionalismo in Europa, adottata a Basilea dall'Assemblea delle Regioni d'Europa il 4 dicembre 1996⁽⁶⁰⁾, enuncia i principi sui quali è fondato lo sviluppo regionale, tenendo conto dei diversi modelli istituzionali e delle differenti prerogative riconosciute alle Regioni all'interno degli ordinamenti nazionali, nella consapevolezza che le realtà regionali "costituiscono un elemento essenziale e insostituibile della costruzione europea e del processo di integrazione europea"⁽⁶¹⁾.

(59) Dichiarazione di Catalogna, resa a Barcellona al termine della riunione della CARLE del 24 e 25 ottobre 2005.

(60) La Dichiarazione può essere letta sul sito dell'Assemblea www.a-e-r.org.

(61) Cfr il considerando n. 3 della Dichiarazione. Per un commento si rinvia a F.M. LAZZARO, *La cooperazione tra Regioni comunitarie alla luce della riforma costituzionale italiana*, in questa *Rivista*, 2003, p. 321 ss.

Pur non trattandosi di un testo giuridicamente vincolante ma di una dichiarazione di intenti molto sentita, il documento rappresenta una significativa "presa di consapevolezza" internazionale delle Regioni, ed in quanto tale assume come propri, in alcuni casi anticipandoli, molti dei precetti presenti sia nell'ordinamento comunitario che in quello che ha avuto origine con la modifica della Carta costituzionale italiana del 2001.

Nel testo della Dichiarazione sono, infatti, richiamati quegli stessi principi che regolano i rapporti tra gli Stati e la Comunità europea, con riguardo al mutuo rispetto, alla cooperazione e alla solidarietà reciproca. In particolare, il principio di cooperazione reciproca enunciato all'art. 8 della dichiarazione, nel disporre che le Regioni e lo Stato "si astengono dall'adottare misure che possano pregiudicare o limitare l'esercizio delle competenze degli altri livelli", riecheggia in maniera significativa il contenuto dell'art. 10 del trattato CE.

Sul fronte delle relazioni internazionali, la Dichiarazione sottolinea il potere delle Regioni di agire a livello internazionale, ricorrendo allo strumento dell'accordo o del protocollo di intesa, eventualmente condizionati all'approvazione del governo centrale se richiesta dalla legislazione statale e favorendo la promozione della cooperazione bilaterale e multilaterale, al fine di realizzare progetti comuni. Si tratta, a ben vedere, dei medesimi principi che hanno ispirato la riforma costituzionale del 2001, con la quale, nel rispetto del principio dell'unitarietà dello Stato, il legislatore ha comunque saputo dare una risposta alle crescenti esigenze di "visibilità estera" manifestate dalle Regioni nel loro complesso.

Gli articoli 11 e 12 riguardano, rispettivamente, la cooperazione transfrontaliera⁽⁶²⁾, che deve essere incoraggiata in quanto strumento di coesione e di collaborazione tra i popoli e la cooperazione comunitaria, attiva anche a livello regionale.

Quest'ultimo aspetto ruota, secondo il testo della Dichiarazione, intorno al riconoscimento delle Regioni da parte dell'Unione europea quali "soggetti attivi delle loro politiche",

(62) Sul punto cfr. F.M. LAZZARO, *La cooperazione tra Regioni comunitarie*, cit.

messi dai governi centrali nella condizione di prendere parte, nell'ambito delle loro competenze, "alle prese di posizione dello Stato nei confronti delle istanze comunitarie" e "ai processi decisionali che si svolgono in seno agli organi comunitari, in particolare nominando un rappresentante che faccia parte della delegazione nazionale".

Ancora, le Regioni applicano la normativa comunitaria nell'ambito delle loro competenze e provvedono alla gestione dei fondi comunitari, senza che le relazioni con l'Unione europea necessitino dell'intermediazione del governo centrale.

Per garantire la collaborazione tra Stato e Regioni, la Dichiarazione prevede che questi si comunichino reciprocamente le misure adottate per l'applicazione delle norme e dei programmi comunitari, con l'auspicio inespresso ma comunque palese che questo rapporto si mantenga su livelli paritari.

A ben vedere, le modifiche normative che hanno interessato l'ordinamento italiano a partire dalla riforma costituzionale del 2001 sino alla abrogazione della legge La Pergola recepiscono gran parte degli auspici fatti propri dalla Assemblea delle Regioni d'Europa; spetta ora ai protagonisti di questo assetto istituzionale, sostanzialmente mutato, dimostrare di essere in grado di cogliere le opportunità per una maggiore partecipazione attiva e consapevole.

3. Parte terza: i nuovi Statuti regionali e i rapporti con l'Unione europea

L'ultima parte del lavoro è riservata alla analisi degli Statuti regionali adottati dopo la riforma costituzionale del 1999 e tenendo conto delle modifiche sostanziali introdotte con la disciplina del 2001.

L'analisi pone a confronto la disciplina con cui i nuovi Statuti regolano i rapporti della Regione con la Comunità europea, con l'intento di stabilire se l'occasione di ridefinire i principi generali sui quali l'ordinamento regionale è basato è stata colta anche in relazione a quello che ormai, lo si è visto, è considera-

to un tema di primario rilievo ⁽⁶³⁾.

I testi presi ad esame sono quelli già in vigore o ancora in fase di elaborazione nel corso del 2007 e, al loro interno, quelli delle disposizioni di carattere generale e particolare riservate alla materia. Nell'analisi svolta si è tenuto conto anche degli atti normativi regionali di secondo livello eventualmente già adottati, con i quali alcune Regioni hanno disciplinato molti significativi aspetti dei loro rapporti con l'ordinamento comunitario.

In generale, si osserva come il richiamo all'Unione europea sia generalmente contenuto sin dal preambolo dello Statuto o, nei principi generali, attraverso un rinvio abbastanza eterogeneo a principi e valori condivisi, dal quale si deduce l'intento del legislatore di attribuire al nuovo Statuto una dimensione più ampia di quella strettamente circoscritta alle sole competenze regionali tradizionali; è il caso della Toscana ⁽⁶⁴⁾, che ribadisce la propria autonomia costituzionale "nel quadro dei principi di adesione e sostegno all'Unione europea" ⁽⁶⁵⁾ e fonda la propria azione sui valori della Costituzione italiana e sugli accordi tra gli Stati per la Costituzione europea" ⁽⁶⁶⁾. In maniera analoga, il Piemonte ⁽⁶⁷⁾ si riconosce Regione autonoma "nell'unità e indivisibilità della Repubblica italiana, nel quadro dei principi dell'Unione europea".

Di tenore molto simile sono le considerazioni dello Statuto dell'Emilia Romagna ⁽⁶⁸⁾, il cui preambolo sottolinea come la Regione sia basata "sui principi e sui diritti sanciti dalla Costituzione italiana e dall'Unione europea", precisando, all'articolo 1, che l'autonomia regionale si colloca "entro l'unità della Re-

(63) Si veda il lavoro svolto da G. DI DANIELI per l'OLI, l'Osservatorio Legislativo Interregionale, sui nuovi Statuti regionali, in *www.consiglio.Regione.toscana.it/oli*.

(64) Statuto della Regione Toscana, pubblicato in *BUR TOSCANA* 11 febbraio 2005, n. 12 ed entrato in vigore il 12 febbraio 2005. Quanto alla numerazione degli Statuti, va detto che le Regioni si sono date regole diverse, utilizzando la numerazione progressiva (l'Emilia-Romagna, la Calabria, l'Umbria e la Puglia), una numerazione ed una denominazione *ad hoc* (le Marche, il Lazio e il Piemonte) oppure richiamando semplicemente la dizione "Statuto" senza alcuna numerazione (la Toscana).

(65) Art. 1 dello Statuto

(66) Art. 3 dello Statuto.

(67) Legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1, Statuto della Regione Piemonte.

(68) Legge regionale 31 marzo 2005, n. 13.

pubblica, secondo le norme della Costituzione e dell'Unione europea" e seguendo in tal modo un'impostazione condivisa dalla Calabria e dal Lazio.

È abbastanza singolare che diverse Regioni abbiano scelto di definire la propria autonomia facendo riferimento non solo al rispetto dell'unità della Repubblica italiana ma anche dell'Unione europea, attribuendo, in tal modo, all'articolo 117 della Costituzione un significato che potrebbe anche andar oltre gli intenti del legislatore; le modifiche apportate dalla riforma riguardano, infatti, l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni e non tanto l'articolazione delle competenze tra comunità e Stati membri, materia questa che non può essere oggetto in una fonte di diritto nazionale, anche qualora questa fosse la fonte di livello più alto.

Va da sé, quindi, che il rinvio all'autonomia regionale esercitata anche "nell'ambito dell'Unione europea" costituisce un riconoscimento espresso del contesto istituzionale e culturale in cui la Regione opera, senza che ad esso si possa riconoscere un'efficacia giuridica autonoma.

In altre parole, si ritengono estensibili a queste considerazioni di carattere generale gli argomenti sui quali la Corte costituzionale ha fondato l'inammissibilità dei ricorsi promossi dal Governo nei confronti dello Statuto della Toscana ⁽⁶⁹⁾, e, con argomenti sostanzialmente analoghi, nei confronti di quello dell'Umbria ⁽⁷⁰⁾ e di quello dell'Emilia-Romagna ⁽⁷¹⁾; la Corte costituzionale ha riconosciuto alle Regioni, "in virtù del proprio ruolo di rappresentanza generale degli interessi delle rispettive collettività", il diritto di introdurre nelle proprie deliberazioni statutarie precetti a contenuto "eventuale", che individuano gli obiettivi e i contesti ideali all'interno dei quali inserire le finalità proprie dell'ente; quali meri "contenuti" sono lontani, secondo la Corte costituzionale, dall'aver un carattere precettivo e giuridico in senso stretto, al punto che l'essere inseriti in un atto-fonte non è elemento sufficiente per riconoscerne l'efficacia

(69) Sentenza della Corte costituzionale n. 372/2004.

(70) Sentenza della Corte costituzionale n. 378/2004.

(71) Sentenza della Corte costituzionale n. 379/2004.

giuridica.

Tali "proclamazioni" si collocano così "sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello Statuto" (72) e non rientrano nelle affermazioni di principio con efficacia vincolante.

Gli stessi argomenti possono valere per il rinvio espresso, presente in alcuni Statuti, alla Carta dei diritti dell'Unione europea inserita nella Costituzione europea, che dovrebbe comunque avere efficacia giuridica obbligatoria nonostante lo stop dato alla Costituzione, stando a quanto contenuto nel mandato conferito alla CIG 2007: è il caso dello Statuto della Regione Calabria (73), la quale, insieme alla Regione Marche, alla Regione Basilicata (74) e alla Regione Lazio (75), fa propria la carta dei diritti dell'Unione europea, impegnandosi sul piano ideale a rispettarne e salvaguardarne i contenuti.

Il tema dell'Europa e dell'integrazione comunitaria è affrontato con maggiore enfasi dallo Statuto della Regione Umbria (76), il cui articolo 1 attribuisce alla Regione il compito di favorire il "processo democratico della riforma dello Stato e la piena realizzazione politica e sociale dell'Unione europea, fondata su principi e valori condivisi", includendo, all'articolo 2, la vocazione europeista tra le proprie identità e i valori fondamentali.

Molto netto è il principio affermato nella proposta di Statuto

(72) Punto 2, considerato in diritto della sentenza della Corte costituzionale n. 372/2004.

(73) Legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, in *B.U.R.* della Calabria, Supplemento ordinario n. 6 del 23 ottobre 2004; si veda, in particolare, l'art. 1.

(74) La quale non ha però adottato il nuovo Statuto; l'analisi si riferisce alla pdl licenziata dalla Commissione riforme il 22 dicembre 2003.

(75) Legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1, "Nuovo Statuto della Regione Lazio", il cui articolo 6, interamente dedicato ai diritti e valori fondamentali, attribuisce alla Regione il compito di salvaguardare e valorizzare "il diritto alla libertà" garantendo "l'eguaglianza di ogni componente della comunità laziale nell'esercizio dei diritti civili, sociali, economici e politici sanciti dalla Costituzione e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea".

(76) Legge regionale 16 aprile 2005, n. 21.

della Regione Lombardia⁽⁷⁷⁾, in virtù del quale “la Lombardia è Regione della Repubblica italiana e dell’Unione europea”, laddove è altrettanto pacifico che, come si ha avuto modo di sottolineare, l’ordinamento comunitario attribuisce alle Regioni europee un ruolo ancora marginale rispetto al riconoscimento fatto proprio dagli ordinamenti nazionali degli Stati.

Con il medesimo intento di dare rilievo alla “dimensione comunitaria” della Regione, il legislatore delle Marche ha stabilito che questa “opera nel quadro dei principi fondamentali e delle norme dell’Unione europea, perseguendo la valorizzazione delle politiche comunitarie e la collaborazione con le altre Regioni d’Europa, garantendo altresì la propria partecipazione alla vita dell’Unione e al processo di integrazione della stessa, nel rispetto delle diverse culture”.

Queste affermazioni, che possono essere definite “di principio” soltanto in senso lato, hanno però un valore politico abbastanza riconoscibile, dal momento che, al pari di quelle sulle quali la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi espressamente, si indirizzano agli organi regionali, fissando quanto meno degli obiettivi da perseguire⁽⁷⁸⁾.

Diverso tenore, e significato giuridico, hanno senz’altro le norme che negli statuti regionali disciplinano i rapporti con l’Unione europea e con altri Stati, nel rispetto della legislazione nazionale: in generale si tratta di una sostanziale ripetizione di quanto previsto dall’art. 117 della Costituzione e dalla legge 131 del 2003, anche se non mancano casi in cui il legislatore regionale ha esercitato in pieno le prerogative riconosciute dalla disciplina nazionale.

Se da un lato tutti gli Statuti sino ad ora elaborati o approvati contengono un riferimento specifico al tema di cui si discute, si rileva una sostanziale differenza tra le soluzioni scelte dalle

(77) La Regione Lombardia non ha ancora avviato il dibattito consiliare per l’approvazione dello Statuto; allo stato, è disponibile una prima bozza tecnica rassegnata dal Collegio degli esperti il 30 gennaio 2003, consultabile sul sito internet del Consiglio regionale della Lombardia www.consiglio.Regione.lombardia.it.

(78) Per un commento sul tema cfr. D. NOCILLA, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle Regioni*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

Regioni per dare attuazione alle norme di principio, soluzioni che vanno dalla presenza di un titolo riservato alla materia sino alla mera citazione all'interno delle competenze dell'Assemblea legislativa.

Nel merito, la Regione Lazio ha sicuramente dimostrato una particolare sensibilità, riservando un titolo autonomo, il secondo, ai rapporti internazionali, con l'Unione europea, con lo Stato e con le altre Regioni, all'interno del quale, oltre ad essere quasi testualmente riprodotto il contenuto dell'art. 117, è richiamata la legge comunitaria regionale, di iniziativa della Giunta, con la quale il Consiglio provvede annualmente all'attuazione della normativa comunitaria nelle materie di propria competenza, autorizzando se del caso la delegificazione in favore dell'esecutivo.

Altrettanto puntuale nella disciplina e significativo per gli sviluppi che potrà avere è quanto previsto dallo Statuto dell'Emilia-Romagna, il cui art. 12, espressamente dedicato alla Partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione del diritto comunitario, coglie con efficacia tutte le principali questioni riguardanti i rapporti tra l'ordinamento regionale e quello comunitario, tracciando un chiaro quadro di riferimento entro il quale le istituzioni regionali sono chiamate ad operare. In questo senso, si prevede il ricorso alla legge comunitaria regionale quale strumento per assicurare "il periodico recepimento delle direttive e degli altri atti normativi comunitari che richiedono un intervento legislativo" fermi restando, al riguardo, i principi ormai consolidati in tema di effetti diretti ⁽⁷⁹⁾.

Anche lo Statuto della Toscana contiene un riferimento specifico alla "dimensione internazionale e comunitaria" della Regione attraverso due articoli relativi, rispettivamente, ai Rapporti con l'Unione europea (art. 70) e alle relazioni internazionali (art. 71).

In particolare, l'art. 70 dello Statuto della Toscana ribadisce la partecipazione degli "organi di governo" – citazione testuale

(79) Così come posta, infatti, la norma potrebbe ingenerare dei dubbi, tenuto conto che i soli atti normativi comunitari per i quali è formalmente previsto l'obbligo di recepimento con un atto "normativo" sono le direttive comunitarie.

– e del Consiglio alle decisioni dirette alla formazione e attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale, rinviando ad una legge (regionale) ordinaria il compito di disciplinare le modalità di tale partecipazione⁽⁸⁰⁾.

Ancora, lo statuto del Piemonte ribadisce che la Regione concorre alla determinazione delle politiche dell'Unione europea, partecipa alla formazione degli atti normativi comunitarie e provvede all'attuazione degli accordi internazionali e comunitari, espressione questa che, tuttavia, non brilla in chiarezza, aggiungendo poi che la Regione adatta tempestivamente la legislazione ai principi e agli obblighi contenuti nella normativa comunitaria e direttamente applicabili⁽⁸¹⁾.

In generale, quasi tutte le Regioni hanno dedicato norme specifiche al tema dei rapporti con l'Unione europea, soffermandosi sulla partecipazione al processo normativo e alla successiva fase di attuazione del diritto comunitario. Per lo più si tratta di un generico rinvio al rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, come nel caso della proposta lombarda⁽⁸²⁾, dello Statuto del Lazio⁽⁸³⁾, di quello della Calabria⁽⁸⁴⁾ e di quello elaborato per la Basilicata⁽⁸⁵⁾ ma non mancano scelte normative in un certo senso più ambiziose, che rinviano l'attuazione della disciplina comunitaria di competenza

(80) Una piccola chiosa va fatta su che cosa si debba intendere per “organi di governo”, espressione forse un po' ridondante che riprende il testo dell'art. 120 della Costituzione, il quale differenzia sì la Giunta regionale dal Presidente della Giunta ma non sembra poter essere invocato a supporto di un potere autonomo di quest'ultimo rispetto al collegio da lui presieduto nell'ambito della partecipazione alla formazione prima e all'attuazione poi degli atti normativi comunitari; più semplice sarebbe stato quindi un generico riferimento a Giunta e Consiglio regionali. Anche il secondo comma dell'art. 70, nel prevedere che il Presidente della Giunta e il Presidente del Consiglio si informano reciprocamente sulle attività svolte in sede comunitaria nell'ambito delle rispettive attribuzioni, tradisce l'enfasi attribuita dal legislatore regionale, almeno sulla carta, ai rapporti con l'Unione europea e con le sue istituzioni.

(81) Quest'ultima prescrizione non può dirsi esente da note, dal momento che può ingenerare confusione sulla vincolatività degli atti comunitari e sugli obblighi di recepimento/attuazione che, in generale, riguardano tutte le disposizioni contenute in un atto normativo, prescindendo dalla sua diretta applicabilità.

(82) Art. 19 della bozza di Statuto.

(83) Art. 10 dello Statuto.

(84) Art. 3 dello Statuto.

(85) Art. 6 della proposta di Statuto.

regionale ad autonome disposizioni di legge, secondo un'impostazione che la Corte costituzionale ha ritenuto non essere lesiva delle prerogative statali: tra i motivi di ricorso sostenuto contro lo Statuto della Toscana figurava, infatti, anche quello che la previsione di una riserva di legge regionale sarebbe stata lesiva dell'art. 117, quinto comma, nella parte in cui è prescritto che la partecipazione delle Regioni alla formazione ed attuazione degli atti comunitari deve avvenire secondo le norme stabilite dalla legge statale.

La Corte ha, viceversa, considerato la questione non fondata, in quanto l'utilizzo dello strumento della legge regionale è unicamente circoscritto all'ipotesi di disciplina di "uno specifico procedimento interno, diretto a fissare le modalità attraverso le quali si forma la relativa decisione regionale, nell'ambito dei criteri organizzativi stabiliti, in sede attuativa, dall'art. 5 della legge n. 131 del 2003". Va detto in proposito che la Regione Toscana, ancora prima di modificare le norme statutarie, si è dotata di una disciplina che regola le diverse competenze della Giunta e del Consiglio in ordine all'attuazione degli obblighi comunitari ⁽⁸⁶⁾, rimasta immune da censure di incostituzionalità.

Sostanzialmente analoga, laddove prevista, è la scelta delle Regioni circa gli strumenti cui fare ricorso per dare attuazione alle norme comunitarie: se il Lazio, come si è visto, ricorre ad una vera e propria "legge comunitaria regionale" di iniziativa della Giunta, lasciando comunque intatta la facoltà di delegificazione, l'Umbria parla più genericamente dello strumento della legge ⁽⁸⁷⁾ mentre l'Emilia stabilisce che si provvede con "legge o, sulla base della legge, con norme regolamentari approvate dalla Giunta regionale" ⁽⁸⁸⁾.

Lo Statuto dell'Emilia va inoltre menzionato per il rilievo attribuito al coinvolgimento espresso del Consiglio regionale, al

(86) L.r. 16 maggio 1994, n. 37, Disposizioni sulla partecipazione della Regione Toscana al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione degli obblighi comunitari.

(87) Art. 25, comma 2, dello Statuto.

(88) Art. 12, comma 1, lettera *b*), dello Statuto.

quale è riconosciuto un preciso compito di indirizzo e un diritto all'informazione, preventiva e successiva, per ciò che attiene la partecipazione alla formazione di decisioni comunitarie. In particolare, è definita come prioritaria la disciplina, attraverso lo strumento della legge, che determini "le modalità necessarie per rispettare il diritto dell'Assemblea ad ottenere un'adequata e tempestiva informazione preventiva e successiva".

Si tratta di un'attenzione che non può non essere sottolineata, in quanto il legislatore statutario dell'Emilia, rimasto per il momento il solo, l'ha inserita tra i principi fondamentali dell'ordinamento regionale, attribuendo al Consiglio una funzione di controllo e di impulso anche su di una materia che, viceversa, si è evoluta all'interno delle amministrazioni regionali nel senso di una quasi totale prerogativa dell'esecutivo.

Anche in quest'ultima ipotesi, il rinvio espresso allo strumento della legge dovrebbe indurre l'Assemblea stessa ad essere parte attiva di un processo che garantisca un maggiore coinvolgimento ed una migliore informazione in materia di politiche comunitarie.

Un'ultima considerazione riguarda la terminologia utilizzata negli Statuti, i quali citano esclusivamente l'Unione europea e mai la Comunità, anticipando, di fatto, l'applicazione della disciplina proposta nella Costituzione e che è stata ripresa nel mandato alla CIG 2007 ⁽⁸⁹⁾.

(89) Quello della personalità giuridica dell'Unione è uno dei temi che ha maggiormente appassionato il dibattito sorto intorno ai lavori della Convenzione europea; basti pensare, al riguardo, che tale riconoscimento rende l'Unione soggetto di diritto internazionale, al pari degli Stati membri e senza per questo pregiudicarne le rispettive, autonome, prerogative. Si veda, al riguardo, la relazione finale del Gruppo III "Personalità giuridica" rivolta ai membri della convenzione – CONV 305/02 del 1° ottobre 2002, in <http://european-convention.eu.int/> – nella quale al tema della personalità giuridica unica dell'Unione/Comunità europea si accompagna la riflessione sulla semplificazione degli ordinamenti e sulla fusione dei trattati in un unico strumento, anche al fine di aumentare la trasparenza e la visibilità dell'Unione nei confronti dei cittadini. Il mandato conferito alla CIG 2007 precisa che l'Unione sarà dotata di una personalità giuridica unica e che il termine "Unione" sostituirà ovunque quello di "Comunità".

3.1. *Le leggi regionali di procedura e le leggi comunitarie regionali*

Le molteplici sollecitazioni avanzate sia a livello europeo che interno, rese ancora più evidenti con l'entrata in vigore della legge n. 11/2005, stanno conducendo molte Regioni a dotarsi di leggi di procedura cui è affidato l'obiettivo di disciplinare, in maniera puntuale, la partecipazione alla formazione e alla successiva attuazione delle norme comunitarie.

Il dato più significativo che emerge da alcuni dei testi sino ad oggi approvati è la valorizzazione del ruolo del Consiglio, al quale sono riconosciute delle prerogative ben precise, anche al fine di consentire un più attento esercizio del potere di indirizzo e controllo, introdotto in maniera sistematica dai nuovi Statuti, in relazione alle politiche comunitarie, il cui tecnicismo a volte eccessivo mal si presta al dibattito assembleare.

Alcune Regioni avevano già provveduto ad emanare norme di questo tipo ⁽⁹⁰⁾, adottando soluzioni efficaci, almeno sulla carta, sia per dare attuazione alle norme comunitarie che, più in generale, per garantire una maggiore informazioni istituzionale sulle tematiche europee.

Si ritrovano così disposizioni che sottolineano la funzione di indirizzo del Consiglio regionale e ne garantiscono un più attento coinvolgimento ⁽⁹¹⁾ anche per ciò che attiene a uno dei nodi più delicati e di difficile risoluzione, vale a dire quello del-

(90) È il caso del Veneto, con la legge regionale 6 settembre 1996, n. 30, Norme generali sulla partecipazione della Regione Veneto al processo normativo comunitario e sulle procedure di informazione e di attuazione dei programmi comunitari, della Liguria, che ha adottato nel 1995 la legge regionale n. 44, Norme per la partecipazione della Regione Liguria al processo normativo comunitario ed all'attuazione delle politiche comunitarie, della Sardegna, con la legge regionale n. 20 del 3 luglio 1998, norme sulla partecipazione regionale ai processi decisionali comunitari e sull'esecuzione degli atti dell'Unione europea e abrogazione della legge regionale 3 novembre 1995, n. 25.

(91) Cfr. la legge regionale della Toscana 16 maggio 1994, n. 37, già richiamata nel testo, il cui art. 2 esprime il principio secondo il quale gli atti di programmazione delle politiche comunitarie rientrano nella competenza del Consiglio, in virtù della più generale competenza consiliare in ordine all'adozione degli atti di carattere generale. La legge regionale del Veneto n. 30/1996, prevede l'istituzione di una struttura per l'informazione comunitaria presso il Consiglio regionale;

la partecipazione alla fase ascendente ⁽⁹²⁾.

La riforma costituzionale e la stagione dei nuovi Statuti regionali hanno dato un ulteriore impulso all'attività normativa in questo settore.

Presente anche se non frequente è il ricorso alla legge comunitaria regionale e la previsione di una sessione comunitaria del Consiglio regionale, da tenersi una volta all'anno, per la discussione del progetto di legge comunitaria regionale e più in generale, per la presentazione in Aula di un rapporto sullo stato di attuazione delle politiche comunitarie, sulle posizioni assunte in ambito comunitario dall'esecutivo, soprattutto in relazione al ruolo svolto all'interno del Comitato delle Regioni, nonché per fare il punto sulle attività di collaborazione internazionale ⁽⁹³⁾. Si orienta in questa direzione la scelta effettuata dal legislatore della Regione Marche ⁽⁹⁴⁾, il quale ha pensato la sessione comunitaria del Consiglio regionale quale occasione per concentrare il confronto istituzionale e politico assembleare su molteplici tematiche di rilievo comunitario ed internazionale, con

(92) La legge regionale del Veneto ha disciplinato già nel 1996 l'intervento della Regione alla fase ascendente prevedendo che sia il Consiglio a formulare osservazioni da presentare al Governo sui progetti di regolamento, raccomandazione e di direttiva europea.

(93) L'auspicio che i nuovi regolamenti interni dei Consigli regionali contengano la disciplina relativa alla cd. Sessione comunitaria del Consiglio è stato espresso dalle Commissioni comunitarie dei Consigli in occasione del Convegno "I Consigli regionali nella nuova Europa: ruolo delle commissioni consiliari per le politiche comunitarie" che si è svolto a Venezia il 28 novembre 2003.

(94) Cfr la legge regionale delle Marche del 2 ottobre 2006, n. 14, Disposizioni sulla partecipazione della Regione Marche al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie nonché la legge regionale della Calabria 5 gennaio 2007, n. 3, Disposizioni sulla partecipazione della Regione Calabria al processo normativo comunitario e sulle procedure relative alla attuazione delle politiche comunitarie. La Regione Val D'Aosta ha tenuto la prima sessione comunitaria del Consiglio regionale il 10 maggio 2007, in applicazione di quanto previsto dalla legge regionale 16 marzo 2006, n. 8, Disposizioni in materia di attività e relazioni europee e internazionali della Regione autonoma Valle d'Aosta. Durante la sessione è stata approvata la prima legge comunitaria regionale. Il Piemonte ha presentato una proposta di legge regionale nel corso del 2006 (Disegno di legge regionale n. 294 presentato il 14 giugno 2006, Disposizioni sulla partecipazione della Regione Piemonte all'attività normativa comunitaria e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari) che contiene la legge comunitaria regionale ma non la sessione comunitaria del Consiglio.

l'intento di applicare anche a questi argomenti la norma del nuovo Statuto regionale che attribuisce espressamente al Consiglio la funzione di indirizzo e controllo sulle attività della Giunta ⁽⁹⁵⁾.

Lo strumento della legge comunitaria regionale riproduce la funzione della legge comunitaria nazionale, adattandola al contesto dell'ordinamento delle Regioni ⁽⁹⁶⁾.

È bene precisare che la prassi di ricorrere allo strumento della legge regionale per dare attuazione agli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario e, più precisamente, dalle direttive è oramai diffusa; meno frequente è l'utilizzo di un unico testo di legge con scadenza annuale, che ha il pregio, al pari della più nota comunitaria nazionale, di contenere tutte le disposizioni necessarie per garantire l'adeguamento dell'ordinamento regionale al diritto comunitario derivato, nel rispetto dei principi dell'art. 117 della Costituzione.

I contenuti della legge comunitaria regionale e la relazione di accompagnamento dovrebbero consentire di porre l'accento su tutte le questioni di rilevanza comunitaria che hanno riguardato l'ordinamento regionale nell'anno di riferimento, ivi comprese le eventuali procedure di infrazione a carico dello Stato per inadempimenti imputabili alla Regione.

Ancora poco numerose sono le Regioni che hanno sperimentato l'applicazione della legge comunitaria regionale: si tratta del Friuli-Venezia Giulia, che ne ha approvate ben due e della Valle d'Aosta, che ha adottato la sua prima legge comunitaria nel maggio del 2007 ⁽⁹⁷⁾.

(95) Art. 21 dello Statuto.

(96) Oltre che dalle previsioni statutarie richiamate, la legge comunitaria regionale è prevista dalle leggi di procedura delle Marche, della Calabria, del Friuli-Venezia Giulia (legge regionale 2 aprile 2004, n. 10, Disposizioni sulla partecipazione della Regione Friuli-Venezia Giulia ai processi normativi comunitari e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari), in una legge della Regione Emilia-Romagna (legge regionale 24 marzo 2004, n. 6, Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università) nonché nella legge di procedura della Valle d'Aosta. Come si è visto, vi sono alcuni Statuti regionali che contengono un rinvio espresso a questo strumento.

(97) Legge regionale della Val d'Aosta 21 maggio 2007, n. 8, Disposizioni per

Da segnalare il contenuto della prima legge comunitaria del Friuli ⁽⁹⁸⁾ relativa all'anno 2004, nella quale il legislatore regionale ha espressamente previsto che la legislazione statale di recepimento della direttiva 2001/42/CE si applica sino all'entrata in vigore della normativa regionale di adeguamento, utilizzando così, con finalità opposte, la clausola di cedevolezza riproposta dal legislatore statale all'art. 11 della legge n. 11/2005 con riguardo alla normativa regionale ⁽⁹⁹⁾.

La legge è stata impugnata dallo Stato ma la Corte costituzionale ha respinto il ricorso, ritenendo che la trasversalità riconosciuta alla materia ambientale, rispetto alla quale non si può parlare di competenza statale esclusiva, si estende anche alle norme regionali adottate in materia di VAS, le quali possono essere applicate solo in relazione a settori di competenza regionale ⁽¹⁰⁰⁾.

Le clausole di cedevolezza sono rimaste così indenni da censure di incostituzionalità e possono configurarsi come uno strumento per garantire, in termini del tutto generici, il rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni in ordine alla attuazione delle direttive comunitarie, sempre che l'abuso non le releghi al ruolo di clausola di stile.

L'analisi proposta in questo lavoro, analisi che abbraccia ormai venti anni di legislazione nazionale e regionale, va confrontata con una prassi in cui a fronte di una sempre maggiore necessità di coinvolgimento delle istituzioni regionali nel processo di definizione della normativa e, più in generale, delle politiche europee non vi è stata, almeno non in maniera costante, una attenzione in primo luogo politica all'altezza del fenomeno.

l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione delle direttive 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche. Legge comunitaria 2007.

(98) Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 maggio 2005, n. 11. La seconda legge comunitaria è la legge regionale 14 giugno 2007, n. 14.

(99) Si parla al riguardo di clausola di cedevolezza "invertita".

(100) Sentenza n. 398/2006. Per un commento a questa pronuncia cfr. S. TRIPOLI, *L'attuazione regionale delle direttive comunitarie e le clausole di cedevolezza*, in www.federalismi.it, n. 9/2007.

Sia dal punto di vista economico che, più in generale, da quello normativo, le Regioni e i loro ordinamenti, i loro apparati sono ormai quotidianamente chiamati a confrontarsi con l'ordinamento comunitario e con le sue regole, di modo che una consapevolezza istituzionale e politica delle tematiche europee, delle implicazioni che queste hanno nella vita dell'istituzione appare allo stato non solo necessaria ma la migliore garanzia che il progresso dell'integrazione europea avvenga grazie ad un metodo autenticamente democratico, dando così concreta applicazione al principio di sussidiarietà.