

# IL RUOLO DELLE AUTONOMIE LOCALI NEL PROGETTO DI COSTITUZIONE EUROPEA

*Relazione tenuta dal prof. Ruggiero Cafari Panico\**

*presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Verona il 31 marzo 2004*

SOMMARIO: 1. Le autonomie locali dall'origine dell'integrazione europea alla *Convention*. – 2. Le autonomie locali nel progetto di Costituzione. – 3. La riforma costituzionale, la legge La Loggia e il ruolo delle Regioni. – 4. Le Regioni e la proposta di decreto legislativo attuativo della legge La Loggia. – 5. Il futuro di un'Europa *anche* regionale. – 6. *Addendum*.

## 1. LE AUTONOMIE LOCALI DALL'ORIGINE DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA ALLA *CONVENTION*.

Se non proprio si è trattato di “cecità” (\*) delle Comunità europee nei riguardi delle autonomie locali in generale, e delle realtà regionali, in particolare, di certo nei suoi inizi l'integrazione europea è stata strutturata su base rigorosamente statale. Il risultato è che per lungo tempo le entità substatali sono state di fatto ignorate, anche se non mancavano del tutto cenni nei trattati alla loro esistenza.

Era la struttura, fortemente centralizzata, propria all'epoca degli Stati fondatori, a determinare tale atteggiamento. Basti pensare che, oltre all'esperienza tedesca, quella italiana, seppur circoscritta alle cinque regioni a statuto speciale, era l'unica eccezione al modello francese dominante negli altri quattro partner.

È nel corso degli anni '80, con l'ingresso di Stati quali la Spagna e il Portogallo, dotatisi di strutture federali, e con il progressivo procedere del Belgio verso una riforma in senso federalista, che assume importanza la questione regionale nell'ordinamento europeo. A tutti è noto che è tuttavia solo con il Trattato di Maastricht che viene creato il Comitato delle Regioni. A ciò si aggiunge, da un lato, l'enunciazione del principio di sussidiarietà, o meglio ancora l'enunciazione del principio di “prossimità” nell'art. A.2 (ora art. 1 del Trattato sull'Unione) oltre che nel Preambolo, e, dall'altro, il venir meno del riferimento ai governi nazionali nella formulazione dell'art. 146 (ora art. 203) del trattato CE, aprendo così la strada alla possibilità che componenti dei governi regionali rappresentino gli Stati. Del principio di sussidiarietà si è discusso a lungo e su di esso torneremo, a proposito del progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa; del Comitato delle Regioni sono invece note le criticità che inducono a ritenere non soddisfacente il suo ruolo in rapporto alle esigenze regionali; quanto, infine alla possibile partecipazione alle sedute del Consiglio, questa è stata sempre esclusa per i rappresentanti delle Regioni italiane, facendo difetto la condizione che il loro rango sia «a livello ministeriale» (art. 203.1) e solo, da ultimo, con il d.d.l. di riforma della legge La Pergola si sono aperte nuove prospettive.

---

\* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli studi di Milano. Lo scritto riproduce con modifiche la relazione sul tema “Il ruolo delle regioni nel futuro dell'Unione europea” tenuta dal Prof. Cafari Panico il 31 marzo 2004 presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Verona. La conferenza seminariale è stata organizzata dal CDE del Dipartimento di Studi Giuridici, dalla Cattedra di Diritto dell'Unione europea della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Verona e dalla SIOI nell'ambito del progetto di rete dei Centri di Documentazione Europea. Il testo è stato pubblicato in M.C. BARUFFI (a cura di), *Il Futuro dell'Unione europea. Sviluppi nelle sue politiche*, Padova, CEDAM, 2004, pp. 107-132.

(\*) A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *L'Italia verso il “federalismo”*. *Taccuini di viaggio*, Milano, 2001, pp. 253-282, a p. 253.

Il trattato di Amsterdam ha ampliato l'autonomia del Comitato e accresciuto il suo ruolo consultivo, lasciando però inalterate sia la sua composizione, che vede presenti rappresentanti di livelli territoriali diversi (Regioni, comuni, province) e caratterizzati da differenti gradi di autonomia, sia la natura dei suoi poteri, meramente consultivi.

È indubitabile peraltro che grazie anche a queste innovazioni le istituzioni regionali hanno conseguito a livello comunitario una visibilità prima assente.

È altrettanto vero che tutto ciò non valeva a soddisfare le richieste da più parti avanzate di procedere più decisamente verso il modello dell'Europa delle Regioni. Nella sua versione più moderata e più largamente diffusa il modello prevede la costituzione di una Europa a tre livelli, dove le Regioni dovrebbero aggiungersi agli Stati ottenendo il riconoscimento una propria, seppur limitata, soggettività comunitaria. In merito va ricordato che una risoluzione del PE del novembre 1998 invitava addirittura gli Stati membri a procedere ad una regionalizzazione della loro struttura istituzionale, quale passo necessario per procedere poi, da un lato, alla trasformazione del Comitato delle Regioni in un organo autenticamente rappresentativo delle Regioni stesse, e, dall'altro, all'attribuzione alle stesse della legittimazione processuale dinanzi alla Corte di giustizia, non diversamente da quanto avviene per gli Stati. Ma di entrambe tali richieste, come pure di quella relativa ad una migliore articolazione del principio di sussidiarietà che faccia espresso riferimento alle autonomie locali, parleremo fra poco a proposito del progetto di Costituzione. Per ora basti rilevare che nel corso degli ultimi anni l'idea di una Europa delle Regioni, intesa come antagonista al modello statocentrico, ha perso gran parte del suo *appeal*. E' la stessa mancanza di un concetto unitario di regione nei vari Stati membri ad aver reso di fatto impraticabile questa strada che del resto, se spinta alle sue estreme conseguenze, porterebbe ad un suicidio istituzionale degli Stati stessi. E' vero invece che più si è progredito sul cammino dell'integrazione più è parso evidente che ciò non poteva avvenire che per il tramite delle realtà statali, con semmai dei correttivi che consentirebbero l'espressione a livello europeo di istanze particolari senza l'intermediazione statale. Superato perciò il passaggio di Nizza, che sul piano regionale non ha recato un particolare contributo, alla vigilia della *Convention* la situazione era caratterizzata da un diffuso scetticismo verso qualunque modello che comportasse una radicale modifica dell'assetto istituzionale europeo, unito tuttavia ad una (apparente) disponibilità a valutare la possibile introduzione nel Trattato di norme che riconoscano un ruolo specifico agli enti subnazionali quando essi, in particolare, sono dotati di competenze legislative.

È evidente tuttavia che, da un lato, il ruolo delle autonomie locali finirebbe per assumere valenze diverse se legato all'esercizio di competenze legislative di cui gli enti locali difettano, e che, dall'altro, si porrebbe il problema del concorso a livello costituzionale di ogni singolo Stato fra competenze legislative statali e regionali di cui di certo l'Unione non può farsi carico se non con gravi problemi sul piano interpretativo. Quasi inevitabile dunque che nel quadro così delineato emergesse una via diversa, non più diretta al rafforzamento delle Regioni in quanto tali o dell'organo, il Comitato delle Regioni, che dovrebbe rappresentarle nei riguardi degli Stati e della stessa Unione, ma volta a creare nuove forme di *governance* che permettano un maggiore coinvolgimento delle Regioni nel processo decisionale comunitario.

Indicazioni in tal senso si possono trarre, alla vigilia dei lavori della *Convention*, dal Libro Bianco della Commissione sulla *governance* europea del 5 agosto 2001, dove si prevedono nuove forme di partecipazione al processo decisionale delle realtà locali (†); il tutto basato su una cooperazione multiterritoriale e multilivello che si fonda sul dialogo fra le istituzioni e sulla capacità politica del governo regionale, intesa come capacità di intervenire sulle questioni pubbliche esprimendo le realtà sociali locali sì da influenzare il processo decisionale comunitario. La relazione fra i diversi livelli di governo andrebbe cioè visto non più in un contesto di contrapposizione di interessi ma di *partnership* e di collaborazione a più livelli. In questo scenario, secondo la Commissione, ferma restando la

---

(†) Per un commento, D. STRAZZARI, *Le competenze complementari e il metodo aperto di coordinamento: suggerimenti per un ruolo più attivo delle Regioni in ambito comunitario*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2003, pp. 220-251.

responsabilità degli Stati sul loro assetto costituzionale, a livello comunitario dovrebbero essere comunque adottate misure volte a rafforzare il ruolo delle autonomie locali in due momenti: a livello di elaborazione di scelte politiche, consentendo principalmente alle Regioni e ai governi locali di proporre suggerimenti o cambiamenti ai disegni di legge; a livello di attuazione delle politiche, incentivando la flessibilità e la partecipazione di tutte le realtà locali nel momento di implementazione delle leggi e dei programmi con un forte impatto territoriale. Da parte sua, il Comitato delle Regioni dovrebbe, secondo la Commissione, svolgere nuove funzioni: l'elaborazione di progetti di possibili politiche, per esempio attraverso la preparazione di relazioni preliminari in anticipo rispetto alle proposte della Commissione; l'organizzazione dello scambio comparativo fra le diverse modalità di partecipazione delle autorità locali e regionali nella fase preparatoria dell'elaborazione delle decisioni europee a livello nazionale per individuare le prassi migliori; la disamina dell'incidenza locale e regionale di determinate direttive, riferendo alla Commissione sulla possibilità di renderne l'applicazione più flessibile.

## 2. LE AUTONOMIE LOCALI NEL PROGETTO DI COSTITUZIONE.

Se questo ora tratteggiato, seppur in estrema sintesi, era lo stato del dibattito alla vigilia della *Convention*, va subito rilevato che il progetto della Commissione di introdurre un meccanismo nuovo, il c.d. metodo aperto di coordinamento, che, alternativo al metodo tradizionale comunitario, facendo leva su una più ampia partecipazione al processo decisionale dei livelli regionali e locali, a scapito delle prerogative dei singoli governi, avrebbe consentito alla stessa Commissione di assumere un ruolo di protagonista, può dirsi fallito.

Il dibattito che si sviluppa in seno alla *Convention* assume ben presto i toni tradizionali della necessità, da un lato, di riconoscere alle Regioni un ruolo adeguato nell'ambito del processo decisionale destinato a rimanere sostanzialmente immutato e, dall'altro, di attribuire più in generale una qualche rilevanza al ruolo degli enti locali nella attuazione del diritto comunitario.

La posizione del PE emerge con chiarezza dalla Risoluzione sul ruolo dei poteri regionali e locali nella costituzione europea con la quale il 14 gennaio 2003 è stata adottata la Relazione dell'on.le Napoletano.

La relazione comprende una serie di raccomandazioni ed alcune proposte di emendamento ai Trattati come contributo del Parlamento Europeo ai lavori della Convenzione europea.

In essa si sostiene la necessità di una maggiore partecipazione delle realtà regionali e locali al processo decisionale europeo; in particolare vi si «invita la Commissione ad associare pienamente e costantemente alla preparazione degli atti legislativi e all'elaborazione delle politiche comunitarie coloro che sono chiamati ad applicarle», lasciando però agli Stati membri il compito di determinare le modalità di associazione delle Regioni. La relazione afferma il proprio sostegno all'idea, proposta dalla Commissione nel Libro bianco sulla *Governance*, delle Regioni come punto d'incontro fra i cittadini e le istituzioni comunitarie ed in tal senso «auspica che, accanto alla consultazione diretta degli interessi regionali e comunali, si proceda in primo luogo all'ascolto del Comitato delle Regioni o delle associazioni europee più rappresentative per la difesa degli interessi regionali, urbani e locali».

Per quanto riguarda il controllo *ex post* di violazione delle competenze, la relazione chiede alla Convenzione «di garantire che le regioni e altre entità territoriali, alla luce del principio della sussidiarietà e qualora le loro prerogative siano state direttamente violate da un atto comunitario, possano adire la Corte di giustizia sotto l'autorità dello Stato membro interessato, conformemente alla relativa normativa costituzionale o nazionale».

Inoltre, la relazione sottolinea l'importanza della cooperazione transfrontaliera, invitando «la Commissione in stretta collaborazione con gli Stati membri ed i poteri regionali e locali ad incoraggiare la cooperazione transfrontaliera a tutti i livelli ed anzitutto fra le regioni limitrofe».

Da parte sua, il Comitato delle Regioni sottolineava con forza come la coesione territoriale rappresenti una priorità per l'Unione in vista dell'allargamento e debba essere realizzata a livello

regionale al fine di ridurre gli squilibri territoriali che oggi si registrano e che l'ingresso di nuovi membri non farà che aggravare.

La coesione territoriale deve dunque divenire uno degli obiettivi politici da perseguire a livello comunitario e la sua realizzazione implica una riorganizzazione del territorio comunitario che ne permetta uno sviluppo policentrico.

Di qui la necessità di definire un quadro istituzionale più adatto alla corretta *governance* dei territori mediante un miglior coordinamento tra i vari livelli comunitario, nazionale e locale/regionale, sotto forma, ad esempio, di accordi ripartiti, nel rispetto dell'ordinamento costituzionale di ciascuno Stato («La coesione territoriale», 22 maggio 2003, Conv. 754/03).

Le aspettative delle autonomie regionali locali europee erano infine riassunte nella Carta delle Regioni d'Europa nella quale, riaffermato il ruolo di mediatori tra il cittadino e le istituzioni comunitarie che la nuova *Governance* europea attribuirebbe alle Regioni ed ai Comuni, in quanto dotate di propria competenza legislativa le prime e parimenti democraticamente elette le seconde, si sottolinea come tali istituzioni debbano essere maggiormente coinvolte nel processo di elaborazione delle decisioni e di attivazione delle politiche dell'Unione. Questa cooperazione a tre livelli dovrebbe comportare per le Regioni, a livello comunitario, una associazione su base regolare al processo di preparazione degli atti legislativi e delle politiche comunitarie, e un più stretto legame tra il Parlamento europeo e le Assemblee elettive regionali, per il tramite della Commissione per la Politica regionale.

A livello statale, i meccanismi di partecipazione delle Regioni al processo decisionale europeo negli ambiti di loro interesse specifico dovrebbe avvenire invece anche utilizzando la possibilità offerta, come già ricordato, dall'art. 203 del trattato CE che i rappresentanti dei governi regionali partecipino alle delegazioni dei rispettivi Stati membri che attendono ai lavori del Consiglio dei ministri dell'UE.

Da ultimo, alle Regioni dovrebbe essere riconosciuta la legittimazione ad adire la Corte di giustizia quando le loro prerogative siano state direttamente violate da un atto comunitario conformemente alla relativa normativa nazionale.

Di tutte queste richieste solo alcune sono state accolte nel Progetto. In particolare, si è previsto che il principio di sussidiarietà venga meglio definito tenendo conto anche del livello regionale e locale (ora art. 9.3 Progetto di Costituzione e relativo Protocollo) e che il rispetto dell'identità nazionale degli Stati faccia espressa menzione del sistema delle autonomie regionali e locali (ora art. 5.1 del Progetto di Costituzione), come del resto già accadeva nel preambolo della Carta.

Non hanno trovato invece accoglienza nel testo del progetto altre richieste, tra cui quella di attribuire alle Regioni con potere legislativo il *locus standi* dinanzi la Corte, intesa come legittimazione attiva in caso di violazione delle loro competenze da parte di una norma comunitaria e di mancata o errata applicazione del principio di sussidiarietà.

Ben poca cosa dunque rispetto alle aspettative tanto del PE che del Comitato delle Regioni. Soprattutto non vi è alcun cenno ad un nuovo sistema di *governance* che valorizzi le autonomie locali.

### 3. LA RIFORMA COSTITUZIONALE, LA LEGGE LA LOGGIA E IL RUOLO DELLE REGIONI.

Pressoché contemporaneamente agli eventi da ultimo descritti il nostro Paese ha conosciuto nel 2001 una riforma costituzionale che, andando a incidere sul titolo V della Costituzione, ha riscritto i rapporti fra Stato e Regioni finendo per influenzare anche i rapporti fra queste ultime e l'Unione europea. Fino a quel momento infatti il nostro ordinamento non riconosceva un rilievo costituzionale alla disciplina in tema di rapporti fra lo Stato, e a maggior ragione le Regioni, e la UE, venendo quest'ultimo aspetto rinviato alla legge ordinaria (legge n. 86 del 1989, come più volte modificata, c.d. legge La Pergola) per quanto attiene sia alla fase ascendente che a quella discendente, ovvero, rispettivamente, alla formazione della volontà comunitaria o meglio della volontà che lo Stato manifesta a livello comunitario, e all'attuazione del diritto comunitario.

Alla luce delle nuove disposizioni costituzionali, per quanto riguarda i rapporti delle Regioni con l'ordinamento comunitario, si è preferito, dopo un iniziale orientamento favorevole a inserire anche tali

previsioni nella legge n. 131/2003, nota come legge La Loggia (disposizione generale di adeguamento dell'ordinamento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), optare per un d.d.l. *ad hoc*, di modifica della disciplina vigente contenuta nella legge La Pergola <sup>(§)</sup>.

Il legislatore ha tuttavia distinto, con riferimento alla fase ascendente, due diversi strumenti di partecipazione, a seconda che essa assuma un carattere *diretto*, quando si esplica sul piano esterno e pone in diretto contatto le Regioni con le istituzioni e gli organi dell'Unione, o *indiretto*, se si svolge invece sul terreno del diritto interno e consiste essenzialmente nel coordinamento dei soggetti nazionali al fine di definire la posizione italiana in sede di negoziato per la elaborazione del diritto comunitario. Il primo di tali profili ha trovato disciplina nell'art. 5 della legge La Loggia, che prevede la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome, nelle materie di loro competenza e nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione, secondo modalità da concordarsi in sede di Conferenza Stato-Regioni, e garantendo l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana. Quanto invece alla fase *indiretta* di partecipazione, la normativa di riferimento è costituita dal d.d.l. n. 2386, risultante dall'unificazione del d.d.l. Buttiglione con altri progetti di legge di iniziativa parlamentare, destinato a sostituire la legge La Pergola, che verrebbe così abrogata.

Il testo del d.d.l. distingue fra la partecipazione alla fase ascendente e quella alla fase discendente del procedimento normativo comunitario. Quanto alla prima, la sola su cui ci soffermeremo, il testo unificato di d.d.l. dedica attenzione al ruolo del Parlamento, delle Regioni e delle province autonome, degli enti locali e, infine, delle parti sociali e delle categorie produttive.

Con riferimento alla partecipazione del Parlamento a tale fase ascendente (poco correttamente indicata come partecipazione al processo di «formazione delle decisioni dell'Unione europea») si deve ritenere positiva la proposta di modifica tesa, da un lato, ad anticipare quanto più possibile l'informazione alle Camere circa i contenuti delle riunioni del Consiglio dell'Unione, e soprattutto delle linee che in relazione ad essi il Governo intende seguire, dall'altro, a fornire, in tempi rapidi, un resoconto delle risultanze di tali riunioni, attraverso l'indicazione di un termine (quindici giorni dal loro svolgimento) entro cui adempiere a tale obbligo. Qualche perplessità suscita, invece, l'idea di istituire presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un Comitato interministeriale *ad hoc* (il c.d. CIACE, «Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei») al fine di soddisfare in maniera più puntuale il citato obbligo di informazione nei confronti delle Camere e coordinare più efficacemente le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase ascendente (art. 2.1). In sé la proposta appare senz'altro valida. Ciò che tuttavia non si comprende è, da un lato, perché non vi sia alcun apporto delle Regioni al processo di partecipazione del Parlamento. Quest'aspetto dovrebbe essere sicuramente meglio valutato alla luce delle ulteriori modifiche in senso federalista in corso di approvazione e che comprendono un Senato regionale.

Dall'altro, il CIACE dovrebbe fungere da «cabina di regia e di monitoraggio» durante l'*iter* decisionale comunitario. Esso risponderebbe dunque a quell'esigenza, da tempo avvertita, di maggior coordinamento ed efficienza a livello governativo <sup>(§)</sup>. Tale organo sarebbe presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro per le politiche comunitarie e vi parteciperebbero il Ministro per gli affari esteri, il Ministro per gli affari regionali e gli altri Ministri competenti per materia.

L'istituzione di un Comitato interministeriale specificamente dedicato alla predisposizione del diritto comunitario è senz'altro da apprezzare anche se suscitano dubbi le modalità di partecipazione delle Regioni in seno allo stesso Comitato. Il secondo comma dell'art. 2 del disegno di legge in esame dispone infatti che, nelle materie di interesse regionale, possano chiedere di partecipare alle riunioni del CIACE il presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome o un

---

<sup>(§)</sup> Per un commento, T. GROPPI, *Regioni e diritto comunitario: il disegno di legge di modifica della legge La Pergola*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, pp. 259-266. In generale, v. anche D. FLORENZANO, *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale*. Dalle attività promozionali agli accordi ed alle intese, Padova, 2004, spec. p. 106 ss.

<sup>(§)</sup> Al riguardo, v. S. TRIPODI, *La fase indiretta della partecipazione delle regioni alla formazione degli atti comunitari: alcune osservazioni sul ddl di riforma della legge «La Pergola»*, reperibile al sito Internet [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 1/2004.

presidente di regione (o di provincia autonoma) da lui delegato e, per le materie di competenza degli enti locali, i presidenti delle loro associazioni rappresentative. Siffatta disposizione pone almeno due ordini di problemi, con riguardo alla rappresentanza delle Regioni nell'ambito del CIACE e ai rapporti tra i compiti del Comitato e quelli assegnati alla Conferenza Stato-Regioni. La posizione delle Regioni nell'ambito del CIACE risulterebbe, infatti, marginale e tale, se limitata alla partecipazione di un solo rappresentante regionale a fronte di una nutrita compagine ministeriale, da non permettere alle Regioni stesse di svolgere un ruolo significativo.

L'estensione delle funzioni del CIACE anche alle materie di competenza regionale pone poi delicati problemi di compatibilità con l'attribuzione alle Regioni di competenze legislative esclusive in talune materie. Come è stato rilevato (\*\*), essendo il CIACE un organo interministeriale per definizione, è difficile ipotizzare che al suo interno le Regioni possano divenire portatrici di una autonoma posizione relativa alla predisposizione degli atti comunitari. E' più verosimile che esse si trovino di fronte a scelte già predeterminate a livello governativo e che finiscano per essere a queste subordinate. Di qui le perplessità sull'utilità dell'istituzionalizzazione di una sede di confronto tra Stato e Regioni nelle materie comunitarie oltre alla vigente Conferenza Stato-Regioni che prevede già un'apposita sessione dedicata alle questioni comunitarie.

Inoltre, benché il terzo comma dell'art. 2 del disegno di legge di riforma preveda esplicitamente che il «CIACE svolge i propri compiti nel rispetto delle competenze attribuite dalla Costituzione e dalla legge [...] alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», potrebbe facilmente verificarsi una sovrapposizione delle funzioni tra le due diverse sedi di confronto, col rischio che divenga preminente il ruolo del Comitato interministeriale, «sia seguendo la prassi di anticipare le sue trattazioni rispetto a quelle della Conferenza, sia se il maggior peso politico assunto dal Governo in questa sede ne determinasse maggiore enfasi» (††).

Diversamente accadrebbe se nelle materie di competenza regionale la posizione italiana da assumere in merito alla elaborazione del diritto comunitario venisse preliminarmente definita in seno alla Conferenza Stato-Regioni quale sede paritaria di codecisione. Indicazioni in tal senso potevano del resto trarsi dalla proposta di legge di iniziativa parlamentare n. 3071, poi unificata nel d.d.l. n. 2386.

A ciò si aggiunga che se, da un lato, l'art. 2, comma 4, istituisce presso il Dipartimento per le politiche comunitarie un comitato tecnico permanente per la preparazione delle riunioni del CIACE integrato, quando si trattano questioni di interesse regionale, dagli assessori regionali competenti per materia o da loro delegati, dall'altro, l'art. 5, comma 7 del d.d.l. in questione, accogliendo peraltro una richiesta delle Regioni, prevede, nelle materie di competenza regionale, la convocazione da parte dello stesso Dipartimento di tavoli di coordinamento nazionali «ai fini della successiva definizione della posizione italiana da sostenere, d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con i Ministeri competenti per materia, in sede di Unione europea». Ai suddetti tavoli partecipano i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome individuati in base a criteri stabiliti dalla Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome. Il tutto secondo un meccanismo a prima vista di non facile coordinamento con le competenze della Conferenza Stato-Regioni.

Innovando rispetto alla situazione attuale il d.d.l. (art. 5) prevede poi una più ampia e tempestiva informazione, ad opera del Presidente del Consiglio o del Ministro per le politiche comunitarie, delle Regioni e delle province autonome (per il tramite della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e della Conferenza dei presidenti dell'assemblea, dei consigli regionali e delle province autonome) circa i progetti di atti dell'UE e delle Comunità europee nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi e le loro modificazioni. Parimenti sono trasmessi i documenti di consultazione, quali libri verdi e comunicazioni, predisposti dalle Comunità (art. 5.1). Tale informazione ha lo scopo di consentire alle Regioni di partecipare alla formazione di atti normativi comunitari (art. 5). Al fine infatti della formazione della posizione italiana, le Regioni, nelle materie di loro competenza, possono trasmettere osservazioni, per il tramite della Conferenza dei presidenti delle

---

(\*\*) *Ibid.*

(††) *Ibid.*

regioni o dell'assemblea, dei consigli regionali e delle province autonome, entro venti giorni dal ricevimento, al Presidente del Consiglio o al Ministro per le politiche comunitarie.

In caso di richiesta di una o più Regioni, può essere convocata la Conferenza Stato-Regioni per il raggiungimento, ancora una volta dell'intesa. Come già ricordato, sono poi previsti singoli tavoli di coordinamento nazionale, in un sistema ancora una volta complesso e farraginoso.

Va rilevato che già la legge La Pergola indicava un'ampia gamma di proposte dell'UE (progetti di atti normativi e di indirizzo) da trasmettere sia al Parlamento sia alle Regioni per l'invio di osservazioni. Rimaneva però imprecisa la formulazione dei termini per l'intervento del Parlamento. A questo riguardo il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali, allegato al Trattato sull'Unione europea, dispone che un termine di sei settimane intercorra tra la data in cui la Commissione mette a disposizione una proposta legislativa o relativa ad una misura da adottare a norma del Titolo VI del Trattato sull'Unione e la data in cui è iscritta all'ordine del giorno del Consiglio europeo ai fini di una decisione. Sfruttando l'opportunità così offerta, il d.d.l. prevede l'introduzione non solo di una «riserva d'esame parlamentare» che obbliga il Governo ad attendere la pronuncia del parlamento (art. 4), ma anche, accogliendo sul punto la richiesta delle Regioni, di una ulteriore riserva da apporre, se la materia è di competenza legislativa regionale, in sede di Consiglio dei ministri dell'UE, se la Conferenza Stato-Regioni (e non già la singola Regione come originariamente previsto nel testo presentato dal ministro Buttiglione) ne fa richiesta. In tal caso la Conferenza Stato-Regioni ha venti giorni di tempo dalla comunicazione che è stata apposta la riserva per pronunciarsi. Decorso tale termine il Governo può comunque procedere anche in assenza di un'intesa con le Regioni.

Resta da aggiungere che ulteriori meccanismi informativi sono previsti ai commi 9-11 dell'art. 5 per garantire un'informazione più precisa alle Regioni al fine di consentire un maggior coinvolgimento nella fase di definizione della posizione italiana nei riguardi dell'attività legislativa comunitaria.

Gli stessi documenti (progetti ed atti) trasmessi, in base all'art. 5, alle Regioni sono comunicati (art. 6), quando riguardino questioni di particolare rilevanza per la competenza degli enti locali, alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali e, per il suo tramite, alle associazioni rappresentative degli enti locali che, sempre per il tramite della Conferenza, fanno pervenire le proprie osservazioni al Presidente del Consiglio o al Ministro per le politiche comunitarie.

In merito, seppur dovendosi valutare positivamente la previsione, va sottolineato come il concorso degli enti locali, delle parti sociali e categorie produttive (art. 7), non sia contemplato a livello costituzionale, dove si fa riferimento alle sole Regioni e pubbliche amministrazioni. Soprattutto non è previsto alcun coinvolgimento delle Regioni nella definizione del «come» e «in che misura» gli enti locali sono chiamati a concorrere.

Sempre nelle materie sopra indicate gli esperti degli enti locali sono convocati alle riunioni dei tavoli di coordinamento di cui all'art. 5, settimo comma, secondo modalità da stabilire in sede di Conferenza.

Si è ritenuto invece di dover espungere dalla bozza di d.d.l. la previsione della possibilità per il Governo, anche su richiesta di una delle Regioni e delle Province autonome, di proporre ricorso dinnanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi, in quanto già oggetto di previsione della legge La Loggia, nell'art. 5, comma 2, in base al quale le Regioni e le Province autonome possono chiedere al Governo di proporre ricorso alla Corte di giustizia, fermo restando che il Governo è tenuto a proporre il ricorso se lo richiede, a maggioranza assoluta, la Conferenza Stato-Regioni.

Più in generale, come già ricordato, le forme di partecipazione *diretta* delle Regioni all'attività delle istituzioni comunitarie sono oggetto della legge La Loggia. A dettare questa scelta, che rimane comunque non del tutto comprensibile, potrebbe essere stato il convincimento che tali forme di partecipazione facciano parte dell'attività internazionale delle Regioni.

All'art. 5, la legge La Loggia prevede dunque la partecipazione delle Regioni alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione, secondo modalità da concordarsi in sede di Conferenza Stato-Regioni, che devono comunque garantire l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo.

Accogliendo le istanze regionali è previsto che il Capo delegazione, nelle materie di cui al quarto comma del 117, possa essere anche un Presidente di Giunta regionale, designato dal Governo sulla base di un accordo generale di cooperazione tra Governo e Regioni da stipularsi in sede di Conferenza Stato-Regioni.

In attesa o in mancanza di tale accordo il Capo delegazione è comunque designato dal Governo.

Se l'innovazione è di forte impatto politico, dubbi possono avanzarsi tanto sotto il profilo della reale incidenza del Capo delegazione quanto sulla complessa procedura di designazione, occorrendo per la norma una intesa legata ad un accordo di cooperazione tra Governo e Regioni deputato anche all'individuazione dei criteri per la determinazione delle materie, che potrebbe condizionare pesantemente l'*iter* per la nomina stessa.

In realtà, le due forme di partecipazione alla fase ascendente non sono tra loro facilmente distinguibili ed il necessario coordinamento è stato ricercato nello schema di accordo generale tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano per la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari. Lo scopo è proprio quello di concordare le modalità che, oltre a garantire alle Regioni una effettiva e diretta partecipazione alla fase di formazione delle decisioni assunte a livello UE, permettano, nel rispetto dell'unitarietà della posizione italiana, la partecipazione delle stesse nell'ambito delle delegazioni del Governo alle attività del Consiglio e dei Gruppi di lavoro e dei vari Comitati del Consiglio e della Commissione. A tal fine viene proposto, con riguardo alla figura del capo delegazione, la possibilità che tale incarico sia svolto, nelle materie di competenza concorrente dal rappresentante del Governo o delle Regioni a seconda dell'interesse prevalente e per quelle di competenza esclusiva regionale dal rappresentante indicato dalla Conferenza dei Presidenti. Della delegazione nel Consiglio dei Ministri farebbe poi parte il Presidente della Conferenza, o un suo delegato, oltre ad altri rappresentanti a vario titolo delle Regioni, unitamente al Ministro competente (art. 2). Per quanto riguarda i gruppi di lavoro, verrebbe riprodotto grosso modo lo stesso schema (art. 3). A designare i rappresentanti regionali sarebbe la stessa Conferenza (art. 4). Infine, si creerebbe un Tavolo di coordinamento politico (Governo-Regioni) che dovrebbe assicurare la posizione unitaria in sede di negoziazione a livello comunitario coordinandosi con il CIACE e con il Comitato tecnico permanente che lo assiste, per quanto concerne la definizione, a livello interno, della posizione nazionale, secondo il d.d.l. di riforma della legge La Pergola.

Volendo formulare un giudizio sul d.d.l. di modifica della legge La Pergola, ci pare che esso in realtà sia volto a cogliere solo in misura limitata le occasioni che la riforma costituzionale offriva e la sua formulazione è molto vicina di fatto a quella vigente. A fronte di ciò si potrebbe osservare che a ben vedere il dettato del comma 5 dell'art. 117 appare ben più incisivo laddove prevede che le Regioni «nelle materie di loro competenza, partecipino alla formazione degli atti normativi comunitari», ponendo un vero e proprio obbligo per lo Stato di prevedere forme di partecipazione, diretta e indiretta.

Di sicuro il d.d.l. di riforma della legge La Pergola testimonia l'attenzione per un coinvolgimento più attivo delle Regioni negli affari comunitari, ma, specie per le competenze esclusive regionali, la posizione italiana andrebbe condeterminata da Stato e Regioni secondo una logica paritaria che valorizzerebbe il ruolo della Conferenza Stato-Regioni.

#### 4. LE REGIONI E LA PROPOSTA DI DECRETO LEGISLATIVO ATTUATIVO DELLA LEGGE LA LOGGIA.

Il coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali, affermato anche nella legge La Loggia per la fase ascendente diretta, andrebbe dunque riletto in una logica di partnerariato.

L'indirizzo ad oggi adottato in sede di attuazione del dettato costituzionale pare però ben diverso, come evidenziato nella recente della proposta di decreto legislativo ricognitivo sui «Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni», attuativo della legge La Loggia.

Occorre sottolineare in via preliminare il problema della precisa individuazione dell'ambito di applicazione della proposta di decreto in esame con riferimento alla nozione di «rapporti internazionali» di cui all'art. 6 della legge La Loggia. Le difficoltà derivano, da un lato, da una non facile lettura della

norma stessa che, di per sé, si presenta non agevolmente comprensibile; dall'altro, dalla vigenza di ulteriori normative vertenti sullo stesso ambito (che lo stesso art. 3, peraltro, richiama) rispetto alle quali sembra a prima vista complesso ricostruire un coordinamento con il decreto in esame.

Secondo l'art. 3 rientrano nella materia delle relazioni internazionali, di competenza concorrente, disciplinata dallo schema di decreto, le *sole* attività di mero rilievo internazionale di cui all'art. 6, comma 2, della legge n. 131/2003 (norma disciplinante le modalità o procedure per la conclusione di «intese dirette a realizzare attività di mero rilievo internazionale») e all'art. 1 del DPR 31.3.1994 (DPR che, in seguito all'abrogazione dell'art. 4, comma 2, del DPR 616/1977 ad opera della legge n. 59/97, costituisce l'atto normativo, tuttora in vigore, disciplinante le attività di mero rilievo internazionale) che *non si concretizzano* in accordi e intese di cui all'art. 117, comma 9, della Costituzione. Tutte le altre attività internazionali delle Regioni apparirebbero invece alla competenza esclusiva dello Stato (art. 4) ed esulerebbero perciò dall'ambito di applicazione della proposta in oggetto.

Lo svolgimento delle così individuate attività di mero rilievo internazionale ad opera delle Regioni resterebbe soggetto, ai sensi della proposta di decreto in esame, oltre che al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni di cui all'art. 5, all'obbligo di preventiva comunicazione con tempestività e completezza di informazioni al Governo di «ogni iniziativa rientrante nelle loro attività internazionali» (art. 7, comma 1). Tale preventivo adempimento risulta finalizzato a consentire al Governo una valutazione adeguata della conformità di questa iniziativa rispetto agli indirizzi di politica estera dello Stato e si configura come pre-condizione necessaria per lo svolgimento delle stesse prevedendo infatti il comma 2 che proprio in seguito ad esso «prima che le attività predette vengano intraprese, lo Stato può opporre tempestivamente il proprio motivato diniego».

Ora, il congiunto richiamo operato dall'art. 3 all'art. 6, comma 2, della legge n. 131/2003 e all'art. 1 del DPR 31.3.1994 determina notevoli difficoltà interpretative circa la reale portata della proposta di decreto in questione. L'art. 7 ed il suo penetrante contenuto vincolante nei confronti dell'attività internazionale delle Regioni sembrerebbe dover riguardare, proprio alla luce delle disposizioni cui il citato art. 3 rinvia, tutta quanta la loro attività di mero rilievo internazionale. È, evidentemente, l'infelice formulazione dell'art. 3 all'origine delle perplessità circa il concreto contenuto della proposta in esame. L'art. 6, comma 2, della legge n. 131/2003, che riguarda (anche) le attività di mero rilievo internazionale delle Regioni, prevede sì una preventiva comunicazione al Governo ma non la facoltà, per esso, di bloccarne la messa in opera da parte delle Regioni. Il DPR 31.3.1994, dal canto suo, disciplinando le attività di mero rilievo internazionale delle Regioni distingue due categorie di attività: da un lato, lo studio e l'informazione su problemi vari, lo scambio di notizie e di esperienze sulla rispettiva disciplina normativa o amministrativa, la partecipazione a conferenze, tavole rotonde, seminari, le visite di cortesia nell'area europea, i rapporti conseguenti ad accordi o forme associative alla collaborazione transfrontaliera; dall'altro, le visite di cortesia nell'area extraeuropea, i gemellaggi, l'enunciazione di principi e di intenti volti alla realizzazione di forme di consultazione e di collaborazione da attuare mediante l'esercizio unilaterale delle proprie competenze, la formulazione di proposte e la prospettazione di problemi di comune interesse, i contatti con le comunità regionali all'estero ai fini dell'informazione sulle normazioni delle rispettive Regioni e della conservazione del patrimonio culturale d'origine. Soltanto per questa seconda categoria di attività tale DPR prevede la necessità del previo assenso governativo mentre per la prima non è richiesta alcuna formalità.

L'art. 3, così come precedentemente interpretato, e l'art. 7 dello schema di decreto in esame, riguardando, senza alcuna distinzione, l'attività di mero rilievo internazionale delle Regioni sembrano dunque porsi in contrasto con la disciplina attualmente vigente che consente alle Regioni di compiere, senza alcuna formalità, almeno una parte di attività di mero rilievo internazionale. L'art. 7, infatti, impone, come detto, un obbligo di «cooperazione procedurale» del tutto ingiustificato rispetto a quelle attività di mero rilievo internazionale che, secondo la disciplina attualmente in vigore, sono invece pienamente consentite alle Regioni senza il rispetto di alcun adempimento preventivo.

In realtà, a parte le considerazioni ora svolte, lo schema di decreto si segnala per il fatto di ricondurre tutte le altre materie (di fatto la quasi totalità) relative ai rapporti internazionali alla competenza esclusiva statale (v. art. 4). Tale conclusione, coerente con l'impostazione della legge n. 131

ora portata alle sue estreme conseguenze, si basa su una interpretazione perlomeno contestabile del nono comma dell'art. 117. Infatti al dato testuale («nei casi e nelle forme») viene attribuito un significato che tradisce l'intento di negare del tutto la competenza regionale e riaffermare l'assoluta competenza esclusiva ed unitaria dello Stato sul piano dei rapporti internazionali. Tale obiettivo viene raggiunto restringendo la materia della competenza concorrente, in via residuale, ad «ogni attività e iniziativa delle regioni, diversa della stipula di accordi e intese, che non sia idonea a incidere nella “politica estera” dello Stato, anche se potenzialmente potrebbe su quest'ultima interferire», e dall'altro configurando le Regioni (art. 6.3 della l. n. 131) come *organi* dello Stato, prive di una loro capacità sul piano internazionale. Tale impostazione, estremamente riduttiva, risulterebbe però in contrasto con la sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 15 luglio 2003, ove si riconosce, seppure implicitamente, la competenza (propria) della Regione sul piano internazionale da esercitarsi, nel caso di intese, in conformità ai principi di cui all'art. 117, comma 9. Anche prima della riforma, le Regioni potevano stipulare intese con Stati e con enti territoriali substatuali stranieri, previa comunicazione delle stesse al Governo. Il quadro non è certo stato modificato *in peius* dalla riforma; soprattutto l'inciso «nei casi e con le forme» non può essere interpretato nel senso di privare le Regioni di una capacità che esse pacificamente già esercitavano. In altre parole, tutta la materia dei rapporti internazionali, e quindi anche quella già oggetto della legge n. 131, costituirebbe materia della potestà legislativa concorrente delle Regioni. La Corte, in realtà, non ha preso direttamente posizione sulle questioni ora esposte, ma è da ritenere che abbia escluso, giudicando inammissibile l'apodittico richiamo all'art. 117, comma 9, che possa trattarsi di materia (di fatto) per intero di competenza esclusiva statale. Il risultato è che già la legge n. 131 dovrebbe a rigore ritenersi norma che individua i principi fondamentali (procedimentali) della materia, sicché non si vede la necessità del nuovo schema di decreto. Resta comunque che quest'ultimo è gravemente viziato dalla affermazione (errata) della competenza statale esclusiva in tutte le materie in esso non trattate. Sta di fatto che una impostazione completamente diversa, basata sulla distinzione tra i rapporti intrattenuti con Paesi membri dell'Unione o con Paesi ad essa estranei, si imporrebbe se venisse accolta – ma ne dubitiamo – la difesa sollevata dalla Regione Friuli nel giudizio dinanzi alla Corte costituzionale. Secondo il Friuli, infatti, quando si tratti di dare attuazione a materie di rilevanza comunitaria, i relativi accordi conclusi con altri Stati membri avrebbero «perduto carattere internazionalistico e non attengono alla politica estera».

Alla luce di quanto fino ad ora osservato appare indiscutibile che le Regioni restano comunque soggette ad un obbligo di preventiva informazione al Governo in riferimento a determinate attività di mero rilievo internazionale: ciò è sancito espressamente nel DPR 31.3.1994 che, come detto, è allo stato attuale l'atto normativo che disciplina tale attività. La stessa Corte costituzionale ha di recente ribadito la sussistenza di tale obbligo nella pronuncia n. 13 del 30 gennaio 2003.

È perciò di immediata evidenza la contrarietà della proposta di decreto legislativo in esame all'assetto legislativo attualmente vigente in materia di attività di mero rilievo internazionale delle Regioni; per quella parte di quest'ultima totalmente 'liberalizzata' dal DPR 31.3.1994 l'art. 7 impone infatti alle Regioni il rispetto di un obbligo procedurale dal quale esse si erano già affrancate.

Vi è di più. Occorre sottolineare che su tale ultimo assetto legislativo non possono non avere inciso la legge n. 131/2003 e, in particolare, il suo art. 6, comma 2, che lo stesso schema di decreto legislativo richiama. Oggi le disposizioni del DPR 31.3.1994 devono necessariamente essere lette in correlazione con tale art. 6, comma 2, che, come si diceva, impone sì alle Regioni l'obbligo di preventiva comunicazione al Governo ma non il potere, per esso, di impedire l'attuazione di intese volte a realizzare attività di mero rilievo internazionale. In definitiva, dunque, se, come pare ricavarsi anche dalla relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo, il DPR 31.3.1994 deve ritenersi tutt'ora in vigore, allora esso deve interpretarsi alla luce del mutato quadro costituzionale di riferimento ed il decreto legislativo ricognitivo in questione dovrebbe essere anch'esso coerente con quello, non potendo prevedere adempimenti formali a carico delle Regioni per il compimento di attività ormai sostanzialmente autonome. In ogni caso, nel dubbio circa la reale incidenza della legge n. 131/2003 sulla disciplina legislativa della materia attualmente in vigore, l'art. 7 del decreto legislativo pare comunque in contrasto con la stessa dovendosi più correttamente limitare a richiamare il DPR

31.3.1994 e gli adempimenti procedurali in esso previsti e, quindi, la distinzione in esso contenuta fra due categorie di attività di mero rilievo internazionale delle Regioni.

In conclusione, potrebbe ritenersi che non vi sia necessità dell'ulteriore intervento legislativo per le attività di mero rilievo internazionale che rimangono soggette alla disciplina dell'art. 6, comma 2, della legge n. 131/2003 che impone la previa comunicazione, volta ad assicurare la coerenza delle stesse con gli indirizzi di politica estera del governo, in conformità alla preesistente disciplina.

Venendo ora più specificamente a considerare, in via esemplificativa, l'ambito della cooperazione allo sviluppo, si nota come l'art. 4 dello schema di decreto indichi espressamente la cooperazione allo sviluppo tra le materie di competenza esclusiva statale. L'impostazione è coerente con l'affermazione della appartenenza di tale materia alla politica estera già sancita dalla l. 26 febbraio 1987, n. 49 e ribadita dalla sentenza della Corte costituzionale n. 53 del 27 febbraio 1996.

Sarebbe così difficile, a prima vista, immaginare spazi di intervento della Regione al di fuori degli ambiti fissati dallo Stato, stante l'ampia definizione di attività di cooperazione, di cui all'art. 2, comma 3, della succitata legge; in particolare, le iniziative della Regione dovrebbero svolgersi in un contesto predefinito d'intesa con il Governo, così come previsto dai commi 4 e 5 dell'art. 2 di detta legge, in base ai quali la Regione può essere richiesta dal Ministero degli esteri di collaborare nella realizzazione di programmi di sviluppo anche dietro proposta delle stesse Regioni (art. 5)

Le considerazioni ora svolte non sono però più condivisibili ove si rifletta sul contenuto dell'art. 6, comma 2, della legge La Loggia. In esso si fa infatti riferimento alla possibilità per le Regioni di concludere con enti territoriali interni ad un altro Stato intese dirette a favorire il loro sviluppo economico. Tale disposizione è ben più ampia, sul piano delle competenze riconosciute alle Regioni, di quella contenuta nella legge n. 49/1987. Si pone perciò un problema di compatibilità tra i due ordini di norme.

Al riguardo mi sembra di poter affermare che, ferma restando comunque la competenza esclusiva dello Stato, la materia sia ora regolata dalla legge n. 131/2003 destinata a prevalere per la parte *de qua* sulla precedente normativa, con la conseguenza che la Regione potrà svolgere una propria attività autonoma di cooperazione allo sviluppo nei modi e nei limiti di cui all'art. 6, comma 2, già citato.

Di certo non è chiaro come tale norma possa conciliarsi con le previsioni della legge n. 49/1987, ancora in vigore, specie alla luce della funzione di coordinamento che essa attribuisce al Ministero degli affari esteri. Resterebbe poi da chiedersi se la nozione «materia di propria competenza legislativa» di cui al comma 2 dell'art. 6 sia riferibile alle materie di sola competenza esclusiva o anche concorrente. Stante la formulazione del comma successivo, la prima interpretazione potrebbe apparire la più corretta, anche se propenderemmo per l'opinione che il riferimento sia da intendersi genericamente a tutte le materie per le quali, a qualunque titolo, la Regione sia competente.

## 5. IL FUTURO DI UN'EUROPA ANCHE REGIONALE.

Il quadro normativo delineato dai provvedimenti attuativi del nuovo titolo V della Costituzione non risulta dunque così innovativo per le Regioni, e più in generale per le autonomie locali, come ci si sarebbe potuti aspettare. Non è casuale che a conclusioni analoghe si può pervenire dall'esame del Progetto di Costituzione per l'Europa. E' tutto il fenomeno della regionalizzazione a segnare il passo nonostante il diffuso convincimento che l'allargamento, a livello europeo, e i nuovi equilibri costituzionali, a livello interno, richiedano un maggior coinvolgimento delle realtà locali. Certo vi è spazio specie nel caso della partecipazione diretta, sfruttando l'art. 203 così come richiesto dalla Conferenza dei presidenti delle giunte regionali, di ampliare il ruolo delle Regioni; alla stessa stregua si potrebbe rafforzare la tutela delle autonomie locali per il tramite del nuovo senato federale di cui attualmente si discute. Tutto ciò non farebbe però fare quel salto di qualità che ci si aspettava.

Vi è un ulteriore termine di raffronto che va considerato prima di trarre alcune considerazioni circa la coerenza dell'assetto istituzionale che i rapporti tra le Regioni (e più in generale le autonomie locali) e l'Unione europea stanno assumendo. Ci riferiamo alla progressiva (anche se ancora limitata e lenta)

adozione di nuovi statuti da parte delle Regioni e più in particolare alle norme in essi dedicate alla questione dei rapporti con l'Unione europea. È ovvio che le considerazioni svolte risultano perlomeno parziali in quanto, non essendosi ancora concluso il processo di riforma della legge La Pergola, il ruolo delle Regioni nei riguardi della fase sia ascendente sia discendente non è ancora precisato.

Per quanto concerne il Veneto sono state presentate diverse proposte; di queste la proposta Galan è quella che dedica più articoli (tre) ai rapporti con l'Unione europea; l'art. 7 riguarda il concorso alla determinazione con lo Stato e le altre Regioni delle politiche dell'UE e la partecipazione agli organismi rappresentativi delle autonomie territoriali presso l'UE stessa. Il secondo comma prevede che la Regione concorra alle decisioni volte alla formazione degli atti normativi comunitari, oltre a provvedere direttamente all'attuazione ed esecuzione degli atti dell'UE. L'art. 8 pone il principio di collaborazione in base al quale la Regione collabora con le altre Regioni e le corrispondenti istituzioni locali degli Stati membri dell'UE. Infine, l'art. 9 prevede la possibilità di concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni a Stati, nel rispetto della politica estera nazionale.

In definitiva, è palese l'aspirazione della Regione Veneto, ma lo stesso vale, nella sostanza, per altre Regioni come Piemonte ed Emilia-Romagna, a svolgere un ruolo sempre più attivo a livello europeo. Ma il risultato non del tutto appagante dei lavori della Conferenza intergovernativa e l'interpretazione riduttiva che viene data, in sede di attuazione, al nuovo disposto costituzionale concorrono a far sì che le autonomie locali, in generale, e le Regioni, in particolare, non siano oggi nella condizione di portare il contributo sperato alla costruzione dell'Europa. Quali allora gli strumenti che si sarebbero dovuti adottare? Soprattutto un rafforzamento del ruolo delle Regioni con potere legislativo a livello di Consiglio e della partecipazione delle autonomie locali nell'ambito del processo legislativo. Il momento non è parso maturo ed il rischio è che l'allargamento diventi l'occasione per una coesione territoriale all'inverso, che abbia cioè come protagonisti gli Stati e non le realtà regionali. Il contrario dunque di quanto Michael Barnier, Commissario europeo responsabile della politica regionale e della riforma istituzionale, dichiarava in un intervento apparso il 6 febbraio 2003 sul *Sole-24 Ore*, individuando tre direzioni verso le quali muoversi: anzitutto, la politica di coesione, che implica l'avvio di un rapporto diretto tra le comunità territoriali e l'Europa; poi, una più efficace applicazione del principio di sussidiarietà, anche attribuendo alle collettività territoriali la possibilità di far valere le eventuali violazioni di tale principio, pur sempre per il tramite dei rispettivi governi nazionali; infine, riconoscendo un ruolo a livello europeo alle entità regionali e locali, nel rispetto comunque degli ordinamenti costituzionali dei singoli Stati. A distanza di un anno il clima pare del tutto mutato a testimonianza del fatto che le difficoltà incontrate in sede di *Convention*, prima, e di Conferenza intergovernativa, poi, hanno ridimensionato le ambizioni di una Europa *anche* regionale.

## 6. ADDENDUM.

Nelle more della pubblicazione del presente lavoro, la Corte Costituzionale è intervenuta con tre sentenze, di cui due, la n. 238 del 18 luglio 2004 e la n. 258 del 22 luglio 2004, relative alla questione del potere estero delle Regioni, la terza, la n. 239 del 19 luglio 2004, sulla partecipazione regionale agli atti comunitari e all'attuazione ed esecuzione degli stessi atti e degli accordi internazionali. Quanto alla prima, oggetto di esame erano le previsioni della legge La Loggia laddove attribuirebbero allo Stato poteri di ingerenza che andrebbero al di là della disciplina dei «casi» e delle «forme» degli accordi ed intese conclusi dalle Regioni, ai sensi del nono comma dell'art. 117 della Costituzione. La Corte, pur riconoscendo l'autonomia delle Regioni sul piano delle relazioni internazionali, dove opera «in base a poteri propri», ha giudicato tuttavia del tutto legittima la riserva in capo allo Stato del «potere-dovere di controllare la conformità di detti accordi agli indirizzi della politica estera nazionale»; il che «comporta l'esigenza di adottare formalità intese a dare certezza, sul piano internazionale, circa la legittimazione di chi esprime la volontà di stipulare l'accordo e circa l'esistenza, secondo il diritto interno, del «potere estero» di cui l'accordo è espressione». Nella sentenza n. 258 la Corte ha invece affrontato la questione della soggettività comunitaria delle Regioni che riveste un'assoluta originalità. Viene così riconosciuta la

legittimità degli strumenti di cooperazione transfrontaliera con enti pubblici interni di un altro Stato membro dell'Unione europea attuati dalle Regioni senza il rispetto delle condizioni poste dalla l. n. 948 del 1984, e in particolare senza una previa intesa con il Governo, «trattandosi di un atto chiaramente e strettamente finalizzato a dare attuazione ad un programma comunitario di cooperazione transfrontaliera» (per un commento v. R. DICKMANN, *La Corte costituzionale ed il "potere estero" delle regioni e delle province autonome (nota a Corte cost., 18 luglio 2004, n. 238, e 22 luglio 2004, n. 258)*, reperibile sul sito Internet [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 16/2004; e M. BARBERO, *La Corte Costituzionale interviene sulla legge "La Loggia" (Nota a Corte Cost. 236/2004, 238/2004, 239/2004 e 280/2004)*, reperibile sul sito Internet [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)).

La sentenza n. 239 affronta invece le questioni di costituzionalità relative alla disciplina contenuta nella legge La Loggia delle modalità di partecipazione alla c.d. «fase ascendente» dei processi decisionali comunitari. Con tale decisione la Corte ha ritenuto che la Costituzione, con riguardo alla procedura in oggetto, «non ha previsto una competenza concorrente, bensì ha affidato alla legge statale il compito di stabilire la disciplina delle modalità procedurali» della partecipazione delle Regioni alla fase ascendente. Sono state così rigettate le istanze della Provincia di Bolzano volte a far riconoscere alle Regioni il diritto di concorrere alla formazione degli atti comunitari in modo ben più incisivo ed efficace di quanto previsto dalla legge La Loggia (per un commento M. BARBERO, *op. cit.*; e A. RUGGERI, *Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia (a margine di Corte cost. nn. 236, 238, 239 e 280/2004)*, reperibile sul sito Internet [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 29 luglio 2004). In definitiva, nelle sentenze in oggetto la Corte ha inteso salvaguardare l'impianto generale definito dalla legge La Loggia, pur riconoscendo i caratteri di autonomia del potere estero delle Regioni destinati ad assumere un rilievo del tutto particolare nel caso di attuazione di atti comunitari, sempre nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato in materia di politica estera e ferma restando la responsabilità unitaria dello Stato stesso ai fini della leale attuazione degli obblighi comunitari.