

SOMMARIO

INTRODUZIONE	5
CAPITOLO 1	9
LE REGIONI E LA GOVERNANCE NELL'UNIONE EUROPEA	9
1.1. L'Unione Europea come sistema di “ <i>governance</i> multilivello”.....	9
1.2. Le Regioni e il <i>policy making</i> comunitario: evoluzione storica	15
1.2.1. Regione: una definizione problematica	15
1.2.2. L'originaria “cecità regionale” dell'ordinamento europeo per le articolazioni interne degli Stati membri	18
1.2.3. Dalle prime aperture degli anni ottanta all'istituzionalizzazione della partecipazione delle regioni	22
1.2.4. Le fasi del <i>policy making</i> comunitario e la partecipazione delle regioni	27
CAPITOLO 2	33
I MECCANISMI DI COINVOLGIMENTO DELLE REGIONI NEL <i>POLICY MAKING EUROPEO</i>	33
2.1. I canali di accesso delle regioni alla fase ascendente del <i>policy making</i> europeo	33
2.1.1. I canali di accesso diretti.....	36
2.1.2. I canali di accesso indiretti.....	47
2.2. Implementazione delle politiche della Unione Europea e il ruolo delle autonomie sub-statali	48
CAPITOLO 3	51
LA PARTECIPAZIONE DELLE REGIONI ITALIANE AL <i>POLICY MAKING EUROPEO</i>: BASE GIURIDICA	51
3.1. Il diritto di partecipazione delle Regioni italiane al processo decisionale europeo	51
3.1.1. L'evoluzione storica della dimensione comunitaria nella legislazione italiana.....	64

3.1.2. La riforma del titolo V della Costituzione ed il riconoscimento del diritto di partecipazione alle Regioni Italiane nel nuovo articolo 117 comma 5	85
3.1.3. L'informazione come diritto e dovere	97
CAPITOLO 4.....	109
I CANALI DI ACCESSO (DIRETTO E INDIRETTO) DELLE REGIONI ITALIANE.....	109
4.1. La rappresentanza delle Regioni Italiane al Comitato delle Regioni	109
4.2. La Conferenza Stato Regioni.....	121
4.2.1. La partecipazione indiretta delle Regioni alla produzione normativa comunitaria	121
4.2.2. Il ruolo della Conferenza nella fase ascendente comunitaria delle Regioni.....	131
CAPITOLO 5.....	147
RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE PER L'ESECUZIONE DEGLI ATTI COMUNITARI (FASE DISCENDENTE DEL <i>POLICY MAKING</i> EUROPEO).....	147
5.1. I poteri normativi regionali e l'esecuzione dei regolamenti comunitari	147
5.2. I poteri normativi regionali e l'esecuzione delle direttive comunitarie	155
CAPITOLO 6.....	185
LA "DIMENSIONE COMUNITARIA" REGIONALE ED IL DIRITTO DI PARTECIPAZIONE NEGLI STATUTI DELLE REGIONI ITALIANE	185
6.1. Strumenti normativi delle regioni e partecipazione al <i>policy making</i> europeo	185
CONCLUSIONI.....	229
INDICE DELLE TABELLE.....	243

INDICE DELLE FIGURE.....	243
BIBLIOGRAFIA	245

INTRODUZIONE

Questa ricerca tratta il tema della partecipazione delle regioni italiane al *policy making* europeo e, nello specifico, si propone di indagare sui limiti e le opportunità “costituzionali” della partecipazione stessa. L’obiettivo è quello di ripercorrere l’evoluzione dei rapporti istituzionali tra l’Unione Europea e le Regioni italiane per verificare se c’è una proporzionalità tra la partecipazione alla fase ascendente e la fase discendente, per le regioni italiane, al *policy making* europeo.

Le ricerche precedenti, nella letteratura italiana, hanno preso in esame gli accessi istituzionali delle regioni, concentrandosi sull’impatto (Profeti, 2006c) e sui canali di accesso (Brunazzo, 2005) della politica di coesione regionale messa in atto dalla Commissione europea e sulla partecipazione diretta delle regioni al processo decisionale europeo (Iurato, 2005). Non risulta sufficientemente indagato come le regioni attuino le potenzialità di partecipazione riconosciute loro dalla Costituzione e quanto la dimensione comunitaria sia presente nei nuovi statuti regionali.

Dopo una ricostruzione degli studi che descrivono il rapporto tra le Regioni e la *governance* nell’Unione Europea e i meccanismi di coinvolgimento delle regioni nel *policy making* europeo, saranno analizzati: la base giuridica nazionale italiana della partecipazione delle Regioni al *policy making* europeo, i canali di accesso, diretti e indiretti, per la partecipazione alla fase ascendente e la ripartizione delle competenze per l’esecuzione degli atti comunitari, fase discendente.

Si andrà poi a verificare come la “dimensione comunitaria” regionale è stata accolta negli statuti regionali.

Nel primo capitolo si tenterà di definire il contesto in cui si sviluppano i concetti di ruolo, partecipazione e istituzionalizzazione delle regioni

attraverso la definizione politologica della *multi-level governance* (MLG) che permette di cogliere la presenza delle regioni come attori della Unione Europea. Da una iniziale totale esclusione delle articolazioni interne degli Stati membri nella legislazione comunitaria, negli anni ottanta iniziano le prime aperture per la partecipazione delle regioni che si concluderanno con il riconoscimento di un ruolo agli enti sub-nazionali degli Stati membri. Grazie al Trattato di Maastricht, viene istituzionalizzata la partecipazione regionale al *policy making* europeo.

Nel secondo capitolo verrà messo in evidenza che il principale canale di accesso di partecipazione diretta, previsto dal Trattato di Maastricht, la partecipazione degli enti sub-statali al Consiglio dei Ministri dell'Unione, non è una strada percorribile dalle Regioni italiane. Per le Regioni italiane la sola via percorribile è la partecipazione al Comitato delle Regioni e ai canali di accesso mediati dal Governo nazionale. Il processo di integrazione europea ha comportato un processo di adattamento negli ordinamenti nazionali.

Nel terzo capitolo si illustrerà come il processo di integrazione ha portato alla riforma della Carta costituzionale. Dalla totale assenza di ogni riferimento all'Unione Europea nella Carta, è presente ora il diritto di partecipazione delle Regioni italiane alla fase ascendente e discendente del processo normativo europeo.

Nel capitolo seguente verrà illustrato come la partecipazione indiretta alla produzione normativa comunitaria si svolge soprattutto nel ruolo della Conferenza Stato-Regioni.

Nel quinto capitolo, dedicato all'intervento delle regioni alla fase discendente, verrà messo in evidenza come, in un primo momento, lo stesso ha riguardato soltanto l'attività amministrativa delle regioni. Venne riconosciuta alle regioni, solo la possibilità di dare esecuzione ai Regolamenti comunitari perché non coinvolgeva la loro attività legislativa ma soltanto l'attività amministrativa. Dopo aver messo in atto meccanismi di sostituzione preventiva, successiva ed infine cedevole, la

legislazione, prima ordinaria e dopo costituzionale, ha riconosciuto alle regioni il dovere di attuazione ed esecuzione delle direttive comunitarie. Va tenuto presente che limitare l'analisi ai soli canali istituzionali, ha permesso di analizzarne l'evoluzione nella legislazione ordinaria, costituzionale, fino ad arrivare agli statuti regionali.

Nel corso del sesto capitolo, sono stati messi a confronto gli undici statuti approvati dalle Regioni ordinarie dal 2001 al 2008, per verificare se l'occasione di ridefinire le proprie organizzazioni di funzionamento fossero state colte dagli statuti anche sul tema dei rapporti con l'Unione Europea. La trattazione di questi temi non è disgiunta da considerazioni di natura politologica oltre che normativa. Infatti, la maggiore o minore incisività riconosciuta alla partecipazione delle regioni è determinata dalla volontà politica. La considerazione che i rapporti tra Regioni e Unione Europea vedono il protagonismo delle Giunte, e in particolar modo del Presidente della Giunta regionale, fa nascere il problema dei rapporti fra Giunta e Consiglio regionale. Quest'ultimo fino alle più recenti innovazioni legislative, era quasi totalmente escluso dalla trattazione delle tematiche europee. L'aumento dei settori di intervento della Unione Europea, è stato inversamente proporzionale alla perdita di competenza delle regioni. Tale sovrapposizione di competenze ha provocato una "compressione" delle materie riservate dalla Costituzione alle regioni. Sempre nel capitolo sesto, sono state esaminate le leggi di procedura adottate dal legislatore regionale per verificare se e in che modo sia stata rafforzata la posizione dei Consigli regionali.

Infine, sono state tratte le conclusioni in merito all'obiettivo che questa tesi si riproponeva, ovvero se c'è una proporzionalità tra la partecipazione delle regioni italiane alla fase ascendente e la partecipazione alla fase discendente del *policy making* europeo.

CAPITOLO 1

LE REGIONI E LA GOVERNANCE NELL'UNIONE EUROPEA

1.1. L'Unione Europea come sistema di “*governance* multilivello”

Il tema della partecipazione delle regioni nella *governance* europea non può essere trattato adeguatamente senza descrivere il contesto che la mette in luce unitamente al significato che assume in termini di rapporti tra istituzioni. A tal fine si farà ricorso all'espressione *multi-level governance* (MLG) coniata negli anni novanta da Gary Marks per descrivere il funzionamento della Unione Europea (UE) e che successivamente è stata fatta propria dalla Commissione Europea con il Libro Bianco sulla *Governance* del 2001. Gary Marks in uno studio sui fondi strutturali descrisse l'UE come «un sistema basato su un continuo negoziato tra governi sovrapposti l'uno all'altro su diverse scale territoriali - sovranazionale, nazionale, regionale e locale - che deriva da un generale processo di ridefinizione istituzionale e di redistribuzione delle competenze» (Marks, 1993:392). Anche se il termine non è privo di ambiguità (Messina, 2003:246), costituisce una nuova lente attraverso cui vedere l'UE. Il modello MLG contrapponendosi al modello intergovernativo¹ propone uno spostamento delle competenze dello Stato verso l'alto e verso il basso a favore rispettivamente della

¹ PROFETI S. (2004), *Le regioni italiane a Bruxelles. Il fenomeno degli uffici di rappresentanza*, Working Papers Series, n. 1, CIRES, www.cires-ricerca.it, pp. 1-27. Secondo l'A. il modello della MLG si discosta dal modello stato centrico che considera gli Stati membri come attori aventi il monopolio delle decisioni e che afferma che il policy making si svolge sotto il controllo degli Stati e secondo i loro interessi. BOBBIO L. (2005), *Governance Multilivello e democrazia*, in *Rivista delle politiche sociali*, n. 2, pp. 52, secondo l'Autore il modello intergovernativo è l'idea che si desume dalle teorie delle relazioni internazionali secondo cui “l'integrazione europea è un processo saldamente guidato dagli Stati membri che ne sono gli arbitri indiscussi. Il principale sostenitore di questa teoria è A. Moravcsik”.

Commissione e delle entità sub statali (Domenichelli, 2007:58). Cambia il contesto nel quale la UE prende le decisioni. Se originariamente era previsto che il funzionamento della costruzione europea si sarebbe realizzato come avviene in una organizzazione internazionale, nel corso del tempo l'UE ha assunto delle caratteristiche che la distinguono da un'organizzazione internazionale ma non ha assunto le caratteristiche di uno Stato sovrano (Fabbrini, 2004 e Brunazzo, 2005). Attraverso l'applicazione del concetto di MLG è possibile distinguere la UE dalle organizzazioni internazionali in quanto essa non è soltanto il prodotto degli accordi tra governi ma è il prodotto anche di mediazioni tra attori istituzionali che si collocano su scale gerarchiche diverse. Nel corso degli anni l'UE ha esteso le sue competenze anche ad altri settori non previsti nei Trattati a differenza delle organizzazioni internazionali che in genere hanno competenze in settori prestabiliti. L'attuazione di politiche regionali messe in atto dalla Commissione e cioè quelle politiche che hanno un impatto sul territorio in quanto è lì che verranno attuate, pone in evidenza una distinzione tra l'UE e lo Stato. Il sistema comunitario, a differenza dello Stato, non è dotato di proprie strutture amministrative decentrate nei diversi Stati membri. Di conseguenza l'UE affida l'applicazione delle sue politiche agli enti che, secondo gli ordinamenti statali interni, hanno la competenza in materia.

L'aumento delle competenze della UE ha provocato, inoltre, una sovrapposizione delle competenze con le regioni. In questi casi le decisioni vengono prese attraverso un accordo tra attori posti su differenti livelli istituzionali. La partecipazione di questi attori, mette in evidenza che la gerarchia di potere della UE è più sfumata rispetto alla gerarchia di uno Stato (Fabbrini, 2004).

C'è da dire però che fin dalle origini, la costruzione europea era un ordinamento sui generis in quanto presentava una singolare commistione di elementi sovranazionali e intergovernativi ma per i motivi che in seguito saranno illustrati, l'originalità e la specificità dell'ordinamento

giuridico comunitario non vennero colti. Il modello della MLG mette in luce, quindi, come il processo di integrazione europea ha trasformato le relazioni inter-istituzionali all'interno dello spazio europeo sicuramente in alcuni settori di *policy* (Bobbio, 2005:51), dando luogo ad una interazione tra i diversi livelli di governo responsabili sullo stesso territorio (Domenichelli, 2007:57). Definire l'UE come un sistema di *governance* multilivello e le sue decisioni come il prodotto della *governance* multilivello lascia immaginare la complessità del *policy making* europeo, le cui decisioni sono frutto di negoziazioni tra una molteplicità di attori (Piattoni, 2005:417).

Se il processo d'integrazione europea, oltre ad aver visto il parallelo sviluppo del processo di regionalizzazione (Caciagli, 2006:13), ha portato all'europeizzazione del *policy making* nazionale (Morata, 2004:30), allora il *policy making* europeo è a sua volta molto complesso tanto da generare nei cittadini un senso di sfiducia. Questo perché la formulazione e attuazione delle politiche pubbliche in un contesto in cui esistono più livelli di governo con risorse e competenze condivise con altri livelli di governo, funziona con il metodo della MLG. Qui le decisioni sono frutto di un complicato processo di aggiustamento di tipo cooperativo che scorrendo dal basso verso l'alto e dall'alto verso il basso si conclude con un accordo. Per i cittadini non è facile capire di chi è la responsabilità politica di un accordo (Bobbio, 2005:56-59).

L'immagine descritta si manifesta in tutta evidenza nel settore della politica regionale. Se a questa immagine si aggiunge il fatto che la UE nel corso degli anni ha visto aumentare sempre più le sue competenze, al punto che è un importante "regime di politiche pubbliche" (Cram, 1997) con l'agenda in continua espansione allora i suoi interventi sono sempre più importanti nella costruzione dello spazio politico europeo (Messina, 2003:246). È proprio il riconoscimento di un ruolo agli enti territoriali sub-statali a far sì che la UE da organizzazione sui generis si sia andata delineando come un sistema politico sovranazionale con

concetti e categorie proprie che la colloca in uno spazio concettuale compreso tra l'organizzazione internazionale e lo Stato (Fabbrini, 2002a:337 e ss). A conferma di ciò, negli ordinamenti degli Stati membri la sfera internazionale è distinta da quella comunitaria. Si prende atto della specificità dell'ordinamento comunitario nell'ambito del quale le Regioni assumono nuove funzioni e competenze, mentre la politica internazionale resta riservata al governo nazionale (Bassu, 2006:437). Questa distinzione viene mantenuta anche nel modo in cui la UE prende le decisioni.

La MLG descrive i nuovi processi che definiscono l'azione pubblica che in precedenza era caratterizzata da relazioni intergovernative. I sostenitori della MLG riconoscono che gli Stati membri, e di riflesso il Consiglio europeo, continuano a giocare un ruolo determinante sulla scena europea quindi non è pensabile una Europa delle "sole" Regioni (Profeti, 2004; Hooghe, 1996). L'UE presenta un "volto" intergovernativo centrato sugli Stati quando deve prendere decisioni strategiche. I governi continuano a prendere le decisioni di maggiore rilevanza, quelle di "portata storica"². A dire il vero oggi, dato l'aumento degli Stati membri della UE, anche questo tipo di decisioni sono il frutto di mediazioni tra i governi dei paesi membri e tra le proposte di questi e quelle delle istituzioni europee. Questo si spiega con l'alto grado di interdipendenza tra governi scaturito dal processo di integrazione europea, tale da mettere in crisi da un lato il tradizionale modello decisionale autoritativo fondato sul concetto di *government*, e dall'altro l'idea di livelli di governo nettamente separati in merito ai loro ambiti di azione. Sicuramente la UE si trasforma in *governance* multilivello quanto sono in gioco le politiche che devono essere attuate (Bobbio, 2005:53). La Regione, quindi, è uno dei livelli di governo che partecipa e contribuisce

² Sono gli Stati che firmano i trattati, che approvano la riforma delle principali politiche comunitarie nelle riunioni del Consiglio europeo o in quelle del Consiglio della UE o che discutono le linee principali di sviluppo della UE su alcune importanti questioni nelle conferenze intergovernative.

alla formulazione e alla messa in opera delle politiche comunitarie. Le politiche comunitarie sono, quindi, formulate e messe in opera “con” il contributo delle Regioni (Profeti, 2004).

Se dunque in questo contesto le competenze nel processo decisionale sono condivise tra attori di livelli diversi e non sono più monopolio dei governi nazionali (Iurato, 2005:6 e ss.), significa anche che le arene sono interconnesse e non inserite l’una nell’altra. La MLG sostiene che gli attori subnazionali potenzialmente si possono inserire in tutte le arene anche senza il filtro del governo nazionale (bypassandolo), ponendosi in contatto diretto con le istituzioni europee.

La concezione della UE come sistema politico multilivello sta ad indicare un nuovo modo di prendere le decisioni, un nuovo modo di fare *policy making* caratterizzato dalla condivisione/suddivisione di competenze tra i diversi livelli di governo (sovranazionale, nazionale e subnazionale) e dalla relativa apertura del processo decisionale all’influenza di nuovi attori, pubblici (Regioni ed Enti locali) e privati (soggetti economici, sociali e mondo dell’associazionismo)³. Anche se il *policy-making* europeo appare governato dalla presenza degli Stati membri in tutte le fasi del processo, le regioni partecipano sia alla fase ascendente che alla fase discendente del *policy making* soprattutto quando si trattano politiche regionali.

Se è vero che le regioni sono presenti in diversi modi nella UE, allora le regioni devono disporre di canali di accesso all’arena politica comunitaria e influire sulle decisioni in discussione (Brunazzo, 2005).

La Commissione Europea (CE) in occasione della pubblicazione del Libro Bianco sulla *Governance* europea⁴ rende esplicita la volontà che la sua

³ Cfr. da ultimo L. HOOGHE, G. MARKS, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, 2001, pp. 3-4.

⁴ (COM, 2001), Il documento “La *Governance* europea: un libro bianco” (Commissione, 2001), recita comunque così: “[...] Tuttavia, il modo in cui l’Unione opera attualmente non consente un’adeguata interazione in un partenariato a più livelli, nel quale i governi nazionali facciano partecipare appieno le loro Regioni e le loro città all’elaborazione della politica europea. Spesso le Regioni e le città hanno la sensazione che, nonostante le loro accresciute responsabilità per

azione si svolga nell'ambito di una "buona *governance*" (Domenichelli, 2007:54 e ss.).

La CE ritiene di poter realizzare questo obiettivo, facendo leva principalmente su tre aspetti:

1. un maggiore coinvolgimento dei diversi attori della società civile e le autorità regionali, per incrementare la legittimità democratica e normativa delle sue decisioni (Piattoni, 2005:440);
2. l'attuazione di una vera e propria strategia della consultazione, dialogando direttamente con le autorità regionali, per predisporre concreti percorsi di avvicinamento dell'UE ai cittadini;
3. il rafforzamento della funzione consultiva del Comitato delle Regioni, riconoscendogli l'incarico di individuare le "pratiche migliori" di partecipazione svolte negli Stati membri e di effettuare una valutazione d'impatto delle politiche sugli enti sub-statali (Domenichelli, 2007:60).

In definitiva, quindi, così come auspicato dalla Commissione nel Libro Bianco sulla *Governance* europea, l'accrescimento della rilevanza regionale nei processi decisionali comunitari sembrerebbe meglio configurabile ove si inquadrasse sulla base di due coordinate: da un lato, in un rafforzamento delle istituzioni comunitarie espressione delle rappresentanze regionali (Strazzari, 2003:239), dall'altro, la creazione di percorsi nazionali che più concretamente prevedano il coinvolgimento delle regioni nella fase ascendente di formazione del diritto comunitario. Questo si collegherebbe all'idea di "buona *governance*".

l'attuazione delle politiche europee, il loro ruolo di soggetto eletto e rappresentativo, in contatto con il pubblico, non venga sfruttato".

1.2. Le Regioni e il *policy making* comunitario: evoluzione storica

La posizione che le regioni occupano nell'UE è il risultato di una evoluzione storica non priva di ostacoli. Molti fattori hanno fatto sì che inizialmente le regioni restassero del tutto escluse dalla costruzione europea. Nel cercare di ricostruire i punti che hanno rallentato o accelerato la presenza delle regioni, se ne possono individuare quattro. Il primo ostacolo è dato dalla debolezza delle Regioni come enti. Infatti non sono presenti in tutti i paesi membri e per questo motivo non esiste una definizione condivisa di Regione comune a tutti i paesi membri.

Il secondo ostacolo è stata l'iniziale "cecità" dell'ordinamento comunitario verso le Regioni.

Il terzo passaggio, negli anni ottanta, rappresenta l'avvio di una maggiore considerazione delle Regioni grazie allo sviluppo della politica regionale.

Il quarto ed ultimo passaggio, ma primo per importanza, coincide con l'istituzionalizzazione della partecipazione delle regioni nell'Unione Europea, negli anni novanta, con il Trattato di Maastricht.

Dal momento che l'UE vuole realizzare una "buona *governance*" attraverso l'ausilio delle "pratiche migliori" di partecipazione interna agli Stati membri, sembra opportuno cercare di capire quale è il ruolo che l'UE riconosce alle regioni nelle due fasi del *policy making* dal momento che le regioni non sono istituzioni della UE.

1.2.1. Regione: una definizione problematica

È ampiamente condivisa l'opinione che non è semplice fornire un'unica definizione di regione. Il termine, infatti, assume significati differenti a seconda della disciplina in cui è usato. Come è stato messo in luce da alcuni autori, le regioni possono essere considerate secondo varie

dimensioni ma tutte le dimensioni in base alle quali definire una regione sono problematiche (Iurato, 2005:37; Caciagli, 2006:17).

Non c'era, e non c'è, una definizione nell'ordinamento comunitario che le identifichi come ente. È questo uno degli elementi di debolezza del regionalismo in Europa e una delle cause della difficoltà che le Regioni incontrano nel far valere la propria voce (Groppi, 2007:187). In questa sede, la dimensione a cui si fa riferimento è la dimensione che più di tutte conta per gli Stati e per l'UE. Si prenderà in considerazione la dimensione istituzionale delle Regioni anche se è quella che presenta le maggiori variazioni nelle forme che può assumere. In tal senso, la Regione è la più grande unità politico amministrativa all'interno dello Stato.

L'Assemblea delle Regioni europee la definisce come «l'unità territoriale nel livello immediatamente inferiore allo Stato, dotata di una rappresentanza politica». Queste ultime possono essere raggruppate a seconda che riguardino le regioni con riferimento allo status costituzionale, alla diffusione sul territorio dello Stato, alle funzioni e alle relazioni intergovernative.

Al momento della nascita del fenomeno comunitario, le Regioni non erano presenti in tutti i sei Stati fondatori. Per questo motivo, come verrà illustrato in seguito, non sono state prese in considerazione dall'ordinamento comunitario. Nel corso degli anni la situazione è cambiata, molti Stati che sono successivamente entrati a far parte della UE hanno delle strutture "substatali" o hanno attuato il decentramento istituzionale, soprattutto per ragioni economiche legate ai finanziamenti delle politiche regionali messe in atto dalla Commissione. La tendenza al decentramento riscontrabile in quasi tutti i paesi membri però non ha visto la creazione di un livello di governo regionale uniforme. Questo anche per motivi culturali, in quanto delle regioni non si identificano con i confini politico amministrativi di una Regione (Caciagli, 2006:18).

I motivi per cui gli organi comunitari non hanno mai dato una definizione di “Regione” sono sostanzialmente due. Prima di tutto la difficoltà di individuare quali siano gli elementi comuni alle regioni degli Stati membri. In secondo luogo, la UE non dimentica la sua origine di organizzazione internazionale e non entra in merito a questioni definitorie sull’articolazione interna degli Stati. Infatti, per la UE l’articolazione territoriale interna costituisce una competenza esclusiva degli Stati stessi. In ambito comunitario è stato elaborato un modello chiamato *Nomenclature des Unités Territoriales pour la Statistique*, meglio conosciuto con l’acronimo di NUTS. In questo modello, il territorio degli Stati membri è ripartito in regioni, le quali, in base alla loro dimensione, sono collocate su tre diversi livelli. Tali regioni, tuttavia, costituiscono solo delle categorie statistiche di cui la Comunità si serve ai fini dell’applicazione delle proprie politiche (Iurato, 2005:38). La distribuzione dei fondi è basata sulla nozione di territorio regionale risultante da questa classificazione che cerca di tenere conto della diversità del fenomeno regionale presente in ogni Stato membro, partendo dal rispettivo dettato costituzionale (Caciagli 2006:102-103). Si può prendere in considerazione la distinzione fra Regioni con potestà legislativa e Regioni che ne sono prive, fatta propria dal Consiglio europeo di Laeken nel momento in cui stabiliva che i sei componenti della Convenzione europea dovevano essere scelti e nominati dal CdR «nell’ambito delle Regioni, città e Regioni aventi competenza legislativa»⁵. Questa distinzione è rilevante ai fini di questa ricerca in quanto le norme comunitarie incidono profondamente sugli assetti competenziali degli Stati decentrati in primo luogo proprio riguardo alla potestà legislativa, sia attraverso la determinazione della estensione di queste. Infatti, le norme comunitarie da un lato pongono principi che gli enti autonomi, nelle materie loro affidate, sono chiamati ad attuare,

⁵ Dichiarazione di Laeken sul futuro dell’Europa, punto III.

dall'altro possono alterare direttamente l'assetto costituzionale delle competenze. Diventa quindi rilevante l'esame dei rimedi di cui questi ultimi dispongono di fronte agli atti comunitari. La sola via che gli enti autonomi possono seguire per difendere le proprie competenze, di fronte ad atti normativi comunitari, è quella, preventiva, della partecipazione alla formazione del diritto comunitario (Groppi, 2007:188).

1.2.2. L'originaria "cecità regionale" dell'ordinamento europeo per le articolazioni interne degli Stati membri

La rilevanza comunitaria delle Regioni è stata a lungo condizionata da due fattori: un fattore giuridico ed uno politico. Per quanto riguarda il fattore giuridico, il ruolo e la rilevanza comunitaria delle regioni è stata a lungo limitata dalla originaria impostazione giuridica internazionalistica dell'ordinamento comunitario⁶. Il ruolo comunitario degli enti sub-statali, essendo articolazione interna degli Stati membri, dipendeva dalla rilevanza comunitaria riconosciuta agli stessi in ambito nazionale e perciò di esclusiva competenza dello Stato. L'ordinamento comunitario era, quindi, caratterizzato dal principio dell'indifferenza nei confronti dell'articolazione territoriale degli Stati membri (D'Atena, 1998:1403).

La Comunità Europea riconobbe il ruolo di attori e di interlocutori delle dinamiche dell'integrazione europea unicamente agli Stati nazionali. Gli Stati erano i titolari esclusivi dei diritti garantiti nei trattati nonché i soli responsabili per gli eventuali inadempimenti degli obblighi comunitari (e lo sono ancora). Questa originaria impostazione delle Regioni venne definita dalla dottrina con il termine «*Landesblindheit*»; ossia "cecità federale" o meglio, la "cecità regionale" (Falcon, 2001:329) presente nei

⁶ Nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea del 1957 la Comunità veniva istituita come "una forma di collaborazione interistituzionale, come consorzio di Stati per fini e politiche determinate".

trattati. Le Regioni sono state emarginate dal processo di integrazione europea perché i Trattati “non vedevano” le entità regionali come soggetti istituzionali (Marchetti, 2001:85). Di conseguenza all’emarginazione dei governi sub-statali, non era previsto nessun canale di accesso di tali governi al *policy making* europeo (Iurato, 2005:24). L’originaria indifferenza comunitaria nei confronti degli enti di tipo regionale va probabilmente ricondotta alla struttura costituzionale degli Stati membri al momento dell’avvio del processo di integrazione (D’Atena, 2005:8).

Per quanto riguarda il fattore politico, la dimensione regionale, come detto sopra, non era presente in tutti i sei Stati fondatori, ad eccezione della Germania e dell’Italia, gli altri quattro Stati avevano l’assetto del tradizionale Stato accentrato. Nella fase di avvio dell’esperienza comunitaria le vittime del processo di integrazione sono stati soprattutto i *Lander* tedeschi e le sole quattro Regioni italiane a statuto speciale contemplate dall’art. 116 Cost. (D’Atena, 2005:8). Gli enti sub-statali in questione hanno visto trasferire le loro competenze a livello comunitario ed in cambio di questa europeizzazione⁷ delle loro competenze non hanno ricevuto nulla. Ad esempio, ai *Lander* tedeschi, in cambio del sacrificio subito non è stata riconosciuta loro la partecipazione diretta od indiretta ai processi comunitari di decisione. Per gli enti sub-statali la sola garanzia di legittimità delle decisioni europee, era rappresentata dal ruolo più o meno determinante che sarebbero riusciti a svolgere i governi nazionali nel processo decisionale. La garanzia era rappresentata dal fatto che i governi nazionali erano responsabili di fronte a un’assemblea parlamentare democraticamente scelta.

⁷ GRAZIANO P. (2004), *Europeizzazione e le politiche pubbliche. Coesione e lavoro a confronto*, Bologna, Soc. ed. Il Mulino, p. 11. L’A. definisce l’europeizzazione in relazione al «possibile impatto dell’Unione europea (Istituzioni, politiche, idee, ecc.) sui sistemi nazionali dei paesi membri». Per le varie definizioni possibili di europeizzazione, GIULIANI M. (2004), *Europeizzazione come istituzionalizzazione: questioni definitorie e di metodo*, in URGE Working Paper, n. 4, pp. 1-16, su Website: www.urge.it.

Nel Trattato di Roma del 1957 c'è un riferimento alle Regioni all'art. 3. Tra i fini della Comunità venne compreso quello di garantire uno «sviluppo armonioso, riducendo le differenze esistenti tra le varie *Regioni* e l'arretratezza delle Regioni meno favorite». Nell'ordinamento comunitario le Regioni vennero prese in considerazione non quali soggettività istituzionali dell'ordinamento comunitario ma come mere persone giuridiche (Falcon, 2001:329), o meglio solo come aree o come meri quadri territoriali di squilibrio economico e non come enti capaci di un'azione autonoma a livello europeo (Caciagli, 2006:99). In questa fase gli Stati membri consideravano la disciplina dei rapporti tra le Comunità, da un lato, e le Regioni e gli enti locali, dall'altro, affari di politica estera e di esclusiva competenza dei governi centrali. La partecipazione degli enti territoriali sub-statali alle decisioni comunitarie, dipendeva totalmente dallo spazio concesso dagli Stati a tali enti, per contribuire alla determinazione della posizione nazionale sostenuta dal Governo in sede europea (Iurato, 2005:24).

Venne messa in atto una politica di interventi che vedeva le regioni destinatarie passive di interventi decisi e realizzati, in sedi sovranazionali o nazionali, in assenza del seppur minimo loro coinvolgimento. Nell'originaria impostazione, infatti, si riconoscevano soltanto le "regioni economiche"⁸.

La prima azione della Commissione, in base al fine sopra evidenziato nel Trattato del 1957, volta a prestare maggiore attenzione nei confronti delle entità regionali fu rappresentata, nel 1975, dalla creazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale⁹ (FESR) (Calvieri, 1990:51, Sacerdoti, 2003:172). Tramite il FESR, si avviò l'azione politica comunitaria diretta ad intervenire sulle disparità economiche esistenti nelle regioni all'interno della Comunità (Caciagli, 2006:103; Strazzari, 2003:231).

⁸ Art. 92, comma 3, lett. C 9, del Trattato di Roma.

⁹ Cfr. regolamento n. 724 del 28/05/1975.

Negli anni settanta presero avvio i processi di regionalizzazione negli Stati membri. A questo periodo risale infatti l'avvio del regionalismo italiano. Anche in Belgio si sviluppò un processo di regionalizzazione e nel decennio successivo il processo si estese, grazie all'ingresso nelle Comunità, di Stati organizzati su base regionale come la Spagna ed il Portogallo (D'Atena, 1998:1403; Strazzari, 2003:232ss.).

La dimensione sub-statale non è più un'eccezione. Gli Stati dettero avvio ai processi di decentramento principalmente per i motivi economici legati alla politica dei Fondi strutturali. Infatti, anche gli Stati che erano privi di queste strutture amministrative, le istituirono per poter utilizzare le risorse messe a disposizione dai Fondi. Questo è accaduto ad esempio in Irlanda e Grecia (Gozi, 2003:341).

Comunque, alla crescente spinta degli Stati membri verso un'articolazione interna di tipo regionale non corrispose un'effettiva rilevanza politica delle stesse regioni (Caranta, 1997:1228-1229).

Ciò che cominciò a delinearsi in ambito comunitario può, quindi, definirsi come un "regionalismo funzionale", in cui la regione viene vista «come area geografica, omogenea sotto il profilo socio-economico, destinataria di interventi volti a favorire lo sviluppo e la coesione all'interno della Comunità» (Faro,1998:764). Nell'ottica delle politiche di sviluppo, le regioni venivano ancora considerate soltanto come entità meramente territoriali, unicamente quali potenziali destinatarie di interventi economici.

I Fondi Strutturali degli anni ottanta introducono un principio di fondamentale importanza: il principio del "partenariato". Il principio prevedeva una serie di misure che sulla base di un accordo, si proponevano di promuovere la cooperazione tra la Comunità, gli Stati Membri e gli enti sub-statali, cioè tra attori pubblici anche non istituzionalizzati (Caciagli, 2006:104). Questi ultimi erano, per l'appunto i livelli di governo posti tra quello centrale e quello locale (Iurato, 2005:32).

1.2.3. Dalle prime aperture degli anni ottanta all'istituzionalizzazione della partecipazione delle regioni

Il Parlamento europeo per primo ha espresso in diverse occasioni la necessità di una maggiore rilevanza comunitaria per le regioni. Il passo decisivo fu rappresentato dalla *Dichiarazione comune*, adottata dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione, il 19.06.1984, conclusiva della procedura di concertazione tra le Istituzioni comunitarie sulla riforma del FESR, ove si affermò che «le tre istituzioni comunitarie concordano sull'opportunità, sia pure nel rispetto delle competenze interne degli Stati membri e del diritto comunitario, di una stretta collaborazione tra la Commissione delle Comunità europee e le autorità regionali o eventualmente locali. Ciò perché permetterà di tenere in maggiore considerazione gli interessi regionali nell'elaborazione dei programmi di sviluppo regionale» (Marchetti, 2001:89 e ss.; Falcon, 2001:335; Scudiero, 1995:1031; D'Atena, 1998:1405; 2005:10).

Ulteriore passo verso una maggiore considerazione delle regioni avvenne nel 1985 con la creazione dei Programmi Integrati per le Regioni Mediterranee (PIM), che vedono le Regioni «come veri *partners* istituzionali» chiamati a partecipare tanto alla fase ascendente quanto a quella discendente dei programmi che interessano il loro territorio. In questo modo, l'art. 5, par. 2, del regolamento CEE n. 2088 del 1985, attuativo dei PIM stabiliva che i programmi fossero elaborati all'opportuno livello geografico dalle autorità regionali o dalle autorità designate da ciascuno Stato membro interessato. La disciplina dei Programmi integrati mediterranei segnò il passaggio dal "regionalismo funzionale" della Comunità al "regionalismo istituzionale", sulla base del quale «le Regioni non vengono più considerate, come in passato, soltanto come delle aree geografiche caratterizzate da omogeneità socio economiche in cui realizzare determinati interventi, ma emergono come istituzioni politico-amministrative» (Marchetti, 2001:98). Il cambiamento

in questione, inoltre, venne rafforzato con le modifiche apportate dal Trattato istitutivo dall'Atto unico europeo del 1986 che, ampliò la nozione di coesione aumentando l'insieme dei settori delle politiche comunitarie e rimarcò il ruolo delle istituzioni regionali, quali soggettività attive e legittimate ad intervenire in forme di programmazione relativamente a progetti intersettoriali come il partenariato (Pastori, 1992:1218; Chieffi, 2004:89; D'Atena, 2001:259).

Le innovazioni introdotte con l'Atto unico, successivamente, vennero confermate nel 1988, in occasione della riforma dei fondi strutturali realizzata con il regolamento n. 2052 del 1988, che introduce alcuni principi indicativi della diversa e crescente importanza che le Regioni cominciavano a trovare nei contesti comunitari (Chiti, 1993:636). Tra questi il principio del "partenariato" (Marchetti, 2001:99) finalizzato a realizzare una stretta concertazione tra «la Commissione, lo Stato membro interessato e le competenti autorità designate da questo ultimo a livello nazionale, regionale, locale o altro, i quali agiscono in qualità di *partner* che perseguono un obiettivo comune». Anche se il principio in questione richiedeva l'intervento dello Stato per la definizione delle modalità di coinvolgimento degli stessi enti (Chiti, 1992:38-39), introdusse un importante riconoscimento per le regioni (Scudiero, 1995:1031). Le regioni «possono essere chiamate, sempre però dietro iniziativa dello Stato, ad inserirsi con una propria attività di programmazione e proposta nella fase ascendente di (determinati) procedimenti decisionali comunitari» (Caranta, 1997:1236).

Neanche la normativa sulla riforma dei fondi strutturali fornì direttamente una nozione univoca circa le autorità sub-statali (Berti, 1992:1210) coinvolte nelle procedure di partenariato. Anche in questo caso l'iniziativa di individuare le Regioni come istituzioni partner dei processi decisionali relativi ai programmi comunitari in questione, era rimessa alla struttura costituzionale di ogni singolo Stato membro. Un ulteriore segno di crescente attenzione comunitaria delle regioni si

ebbe, sempre nel 1988, quando con la decisione n. 487/88 la Commissione istituì il Consiglio consultivo degli enti locali e regionali. Questo è il contesto in cui si colloca la spinta del Parlamento Europeo tendente a mettere in luce la rilevanza istituzionale delle Regioni ed il loro coinvolgimento nel processo decisionale comunitario.

A tal riguardo, particolare rilievo assume la risoluzione del Parlamento del 17 novembre 1988 sulla politica regionale della Comunità ed il ruolo delle regioni¹⁰, alla quale venne allegata la c.d. "Carta comunitaria della regionalizzazione".

Questo documento sollecitò la creazione o, ove già presenti, il mantenimento di entità di tipo regionale da parte degli Stati membri (art. 2), individuando ulteriormente anche le caratteristiche che avrebbero dovuto essere presenti nelle stesse entità, quali la personalità giuridica (art. 3), la titolarità di competenze legislative ed esecutive (art. 11), l'autonomia statutaria (art. 5) e finanziaria (art. 17-22), la presenza di assemblee rappresentative e direttamente elette nonché di governi democraticamente legittimati (artt. 6, 7 e 9).

A parte queste indicazioni, la "Carta comunitaria della regionalizzazione" introdusse due elementi particolarmente importanti. Con l'art. 24 comma 1 la Carta affermò la differenza tra le politiche comunitarie e quelle internazionali; con l'art. 25, comma 1, sottolineò che «le Regioni contribuiranno alla presa di posizione degli Stati in seno alle istanze comunitarie nell'ambito delle loro competenze o nei casi in cui le questioni in esame riguardino direttamente i loro interessi», a tal fine, proseguiva il comma 2 dello stesso articolo, gli Stati avrebbero dovuto assicurare «alle regioni informazioni rapide e dettagliate sui progetti comunitari, di preferenza mediante l'istituzionalizzazione della rappresentanza delle Regioni». Nello stesso senso, inoltre con l'art. 27 comma 1, la Carta prevede una partecipazione regionale alle attività di

¹⁰ V. GUCE C. 236 del 19.12.1988.

organismi a carattere consultivo o di qualunque altra natura che le Istituzioni comunitarie avrebbero istituito con tale finalità specifica.

La "Carta comunitaria della regionalizzazione", anche se sotto forma di comunicazione politica e non giuridica, sottolineò la necessità di un coinvolgimento delle entità regionali a quei processi decisionali comunitari nella cui agenda sono presenti argomenti che sul piano nazionale rientrano nella sfera di competenza regionale (Chiti, 1992:40).

Le istituzioni europee iniziano a "vedere" le articolazioni interne degli Stati membri (Groppi, 2003a:19 e ss.; Cartabia, 2001; Bassu, 2006:415).

Il primo riconoscimento giuridico a livello comunitario delle regioni avviene nel 1992 con la sottoscrizione del Trattato di Maastricht¹¹, che riconosce la possibilità alle Regioni di partecipare alla fase ascendente comunitaria (D'Atena, 2005:10; Patroni Griffi, 2004:950) e introduce tre importanti innovazioni.

La prima novità è costituita dall'apertura del Consiglio dei Ministri anche a rappresentanti delle entità sub-statali. Questa innovazione è contenuta nell'art. 203 (ex 146) del Trattato di Maastricht. L'articolo per quanto riguarda la composizione del Consiglio dei Ministri, fa cadere il riferimento ai rappresentanti ufficiali dei "Governi nazionali". Utilizzando una nuova formulazione, è previsto che gli Stati membri si lascino rappresentare nelle sedute da un membro di "livello ministeriale" e cioè anche dai componenti dei Governi regionali quando al Consiglio dei Ministri si trattino questioni regionali (D'Atena, 2005:10). Il requisito che fa la differenza è dunque il "rango ministeriale". Soltanto in presenza di questo requisito i rappresentanti dello Stato membro possono essere, oltre che rappresentanti ufficiali del Governo nazionale, anche rappresentanti regionali.

La seconda novità, riguarda l'istituzione del Comitato delle Regioni (CdR), organo con funzioni consuntive, per il quale l'art. 263 (ex art. 198

¹¹ Il Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992, è entrato in vigore il 1° novembre 1993.

A) del Trattato di Maastricht, prevede che ne facciano parte i “rappresentanti delle collettività regionali e locali”, con ciò offrendo una «conferma del nuovo regionalismo istituzionale comunitario» (Chiti, 1993:637).

Con la terza innovazione, viene esteso e ripreso il principio di sussidiarietà dell’art. 3B (art. 5 del Trattato di Maastricht) che non prende espressamente in considerazione le entità sub-statali presenti negli Stati membri, affermando, con l’art. 1 del Trattato UE (ex art. A, comma 2), che tra gli obiettivi del Trattato vi è «la creazione di un’unione sempre più stretta tra i popoli dell’Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini».

Questo quadro è stato in parte modificato dai Trattati di Amsterdam, dal Trattato di Nizza e dal Trattato che adottava una Costituzione per l’Europa, il quale come noto, non è stato ratificato dalla Francia e Olanda. Importava in questa sede, sottolineare che con il Trattato di Maastricht l’UE istituzionalizza la partecipazione delle Regioni al *policy making* europeo e gli fornisce gli strumenti istituzionali attraverso i quali partecipare all’arena decisionale.

Questi strumenti costituiscono per le Regioni dei canali di accesso istituzionali esterni che rispecchiano la natura “comunitaria” dell’esperienza europea. L’UE ente politico sopranazionale, non dimentica la sua origine di organizzazione internazionale, consapevole di non avere le caratteristiche di uno Stato sovrano e di collocarsi tra queste due dimensioni cerca ed offre un’opportunità istituzionale agli enti sub-statali degli Stati membri. Lo fa però rispettando dei vincoli. Lascia che sia Stato ad avere la parola decisiva. In questo modo l’UE persegue l’obiettivo di acquisire la legittimità democratica delle sue decisioni e l’efficienza delle sue politiche regionali.

1.2.4. Le fasi del *policy making* comunitario e la partecipazione delle regioni

È problematico individuare uno specifico ruolo di “attori” per le regioni nel contesto comunitario (Strazzari, 2003:235).

Non è agevole, infatti, analizzare l'UE come se fosse un classico Stato ottocentesco con una separazione di poteri costituzionalmente definita (Pizzetti, 2001a:820-821). I percorsi formali attribuiti dalla UE alle Regioni consistono unicamente nella possibilità di partecipare nei processi decisionali comunitari in un'ottica meramente consultiva attraverso il CdR o attraverso il filtro del Governo nazionale. È meglio, allora, definire le regioni come “soggetti” che partecipano al *policy making* europeo (Plutino, 2003:61).

Se le istituzioni della UE non hanno le caratteristiche di “governo” di uno Stato (Bellini, 2004:181 ss.), allora la CE ricorre ai “soggetti” regionali per raggiungere l'obiettivo di produrre politiche efficaci ed efficienti. La Commissione, non dispone degli strumenti necessari per garantire un'applicazione effettiva ed uniforme delle politiche negli Stati membri. Per questo motivo fa ricorso strumenti non convenzionali quali informazione, trasparenza, finalizzati a potenziare il vantaggio cooperativo tipico delle strutture a rete quale è quella il cui si svolge il *policy making* comunitario (Morata, 2002:20). L'amministrazione Comunitaria, facendo leva sull'informazione come diritto e dovere principalmente per il deficit di implementazione delle sue politiche, ritiene fondamentale coinvolgere chi deve implementarle sin dall'inizio del procedimento di avvio delle politiche stesse. In questo senso, le regioni sono “attori” del *policy making*, in quanto le decisioni del *policy making* sono il frutto della combinazione e della interazione di percorsi sia formali ed istituzionali, sia informali e non istituzionali (Vasarri, 2004:341).

Con il termine *policy-making* si fa riferimento ai meccanismi di formulazione e di attuazione delle politiche pubbliche (Dente, 1999:15), che hanno un proprio ciclo di vita articolato in due macro fasi: la fase ascendente e la fase discendente. La fase ascendente a sua volta, si articola in due distinti livelli. In questa fase si possono, infatti riscontrare due segmenti: il segmento propriamente europeo ed il segmento nazionale (D'Atena, 2005:2).

La *fase ascendente a livello comunitario* si ha nel momento in cui alle regioni viene riconosciuta la possibilità di partecipare direttamente ai procedimenti di elaborazione di norme, atti o politiche comunitarie (Partecipazione diretta).

La *fase ascendente a livello nazionale* si ha invece nel caso in cui alle regioni viene offerta la possibilità di intervenire nelle scelte dell'esecutivo che riguardano la politica comunitaria (Partecipazione indiretta) (Marchetti, 2001:96).

Se l'efficacia e l'efficienza di una politica pubblica si misurano sulla capacità di *problem solving* della politica stessa, per le politiche che hanno un forte impatto territoriale sono di fondamentale importanza tutte le informazioni inerenti al territorio dove la politica verrà applicata.

La *fase discendente* di queste politiche, si svolge per intero nei singoli ordinamenti nazionali.

Le decisioni comunitarie corrono il rischio di non costituire una risposta adeguata ai bisogni dei cittadini se non sono elaborate tenendo conto delle informazioni detenute dalle regioni circa i bisogni stessi dei cittadini. Occorre anche valutare l'impatto che le politiche avranno sulle regioni e cioè se le regioni sono in grado di implementare le politiche. Le regioni, soltanto partecipando alla fase ascendente del *policy making* europeo possono rappresentare le eventuali difficoltà che incontreranno nell'attuazione e programmare per tempo i provvedimenti necessari. L'interdipendenza tra le due fasi non può sfuggire. L'emarginazione

delle regioni dalla fase decisionale aumenta le possibilità che tali enti, nel momento in cui sono chiamati a implementare la legislazione comunitaria, non si trovino nella condizione di poterlo o volerlo fare e quindi l'efficienza delle decisioni comunitarie risulterebbe compromessa (Iurato, 2005:44).

L'adozione di una decisione, deriva da un processo decisionale complesso, come mostra la *Figura 1*.

La formazione dell'agenda pubblica europea, il cui potere d'iniziativa spetta alla Commissione europea, avviene in contesto in cui c'è un forte contrapposizione tra i diversi interessi pubblici e privati per promuovere o contrastare l'inserimento di determinate questioni nell'agenda comunitaria. La Commissione ha continuamente bisogno di generare nuovi meccanismi di legittimazione per rafforzare il proprio potere di influenza sugli Stati e sugli altri attori. Una volta presentata ufficialmente la proposta della Commissione accompagnata dal parere del Parlamento Europeo, inizia la fase di negoziazione vera e propria e si avvia, così la macchina del Consiglio, che si divide, a sua volta, in più di venti formazioni settoriali legate alle diverse politiche pubbliche europee. Il Consiglio non decide mai in prima istanza. Entra in gioco il COREPER, che composto da diplomatici ed esperti dei vari governi agisce da filtro assegnando il testo della Commissione a uno dei circa 270 comitati e gruppi di lavoro permanenti o ad hoc. Una volta adottata la norma comunitaria entra in funzione l'attività di regolamentazione della Commissione nell'ambito delle competenze esecutive delegate dal Consiglio dei Ministri. La maggior parte di quest'attività consiste nel facilitare l'attuazione delle politiche pubbliche negli Stati membri, per cui, di fatto costituisce un prolungamento del processo decisionale.

Ciò comporta la mobilitazione di un ingente numero di comitati di consultazione, di regolamentazione e di gestione, composti da funzionari nazionali e presieduti dai rappresentanti della commissione (Morata, 1999:157). Tale contesto, in cui il negoziato è l'elemento cruciale

emerge, con tutta evidenza, nello studio sulle politiche di coesione. Se questa è la politica che più di tutte vede coinvolge gli attori sub-statali, in questa sede interessa vedere quali sono i modi attraverso i quali i governi regionali possono far sentire la propria voce (Profeti, 2006a:71). Partendo dal momento d'avvio della *policy* che, come visto sopra, avviene sulla base di una proposta del Presidente della Commissione, segue una prima fase intergovernativa in seno al Consiglio dei Ministri.

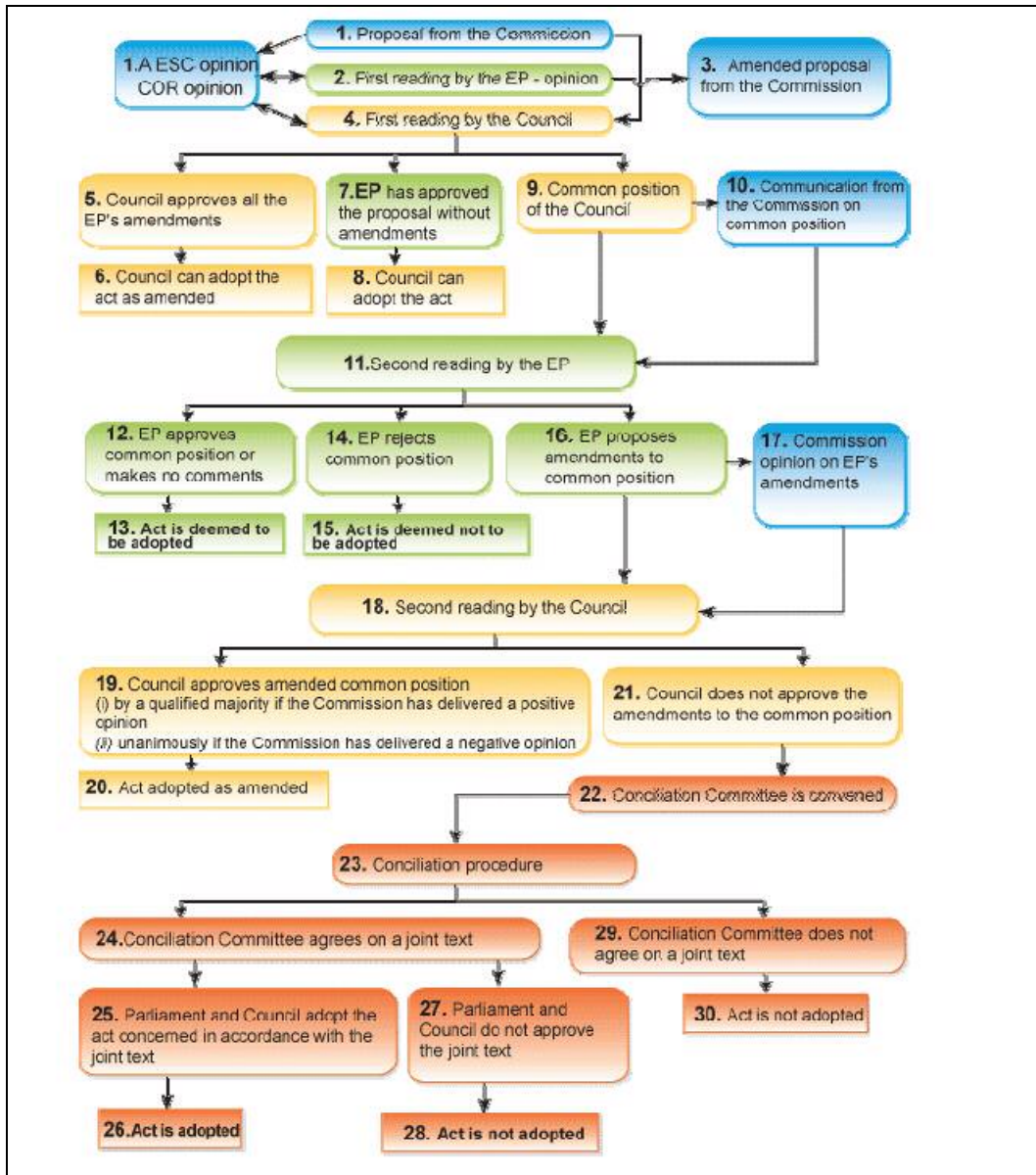
In questa fase gli Stati membri, Parlamento Europeo e CdR esprimono i loro pareri. La proposta, una volta confezionata dalla Commissione deve ricevere nuovamente i pareri del CdR e del Parlamento. Infine, viene esaminata e discussa in sede di Consiglio europeo, che procede poi all'approvazione definitiva dei regolamenti e alla definizione delle quote spettanti ad ogni stato membro.

A questo punto si verifica una singolare situazione che vede le due fasi del *policy making* strettamente dipendenti l'una dall'altra. Le regioni anche se coinvolte marginalmente nella fase ascendente, si ritrovano impegnate in misura crescente nella fase discendente d'attuazione di decisioni che non hanno contribuito ad assumere. In definitiva l'efficacia e l'efficienza¹² delle politiche comunitarie dipendono dalla partecipazione indiretta e cioè dal segmento nazionale della fase ascendente del processo decisionale comunitario delle regioni che varia da Stato a Stato cioè dipende all'organizzazione interna degli Stati.

Nel capitolo che segue saranno analizzati più in dettaglio i canali di accesso diretti e indiretti delle regioni alla fase ascendente del *policy making* europeo.

¹² In questa sede, per efficacia di un atto comunitario si intende la capacità dello stesso di produrre risultati conformi agli obiettivi previsti; per efficienza di un atto comunitario si intende l'idoneità dello stesso ad essere implementato con facilità e rapidità.

Figura 1: Le istituzioni nel *policy making* comunitario.



Fonte: Nicolia L. 2005

CAPITOLO 2

I MECCANISMI DI COINVOLGIMENTO DELLE REGIONI NEL *POLICY MAKING* EUROPEO

2.1. I canali di accesso delle regioni alla fase ascendente del *policy making* europeo

I meccanismi di coinvolgimento di cui dispongono le regioni nel *policy making* europeo sono molteplici. Le regioni oltre ai canali di accesso formalmente previsti, possono avvalersi anche di canali di accesso informali. In questa sede l'analisi sarà limitata ai soli canali di accesso istituzionali. I canali di accesso istituzionali, a loro volta si suddividono in: esterni (di partecipazione diretta) ed interni (di partecipazione indiretta).

Nei precedenti studi sull'argomento (Brunazzo, 2005; Iurato, 2005), i canali di accesso delle Regioni al processo decisionale europeo sono stati classificati in base a quattro caratteristiche:

1. la fonte di legittimazione,
2. il tipo di rapporto instaurato tra la Regione e l'UE,
3. istituzioni caratterizzate dall'*invitation*,
4. istituzioni non caratterizzate dall'*invitation*.

Le quattro caratteristiche sono raffigurate nella *Tabella 1*.

In relazione alla prima caratteristica, i canali istituzionali si distinguono in base alla fonte di legittimazione. I canali di accesso possono essere stabiliti con atto della legislazione europea o con atto normativo della legislazione nazionale. I canali stabiliti dalla legislazione comunitaria (per esempio, da trattati) hanno una base normativa generica. Questo tipo di canali potenzialmente devono essere accessibili per tutti gli Stati

membri. Per questo motivo la loro base normativa deve essere flessibile e adattabile ai diversi ordinamenti territoriali. Le istituzioni comunitarie, come già evidenziato, lasciano che siano gli Stati a determinare la possibilità e le modalità della presenza delle Regioni in un dato canale in quanto considerano le articolazioni territoriali di competenza degli Stati e quindi rientranti nella sfera di sovranità nazionale esclusiva.

In relazione alla seconda caratteristica, i canali di accesso delle Regioni alle istituzioni comunitarie variano anche a seconda del rapporto (prevalentemente) diretto o mediato che le regioni instaurano con le istituzioni europee. Sono (prevalentemente) diretti quei canali che pongono le regioni direttamente in contatto con le istituzioni comunitarie, e sono (prevalentemente) indiretti quei canali che prevedono che questo rapporto sia in qualche modo mediato dal governo nazionale.

In relazione alla terza caratteristica, i canali caratterizzati dall'*invitation*, sono le istituzioni o canali creati appositamente per coinvolgere i governi sub-statali al processo decisionale europeo. Tali canali sono gli unici le cui dinamiche evolutive sono legate alla questione regionale ed è il Comitato delle Regioni.

La quarta ed ultima caratteristica è relativa a quei canali o istituzioni che non sono legati al coinvolgimento degli enti territoriali e cioè non sono caratterizzati dall'*invitation* come ad esempio il Consiglio dei Ministri o i gruppi di lavoro.

Il risultato di questi studi ha dimostrato che ai vari "punti di accesso" a disposizione delle Regioni non è corrisposta necessariamente una loro concreta influenza nel processo decisionale comunitario. Seppure questi canali istituzionali siano almeno tendenzialmente disponibili alle Regioni di tutti i Paesi europei, la situazione varia da Stato a Stato. A questo punto si può affermare (Iurato, 2005:18) che le istituzioni comunitarie offrono alle Regioni solo delle opportunità di partecipazione.

Le regole e le procedure comunitarie costituiscono per gli enti territoriali sub-statali solo delle opportunità di partecipazione mentre la concreta possibilità di coglierle, dipende da regole e procedure di origine nazionale.

Tabella 1: I canali di accesso delle regioni all'unione europea

Fonte di legittimazione (prevalente)		europea		Nazionale
Istituzione		Con <i>invitation</i>	Senza <i>invitation</i>	(B) Uffici regionali Associazioni o reti interregionali
Accesso	Diretto	(A) Comitato delle Regioni	(C) Consiglio dei Ministri	
	Mediato			(D) Forma procedimentale di consultazione delle regioni. Forma organica di consultazione delle regioni. Rappresentanti presso le rappresentanze permanenti.

Fonte: Brunazzo, 2004 (modificata)

Questa affermazione è utile ai fini del presente lavoro perché consente di cogliere agevolmente le caratteristiche delle due tipologie di canali che si volevano indagare.

La *Tabella 1* mostra nella **casella D** il caso dell'accesso mediato legittimato dal Governo nazionale. In questa casella si colloca il canale interno attraverso il quale le Regioni partecipano alla fase ascendente del processo decisionale sul segmento nazionale.

L'accesso al canale dipende solo ed esclusivamente dalla legislazione dello Stato, dove la situazione varia non solo dal punto di vista legale ma anche dal punto di vista della prassi. Prendendo ad esempio l'Italia, questa è casella in cui si trova la Conferenza Stato-Regioni.

La tabella mostra nella **casella A** il caso dell'accesso diretto con legittimazione europea. Qui si colloca il Comitato delle Regioni, l'unico canale esterno, caratterizzato dall'*invitation*, per la partecipazione

diretta formale potenzialmente disponibile per tutte Regioni alla fase ascendente del processo decisionale comunitario. A dire il vero, anche in questo caso la partecipazione dipende dalla legislazione dello Stato. Infatti il numero dei delegati regionali che compongono il CdR varia in funzione di quanto stabilito dagli atti normativi ed in funzione dell'assetto territoriale del sistema statale nazionale.

La tabella mostra nella **casella B** il caso dell'accesso diretto con legittimazione nazionale. Qui si collocano gli Uffici regionali e le Associazioni o reti interregionali.

La tabella mostra, infine, nella **casella C** il caso dell'accesso diretto con legittimazione europea. In questa casella si colloca la partecipazione delle Regioni al Consiglio dei Ministri. Il Consiglio dei Ministri è un'istituzione della UE e non è caratterizzato dall'*invitation*. La legislazione europea richiede che i rappresentanti delle Regioni rivestano nello Stato membro la carica di "livello ministeriale". Quindi, questo canale non è disponibile per quelle Regioni i cui rappresentanti non rivestono questa carica. Solamente negli Stati federali si incontrano uomini politici di livello regionale con carica equivalente a quella di un membro del Governo nazionale (Brunazzo, 2005).

2.1.1. I canali di accesso diretti

Si vuole ora cercare di capire quale ruolo l'UE riconosce ai canali di accesso diretti illustrati nella *Tabella 1*.

I canali di accesso diretti più significativi sono il Comitato delle Regioni e il Consiglio dei Ministri dell'Unione. In questa sede non verrà dettagliatamente descritta la rappresentanza regionale nella Rappresentanza nazionale presente a Bruxelles e neanche le sedi

regionali a Bruxelles¹³. Si ritiene infatti che la descrizione della partecipazione diretta al Consiglio dei Ministri, sia sufficiente ad introdurre il discorso inerente alle forme indirette di partecipazione utilizzate dalle Regioni che, come ad es. le Regioni italiane, non possono usufruire di questo tipo di partecipazione.

2.1.1.1. Il Comitato delle Regioni

Il Comitato delle Regioni nasce con una contraddizione di fondo di non facile soluzione (Domorenok, 2008:264). Il Comitato istituito dal Trattato di Maastricht con l'art. 198 A, è un organismo «a carattere consultivo composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali». Il significato letterale della previsione non permette di identificare il CdR come una “istituzione” e neanche tra i suoi componenti le “autorità” sub-statali.

La formulazione neutra è il frutto di un “compromesso” tra due diverse esigenze presenti nel contesto europeo al tempo dell'adozione del provvedimento, tendente a soddisfarle entrambi.

Da una parte le Regioni con poteri legislativi, che più erano state penalizzate dal processo di europeizzazione (i *Lander* tedeschi in particolare), miravano a riconquistare le competenze perse a livello nazionale, con l'istituzione di una Camera rappresentativa in seno all'UE.

¹³ Per la rappresentanza regionale nella Rappresentanza nazionale presente a Bruxelles, si veda tra gli altri, IURATO G., (2005) *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo. Un'analisi neo-istituzionalista della partecipazione*, “Collana del Dipartimento di Studi Politici” Università degli Studi di Catania, Milano, ed. Giuffrè, p. 125 e ss. Per gli uffici di rappresentanza, si veda tra gli altri, PROFETI S. (2004), *Le regioni italiane a Bruxelles. Il fenomeno degli uffici di rappresentanza*, in Working Papers Series, n. 1, CIRES, www.cires-ricerca.it, pp. 1-27. Per entrambi gli argomenti, si veda GROPPI T. (2007), “Unione europea e Regioni: una prospettiva comparata” p. 192 e ss., in CARPANI G., GROPPI T. e SINISCALCHI A. (2007), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, (a cura di), Bologna, Società Editrice Il Mulino, pp. 1-281.

Dall'altra la Commissione mirava a legittimare il processo politico-decisionale europeo coinvolgendo delle autorità regionali e locali competenti, in un'ottica meramente consultiva, nelle sue politiche, evitando le complicate procedure del processo decisionale europeo.

Se la nascita del CdR ha segnato il riconoscimento giuridico "del nuovo regionalismo istituzionale comunitario" (Chiti, 1993:637), a differenza del Consiglio consultivo degli enti regionali e locali che lo aveva preceduto, il CdR nasce come organo indipendente dalla Commissione. Se le Regioni soltanto con una istituzione politico-rappresentativa potevano ottenere un effettivo coinvolgimento nelle dinamiche decisionali europee (Cecere, 2003:201), videro le loro aspettative deluse. L'unico potere riconosciuto al CdR per partecipare alla formazione della volontà del processo comunitario consistette nella possibilità di emettere pareri obbligatori e facoltativi ma non vincolanti che potevano essere disattesi dal Consiglio e dalla Commissione senza obbligo di motivazione. I pareri del Comitato incontrano un limite temporale. Il periodo entro il quale il CdR può emettere il parere è di un mese dalla notifica della richiesta, trascorso il quale, diventava irrilevante l'assenza dello stesso.

L'istituzione di questo organo, anche se solo organo consultivo, rappresenta la forma in cui ha trovato espressione la consapevolezza del soggetto politico comunitario e quindi, dei governi degli Stati membri circa la necessità di un riconoscimento e di un coinvolgimento delle autonomie territoriali nelle dinamiche decisionali europee (Chieffi, 2004:93 e ss.; Cecere, 2003:179; Falcon 2001:336).

In base al Trattato, il CdR è, comunque, il portavoce ufficiale degli enti sub-statali regionali e locali degli Stati membri (Piattoni, 2002:227). La sua creazione ha dotato gli interessi territoriali sub-statali di un organo che permette loro di partecipare al processo decisionale comunitario in maniera diretta e formalizzata.

Non ha provocato un mutamento strutturale del processo decisionale comunitario (Mascia, 1996:64) ma senz'altro ha avuto l'effetto di ampliare la tipologia dei soggetti coinvolti nel processo decisionale comunitario affiancando i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali ai rappresentanti degli Stati, dei popoli e degli interessi funzionali, riuniti, rispettivamente, nel Consiglio dei Ministri, nel Parlamento Europeo (PE) e nel Comitato Economico e Sociale (CES) (Iurato, 2005:105).

Altra causa della scarsa incisività del CdR è data dalla sua composizione che ne fa un organo disomogeneo (Piattoni, 2002:247).

Il CdR è composto da 317 membri¹⁴ rappresentanti delle collettività regionali e locali e da un ugual numero di supplenti, scelti dagli Stati membri, secondo le procedure stabilite dagli Stati stessi, nel rispetto del numero dei rappresentanti assegnatogli dai Trattati. Il Trattato istitutivo stabiliva solamente che i membri del CdR dovevano essere nominati, per un periodo di quattro anni con mandato rinnovabile e una volta nominati, dovevano considerarsi indipendenti dalle posizioni degli Stati di appartenenza e devono piuttosto agire nell'interesse della Comunità (Piattoni, 2002:232). In base al Trattato, le regioni non sono legittimate a poter scegliere i propri rappresentanti, non c'è un'indicazione se quest'ultimi sono responsabili nei confronti di organi elettivi regionali e neanche se sono i soli a poter ricoprire la carica di rappresentanti all'interno della delegazione nazionale del CdR (Pastori, 1992:1224; Calabrese, 1997:484; Piattoni, 2002:234).

Non era precisato neanche se questi membri dovessero necessariamente godere di legittimità elettiva, diretta o indiretta.

Durante la designazione dei primi rappresentati del CdR, nel marzo del 1994, gli Stati scelsero, comunque, come possibili candidati soltanto chi possedeva la legittimità di un mandato elettivo.

¹⁴ Il Trattato di Nizza, così come il Trattato costituzionale, prevede che, in seguito all'allargamento, il numero dei componenti del CdR possa aumentare fino a 350.

Quest'ultima questione è particolarmente rilevante. Avere dei rappresentanti muniti di mandato elettivo rappresenta una garanzia per le regioni di non restare prive di "rappresentatività comunitaria" all'interno del CdR. Perché nella scelta dei membri regionali o locali che compongono la delegazione nazionale nel CdR, lo Stato non potrà non tenere conto del titolo che legittima la qualità di rappresentante regionale e cioè degli aventi il titolo di mandato elettivo. In caso di assenza del coinvolgimento delle regioni nella selezione dei rappresentanti la "rappresentatività" regionale alle delegazioni nazionali sussiste lo stesso (Iurato, 2005:113). Per il CdR la possibilità di costituire un effettivo collegamento tra gli enti regionali e la UE è data dalla somma delle "rappresentatività regionali" delle singole delegazioni nazionali. Ovviamente, se la somma delle "rappresentatività regionali" è maggiore della componente locale, maggiore sarà la "rappresentatività regionale" del CdR.

Ciò che è rilevante, da un punto di vista comunitario, è che il "deficit democratico" dell'UE deriva proprio da decisioni importanti prese da attori non democraticamente eletti dai cittadini europei. La creazione di un Comitato di rappresentanti degli enti territoriali può riempire questo deficit solo se i rappresentanti hanno un mandato elettivo (Piattoni, 2003:233).

Il trattato di Nizza nel 2001 introduce due innovazioni riguardanti la struttura del CdR che ne rafforzano la posizione istituzionale.

La prima riguarda il titolo di legittimazione dei membri. Per assicurare un collegamento istituzionale tra il Comitato e le entità in esso rappresentate, il Trattato ha previsto che i componenti debbano essere titolari di un mandato elettivo a livello regionale (o locale) o responsabili nei confronti di un'assemblea elettiva di corrispondente livello.

La seconda innovazione attiene al procedimento di nomina dei membri della componente nazionale che andrà al Comitato. Il Trattato di Nizza prevede, infatti, il rafforzamento della proposta, formulata dai singoli

Stati membri, rispetto alla vera e propria nomina di pertinenza del Consiglio, stabilendo che la seconda debba essere adottata conformemente alla prima.

Nonostante tale innovazione il ruolo del CdR resta debole. Il Trattato di Nizza, prevede espressamente che i rappresentanti regionali (o locali) siano titolari di mandato elettivo ma non si spinge oltre una formulazione generica (Brunazzo, 2004:629). Il Trattato non definisce da un punto di vista istituzionale se i territori a cui appartengono i rappresentanti sono Regioni con poteri legislativi o non, così come non dà una definizione di territorio. Il Trattato di Nizza precisa, però, che il mandato dei componenti del CdR termina automaticamente alla scadenza dell'incarico in virtù del quale sono stati proposti. Stabilisce, inoltre, che essi sono nominati, sempre su proposta degli Stati membri, dal Consiglio che delibera non più all'unanimità, bensì a maggioranza qualificata.

Nello stesso anno, la Commissione ha sottoscritto un Protocollo di cooperazione (n. 81/2001) con il CdR, con il quale vengono riconosciuti nuovi strumenti di consultazione al Comitato che con il successivo Protocollo di cooperazione del 2005¹⁵, verranno identificati come rapporti sull'impatto delle direttive, che il CdR effettuerà a valle del processo legislativo e studi sull'impatto delle proposte legislative sugli enti regionali e locali. La Commissione richiedendo, infatti, al Comitato di compilare rapporti preliminari e valutazioni d'impatto delle politiche, anticipava alla fase iniziale dell'attività legislativa e cioè nella fase pre-legislativa, il contributo del CdR. Ciò ha consentito di superare il vincolo del Trattato, secondo cui il parere del CdR viene richiesto dopo che una proposta legislativa sia stata formulata dalla Commissione. Esprimendosi all'inizio il Comitato trasformava il suo contributo da sanzionatorio a propositivo. Si sollecitava questo tipo di consulenza anche riguardo la

¹⁵ Allegato al documento R/CdR 197/2005 pt. 11.

partecipazione degli enti sub-statali alla fase preparatoria del processo decisionale europeo a livello nazionale. Per questo motivo la Commissione chiedeva al CdR la raccolta delle “pratiche migliori”, già incontrate nel capitolo 1. Per la valutazione di impatto locale e regionale di alcune direttive gli chiedeva di verificare le possibilità di renderne più flessibile l’applicazione.

È con la Comunicazione del giugno 2002 “*Governance: legiferare meglio*”¹⁶ che la Commissione intraprende l’azione di semplificazione e miglioramento delle procedure legislative. A tal fine con un’altra Comunicazione¹⁷ sulla consultazione rafforzata va oltre la fase legislativa, riconoscendo un ruolo al CdR anche nell’ambito delle consultazioni dirette. La Commissione fissa i principi e i requisiti minimi della consultazione che devono essere osservati nella fase dell’iniziativa dell’elaborazione delle politiche da applicarsi alle “grandi iniziative”, non più limitata soltanto all’analisi d’impatto.

La Commissione incarica il CdR di organizzare le consultazioni degli enti sub-statali con modalità da stabilirsi¹⁸. C’è da dire però che queste modalità non sono state precisate (Domenichelli, 2007:69).

In questo modo la Commissione riconosce il doppio ruolo del CdR: oltre che organo rappresentativo degli enti sub-statali nel sistema politico europeo, nel contesto della *governance* è un intermediario indispensabile tra queste collettività e le istituzioni europee.

Al Comitato viene riconosciuto il ruolo di coordinatore delle riunioni nelle quali la Commissione realizza il dialogo strutturato con le Associazioni degli enti territoriali sull’elaborazione delle politiche pubbliche dell’UE¹⁹.

¹⁶ COM (2002) 275 del 5 giugno 2002.

¹⁷ COM (2002) 704 dell’ 11 dicembre 2002.

¹⁸ COM (2002) 704 dell’ 11 dicembre 2002, par. III.

¹⁹ COM (2003) 811 del 19 dicembre 2003.

Inoltre, la Commissione si impegna a presentare due volte all'anno un riscontro sul lavoro consultivo del CdR, fornendo le motivazioni per cui i vari contributi del CdR sarebbero stati presi o meno in considerazione (Domorenok, 2007:266).

Il CdR sulla base di quanto sostenuto dal Consiglio europeo di Lisbona a marzo del 2000; che approvando la strategia di Lisbona sottolineava il ruolo cruciale di un'applicazione totalmente decentrata del principio di sussidiarietà; attua un dialogo territoriale con le associazioni.

Da allora il CdR ha lanciato il suo messaggio politico dell'importanza di questo tipo di consultazione che comunque si pone al di fuori del ciclo legislativo comunitario. C'è da dire che dal 2003, la Commissione si concentra nel perseguimento degli obiettivi politici fondamentali della crescita dell'occupazione e dell'incremento della competitività dell'economia europea, fissati con la nuova strategia di Lisbona (Domenichelli, 2007:92).

Questo approccio mette in secondo piano il miglioramento del processo decisionale che in precedenza aveva caratterizzato il lavoro della Commissione Prodi. Nella nuova strategia della Commissione per una migliore regolamentazione, gli interlocutori privilegiati sono gli *stakeholders* economici. La dimensione regionale e locale perde visibilità in quanto non è sufficientemente coinvolta nella nuova strategia.

Quello che ancora manca al CdR per far valere le proprie attribuzioni è mancanza di legittimazione in capo al Comitato stesso della possibilità di adire alla CGE come strumento di tutela delle proprie prerogative (Di Blase, 2002:194).

A tal proposito nel testo del Trattato di Lisbona, firmato nel dicembre del 2007 ma non ancora ratificato, viene riconosciuta al Comitato la legittimazione ad adire alla Corte di Giustizia in due casi: il mancato rispetto delle proprie prerogative istituzionali e il mancato rispetto del principio di sussidiarietà nel processo politico-decisionale comunitario

nelle aree di *policy* in cui è prevista la consultazione del Comitato (Domorenok, 2008:267).

La posizione istituzionale del CdR si è notevolmente rafforzata.

Appare condivisibile l'opinione espressa da altri sul ruolo del CdR quando mette evidenza che anche se non è, ancora, un'istituzione comunitaria, «Il CdR è stato subito annoverato tra le “strutture d'autorità” del sistema politico comunitario», dal momento che partecipa «con ruolo specifico, al processo di conversione della domanda politica in decisioni vincolanti dell'Unione» (Cecere, 2003:182; Mascia, 1996:34).

Questo giudizio è tanto più vero quanto più le Regioni sapranno cogliere le opportunità di partecipazione nella prospettiva giuridica offerta loro dallo Stato.

2.1.1.2. Il Consiglio dei Ministri

L'altro canale di accesso introdotto dal Trattato di Maastricht è la possibilità per le Regioni di avere un proprio rappresentante alle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione.

L'art. 203 del Trattato di Maastricht stabilisce che: «Il Consiglio è formato da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato a impegnare il Governo di questo Stato membro», mentre l'originaria formulazione della disposizione in esame (ex art. 146 del Trattato Cee), così recitava: «Il Consiglio è formato da rappresentanti degli Stati membri. Ogni Governo vi delega uno dei suoi membri». Quest'ultima richiedeva quale unico requisito per partecipare alle riunioni del Consiglio la qualità di membro del Governo centrale, il che escludeva l'accesso agli enti sub-statali. L'innovazione apportata dall'art. 203 sta nell'aver eliminato questo requisito (Bocci, 2002:34) e nell'aver introdotto il “livello ministeriale”. Il componente del Consiglio rappresenta sempre lo Stato in quanto “impegna il Governo”, ed è per questo motivo che viene da esso delegato, ma è un ministro regionale a

partecipare in sostituzione di un ministro del Governo nazionale (Brunazzo, 2004:630) quando le riunioni del Consiglio trattino materie di loro interesse o che lo siano a livello nazionale. Questa modifica, apportata su iniziativa della delegazione belga alla Conferenza intergovernativa, era stata avanzata e fortemente difesa dal governo tedesco su sollecitazione dei *Länder* ed aveva costituito la risposta alla loro domanda di partecipazione diretta al Consiglio dei Ministri.

Lo spirito che animava il governo tedesco, era di ottenere il riconoscimento del diritto di partecipazione per gli enti di autonomia regionale alle riunioni del Consiglio su materie che prima erano di competenza di tali enti (Tizzano, 1992:610-611), i quali, come già detto in precedenza, avevano subito gli effetti negativi del processo di integrazione. Questa disposizione rendeva possibile quanto già predisposto dalla *Grundgesetz* (Legge fondamentale) della Germania²⁰ e dell’Austria²¹. I due Stati in questione, a garanzia di tale diritto, avevano apportato le necessarie revisioni costituzionali. Nei fatti, la possibilità prevista dall’art. 203 del Trattato di Maastricht è stata applicata solamente in quei paesi in cui sono presenti «rappresentanti di livello ministeriale» «abilitati ad impegnare il Governo», ossia nei paesi federali: la Germania, l’Austria e il Belgio. Ne beneficiano anche due Stati che conoscono autonomie di tipo regionale, ossia il Regno Unito²² e

²⁰ Art. 23 GC, in particolare il sesto comma dispone che, «se sono interessate in maniera determinante competenze legislative esclusive dei Länder, l’esercizio dei diritti spettanti alla Repubblica federale della Germania in qualità di Stato membro dell’Unione Europea deve essere trasferito di regola dalla Federazione a un rappresentante dei Länder nominato dal Bundesrat, l’esercizio dei diritti si svolge con la partecipazione e di concerto con il governo federale, rispettando la responsabilità della Federazione per lo stato intero».

²¹ Art.23 lett. d Cost. austriaca secondo cui «se un’iniziativa del quadro dell’UE riguarda anche materie di competenza legislativa provinciale, il governo federale può delegare ad un rappresentante nominato dai Länder la partecipazione al procedimento deliberativo in seno al Consiglio, l’esercizio di questa prerogativa avviene con la partecipazione del competente rappresentante del governo federale d’intesa con questo. Per il rappresentante dei Länder vale la disposizione del comma 2. Il rappresentante dei Länder è responsabile davanti al Consiglio nazionale per quanto attiene a materie di competenza legislativa federale e davanti alle Diete provinciali ai sensi dell’articolo 142 per quanto attiene a materie di competenza legislative provinciali».

²² Scozia e Galles, pur partecipando alle sedute del Consiglio non possono presiedere la delegazione britannica.

la Spagna che permettono a ministri regionali di parlare a nome dello Stato. Questo tipo di partecipazione diretta riveste particolare importanza nella legislazione belga, dove le forme di partecipazione indiretta sono poche sviluppate (Groppi, 2007:195). A questo punto il ministro regionale partecipa al Consiglio in base ad un mandato che riceve dallo Stato. Dalla sua azione scaturiscono dei vincoli per lo Stato e perciò deve considerare l'interesse nazionale e non quello dei territori che rappresenta (Brunazzo, 2004:630).

La partecipazione diretta degli enti sub-statali al Consiglio dell'Unione pone un problema di coordinamento tra il ruolo dello Stato membro ed il ruolo degli enti sub-statali (Woelk, 2003:578), in quanto questi ultimi non agiscono come i principali attori. In genere, i paesi per risolvere il problema si coordinano con gli enti sub-statali seguendo il criterio del riparto interno delle competenze (Mabellini, 2005:284).

Come visto in precedenza, gli enti sub-statali agiscono come attori principali nel CdR, anche se è solo un organo consultivo, mentre la partecipazione al Consiglio è meno intensa. Il CdR è l'organo che dà voce alle necessità del livello sub-statale, ma non solo, rappresenta anche le esigenze dei livelli locali per i quali non è consentita la partecipazione al Consiglio dell'Unione, in quanto non hanno competenze legislative ma solo competenze amministrative (D'Atena, 2005:17). La partecipazione al Consiglio dell'Unione, ha una valenza non soltanto simbolica ma anche pratica dal momento che è l'organo decisionale dell'Unione.

Riassumendo quanto detto, accertato che anche questo tipo di partecipazione diretta è caratterizzata dalla natura flessibile della legislazione europea e che dipende dalla legislazione nazionale, è ovvio che non può essere colta come un'opportunità per le Regioni che nell'articolazione interna dello Stato membro non hanno i requisiti richiesti dalla legislazione europea (Woelk, 2003:587).

Esattamente in questa "posizione deteriore" (D'Atena, 2000:559) si trovano le Regioni italiane che a differenza di quanto avviene in altri

Stati membri, il “livello ministeriale”, necessario per la partecipazione alle sedute del Consiglio dell’Unione, non è riconosciuto né ai Presidenti delle regioni né ad altri membri degli esecutivi regionali diversi dal Presidente.

Il vincolo del "livello ministeriale" non subisce variazione neanche con la sottoscrizione del Trattato di Amsterdam.

In Italia, neanche la riforma del Titolo V della Costituzione adottata nel 2001 affronta il nodo della composizione dei governi regionali. La revisione costituzionale del 2001 riconosce, però, alle Regioni il diritto di partecipazione (art. 117 comma V) attiva alla formazione delle decisioni comunitarie. Inoltre le Regioni italiane sono titolari delle competenze residuali su tutte le materie enumerate che non sono riservate alla competenza esclusiva dello Stato. Le Regioni dovranno adeguare i loro Statuti alle nuove competenze, tra cui per quello che qui interessa, alla dimensione comunitaria finalmente riconosciuta loro dalla Costituzione (Brunazzo, 2004:631).

2.1.2. I canali di accesso indiretti

I canali di accesso indiretti di cui dispongono le regioni sono tutti quegli istituti attraverso i quali le regioni partecipano, a livello interno, alla formazione della posizione che lo Stato sosterrà presso l’UE (Groppi, 2007:215). Tramite questi strumenti si realizza la partecipazione delle regioni alla fase ascendente del *policy making* europeo sul versante nazionale definita anche come partecipazione indiretta delle regioni. Questi sono gli unici strumenti di partecipazione legali di cui dispongono le Regioni che, come quelle italiane, non possono usufruire della partecipazione diretta al Consiglio dell’UE. I canali di accesso indiretti sono canali mediati dal Governo nazionale.

Il modulo generalmente utilizzato dagli Stati per consentire la partecipazione delle regioni alla fase ascendente, sul versante

nazionale, del *policy making* europeo si fonda sulla presenza di organi misti statali-regionali. Questo modulo ha assunto nel tempo un'importanza crescente perché permette di tenere contemporaneamente in considerazione sia il ruolo degli Stati nella dinamica europea, sia l'esigenze degli interessi delle autonomie territoriali.

La caratteristica che in genere contraddistingue questi moduli organizzativi misti Stato - Regioni sta nel fatto che sono organi che nascono e agiscono in una zona di relativa flessibilità istituzionale. Tali organi non beneficiano di forti garanzie in quanto non hanno una esplicita copertura costituzionale ma non hanno neanche la relativa rigidità che caratterizza quel tipo di organi. All'inizio della loro attività utilizzano spazi a basso grado di formalizzazione per confrontare se il loro assetto, composizione e poteri, siano funzionali alle reali esigenze del *policy making* (Ronchetti e Santantonio, 2005:56 e ss.). È proprio nella possibilità di influenzare il processo decisionale nazionale sta l'elemento determinante della partecipazione delle regioni alla fase ascendente del *policy making* europeo. La possibilità di influire il *policy making* interno nella fase ascendente, dipende da quante più informazioni sono accessibili alle regioni. Più informazioni hanno, più saranno in grado di intervenire tempestivamente all'inizio della fase ascendente e più saranno in grado di far sentire la propria voce.

2.2. Implementazione delle politiche della Unione Europea e il ruolo delle autonomie sub-statali

Il ruolo delle entità sub-statali nella fase discendente del *policy making* europeo dipende interamente dalla legislazione statale. La partecipazione delle regioni all'implementazione delle politiche o

l'esecuzione del diritto comunitario derivato dipende, quindi, strettamente dall'assetto istituzionale di ciascuno Stato membro.

In tutti gli Stati federali membri, la necessità di dare attuazione al diritto dell'UE non altera la normale ripartizione delle competenze. Allo stesso risultato, sono giunti gli ordinamenti regionali, come la Spagna e l'Italia (Groppi, 2007:211).

Per analizzare gli strumenti attraverso i quali le regioni partecipano alla fase discendente del *policy making* europeo innanzitutto si verifica se esiste una garanzia costituzionale delle competenze legislative delle regioni. Questo al fine di dimostrare che nei sistemi in cui alle entità sub-statali sono attribuite funzioni legislative garantite dalla Costituzione, la competenza per l'esecuzione degli atti comunitari è suddivisa generalmente tra Stato Centrale e autonomie periferiche nel rispetto delle modalità di ripartizione delle competenze legislative previste dalla Costituzione (Mabellini, 2005:68). Ciò è dovuto al fatto che il diritto comunitario non ha alterato la ripartizione delle competenze stabilite dai singoli Stati membri. L'Italia è giunta a questa situazione dopo la riforma del titolo V della Costituzione del 2001. Grazie alle modifiche introdotte da questa riforma, ora è la Carta costituzionale a sancire espressamente che, nell'applicazione della normativa comunitaria, debbano essere rispettate le competenze delle Regioni.

CAPITOLO 3

LA PARTECIPAZIONE DELLE REGIONI ITALIANE AL POLICY MAKING EUROPEO: BASE GIURIDICA

3.1. Il diritto di partecipazione delle Regioni italiane al processo decisionale europeo

Parlare di “diritto di partecipazione” delle regioni italiane al processo decisionale europeo rende già l’idea di quanto il percorso di europeizzazione abbia interessato l’ordinamento giuridico italiano. Le Regioni hanno ottenuto il diritto di partecipazione al processo decisionale europeo con la legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del titolo V parte II della Costituzione. Soltanto in questo titolo della Costituzione è presente il riferimento espresso all’ordinamento comunitario. La relativa disciplina è contenuta nell’art. 117 dedicato alla potestà legislativa delle Regioni e dello Stato. Un altro riferimento si trova nel successivo art. 120 sul potere sostitutivo.

In letteratura (Groppi, 2001:133-134), le norme contenute nel nuovo titolo V relativamente al rapporto dello Stato e delle Regioni con l’ordinamento comunitario e con quello internazionale, sono state raggruppate in tre gruppi, a secondo che configurino:

- a) disposizioni specifiche e puntuali, dedicate alla partecipazione delle regioni alla formazione e all’attuazione del diritto comunitario e al loro “potere estero” (art. 117, V e 9° comma, 120, 2° comma);
- b) materie di competenza legislativa, statale o regionale (art. 117, 2° e 3° comma);
- c) limiti all’esercizio della funzione legislativa (art. 117 1° comma).

Partendo dal punto c) si osserva come il diritto comunitario ottenga un riconoscimento costituzionale attraverso il 1° comma del nuovo art. 117²³. Il comma in questione lo individua come *limite* di carattere generale sia per il legislatore statale che per quello regionale. La legislazione regionale, come quella nazionale, è assoggettata, quindi, ai vincoli derivanti dell'ordinamento comunitario. Questa disposizione oltre ad inserire il riferimento all'UE ed ai rapporti tra il diritto comunitario e il diritto interno, contiene anche disposizioni relative agli obblighi internazionali, distinguendo così il ruolo "estero" (Palermo, 2002:717) delle Regioni da quello "comunitario".

A fronte di questo nuovo ruolo comunitario delle Regioni, passando ora a considerare quanto indicato al punto a), la Costituzione assegna alle Regioni stesse un ruolo attivo tanto nella formazione che nell'attuazione del diritto comunitario *nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato* (art. 117 comma V Cost.) (Odone, 2007:327). Infine, con il punto b), il nuovo testo costituzionale ha ridefinito anche lo schema dei rapporti fra Stato, Regioni ed Autonomie locali, prendendo atto della dimensione europea che pervade i rapporti stessi. Si riferisce alla "dimensione comunitaria" come "materia di competenza" legislativa statale o regionale quando considera i "rapporti" fra Unione europea e Stato da una parte, e fra Unione Europea e Regioni dall'altra. Il 2° comma, dell'art. 117 Cost., riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dei rapporti dello Stato con l'Unione europea ed affida, con il successivo 3° comma, alla competenza concorrente la materia dei rapporti con l'Unione europea delle Regioni. Dalla lettura congiunta del V comma, con le previsioni del 2° e 3° comma, dell'art. 117 Cost., la riforma sembra imporre allo Stato l'obbligo di prevedere forme di partecipazione delle Regioni alla fase ascendente sia diretta che

²³ L'art. 117 c. 1 della Costituzione dispone che «*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*».

indiretta (Groppi, 2001:135-136). Ciò significa che nel disciplinare i rapporti con l'UE e nel dettare i principi relativi ai rapporti delle Regioni con le istituzioni comunitarie, il Parlamento deve rispettare il principio contenuto nel V comma dell'art. 117 e cioè il diritto dovere delle Regioni a partecipare alla fase ascendente del processo normativo comunitario.

Al tempo stesso, il legislatore costituzionale nel riconoscere alle Regioni gli strumenti per partecipare sia alla fase ascendente che alla fase discendente del diritto comunitario, ha cercato di conciliare il rispetto delle competenze delle Regioni con la responsabilità dello Stato nell'attuazione degli obblighi comunitari (Mazzina, 2006:285).

Si può notare che le disposizioni contenute nel V comma volte a disciplinare l'attività diretta alla formazione ed all'attuazione degli atti comunitari, fanno riferimento alle materie che di volta in volta saranno oggetto di ciascun singolo atto comunitario. Più in dettaglio, il V comma dispone che, nelle materie di loro competenza, le Regioni (e le Province autonome) partecipino alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedano all'attuazione ed all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

Per quanto riguarda la fase discendente, la previsione del dovere per la Regione, come per lo Stato, di conformarsi "*ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario*" del 1° comma dell'articolo 117, va interpretato tenendo presente che le Regioni sono calate in un sistema in cui la competenza legislativa esclusiva e residuale è ad esse attribuita dal IV comma dell'art. 117 Cost. Unitamente alla previsione del V comma dello stesso articolo 117, il legislatore costituzionale ha voluto consacrare a livello costituzionale, ed è questa la novità, il diritto-dovere della Regione di partecipare alla fase discendente del diritto

comunitario, sempre nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato.

Nella disposizione in esame è possibile cogliere un limite alla fase ascendente. Se il V comma dell'art. 117, prevede la partecipazione delle Regioni alla formazione delle decisioni solo se la materia in trattazione riguarda la loro competenza, il medesimo quinto comma nel riferirsi all'attività di esecuzione e attuazione delle Regioni richiama genericamente gli atti dell'Unione Europea (Pizzetti, 2002:245 e ss.).

La riforma in esame non è stata una novità assoluta ma si è posta in linea di continuità con la base giuridica che si era in precedenza formata nell'ordinamento giuridico italiano.

La riforma è stata anche l'esito della progressiva conversione alla causa federale da parte dei principali partiti politici nazionali (Iurato, 2005:177).

Il tema dei "diritti comunitari" richiede una premessa sui principi che in passato hanno costituito i limiti alla partecipazione delle Regioni e guidato la scelta del legislatore nazionale nel riconoscere soltanto all'esecutivo un ruolo centrale e determinante nel processo decisionale europeo.

I principi in questione trovano ancora oggi il loro fondamento nella Costituzione italiana e nel Trattato CE. Il legislatore nazionale nell'effettuare le sue scelte normative nel campo delle relazioni internazionali dello Stato, ha sempre perseguito l'intento di tutelare i principi di unità e indivisibilità previsti all'articolo 5 della Costituzione. La rilevanza di questi due principi deve essere letta unitamente alla previsione dell'art. 95 della Costituzione che attribuisce l'indirizzo politico al Governo.

Per quanto riguarda il Trattato CE, il ruolo centrale del Governo emerge chiaramente se solo si considera il ruolo meramente consultivo del Comitato delle Regioni, i cui membri sono nominati, tra l'altro, su proposta dei Governi dei rispettivi Stati membri. Per non voler

considerare poi che in base al vincolo dell'art. 249, terzo comma, del Trattato CE, lo Stato deve recepire nell'ordinamento interno tutti gli atti normativi non dotati di diretta applicabilità indipendentemente dalla ripartizione delle competenze interne all'ordinamento. La Corte di giustizia, come noto, considera lo Stato l'unico responsabile per il mancato o non corretto recepimento delle Direttive e lo Stato sarà il destinatario delle eventuali procedure di infrazione.

Si nota subito come non a caso il V comma dell'art. 117 Cost., nel riconoscere il diritto di partecipazione delle Regioni, dispone che la *legge* dello Stato disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza delle Regioni. Non è un caso la previsione dell'art. 120 Cost. che il *Governo* può sostituirsi a tutti gli enti sub-statali competenti la Repubblica di cui all'art. 114 Cost., in caso di mancato rispetto della normativa comunitaria (oltre che internazionale). È corretto affermare che il diritto di partecipazione delle Regioni è soggetto al vincolo della legislazione nazionale (Profeti, 2006b:306) a cui è affidato il compito di dettare le norme di procedura.

La situazione di totale esclusione delle Regioni dal processo decisionale comunitario è cambiata parallelamente all'evoluzione comunitaria.

Per realizzare gli obiettivi prefissati con la firma dei Trattati è stato il processo d'integrazione europea stesso che ha imposto agli Stati l'obbligo del c.d. "adattamento" della legislazione nazionale alle normative elaborate in sede europea (Mangiameli, 2005:16).

La necessità di riconoscere alla dimensione regionale il ruolo previsto dalla Costituzione, in quelle materie che sul piano interno rientravano nel loro ambito di competenza ma che erano state devolute alla competenza della Comunità Economica Europea, emerse in Italia negli anni settanta.

È negli anni settanta che in Italia entrò in vigore l'ordinamento regionale con l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario.

Occorre ricordare che all'inizio dell'esperienza comunitaria "i diritti comunitari" delle Regioni erano del tutto assenti non soltanto dalla Costituzione ma anche nella legislazione ordinaria. Se il progressivo ampliamento delle competenze comunitarie in materie che erano costituzionalmente riservate alle Regioni e la necessità di evitare procedure in infrazione da parte della Comunità Europea, fecero emergere la questione rispettivamente, regionale e comunitaria nella legislazione ordinaria, non furono estranee ragioni di natura economica. La politica regionale comunitaria acquistò sempre più importanza per gli ingenti importi degli stanziamenti finanziari impiegati a favore di tale politica. La tematica dei "diritti comunitari" investì in un primo momento la fase discendente del *policy making* europeo e cioè l'attuazione della normativa comunitaria (Falcon, 2001:330).

La lenta conquista delle regioni della capacità di dare attuazione alla normativa comunitaria iniziò nel 1977 e la ottennero, già prima della riforma costituzionale del 2001.

La partecipazione delle regioni alla fase ascendente, riceverà una prima attenzione da parte del legislatore nazionale, negli anni '80 quando verranno introdotti nell'ordinamento italiano degli strumenti di cooperazione interna per associare le regioni al processo decisionale dell'esecutivo. La legge n. 183 del 1987 (la c.d. "legge Fabbri"), introduce per la prima volta nell'ordinamento giuridico strumenti, quali l'obbligo di informazione, le osservazioni e il Comitato consultivo, che, tuttavia, non coinvolgevano adeguatamente le regioni alla fase ascendente comunitaria (Onida e Cartabia, 1997:624).

Per quanto riguarda la partecipazione delle regioni all'elaborazione dei progetti di atti comunitari, la legge introduceva al primo comma dell'art. 9, *l'obbligo di informazione*, che riguardava soltanto i progetti degli atti comunitari e non anche agli studi preliminari. Tale limite escludeva di fatto il coinvolgimento delle regioni in altre fasi del processo di formazione degli stessi. Da qui la debolezza del

coinvolgimento, in quanto le regioni non potevano incidere il processo di formazione ma potevano soltanto esprimere il loro punto di vista quando già il progetto era formato. A fronte di questo obbligo di informazione il secondo comma dell'art. 9, della legge Fabbri riconosceva alle regioni e alle province autonome la facoltà di «inviare al Governo *osservazioni*» in ordine alle proposte comunicate. Ed ecco il secondo elemento di debolezza. La possibilità di inviare delle “osservazioni” era appunto soltanto una mera possibilità che ha avuto uno scarso rilievo per le regioni. Il processo di formazione delle decisioni comunitarie non era influenzato da tali osservazioni, in quanto non producevano alcun effetto vincolante e lasciavano, così, il Governo libero di disattenderle (Marchetti, 2001:108). Questa legge non prevedeva, in concreto, nessuna forma di coinvolgimento delle Regioni (Musio, 1995:143 e ss.). Proprio per tali ragioni, le Regioni si sono avvalse in pochi casi delle facoltà di presentare le loro osservazioni su progetti di atti comunitari.

La legge Fabbri contiene poi un'altra novità in cui si può rintracciare il terzo elemento di debolezza. L'art. 4 istituiva un Comitato consultivo presso la Presidenza del Consiglio che si sarebbe dovuto occupare delle politiche comunitarie. Nel disciplinare la composizione del Comitato, non era prevista la partecipazione di eventuali rappresentanti regionali, neanche quando all'ordine del giorno ci fossero state materie di competenza regionale. Le previsioni contenute in questa legge vennero criticate e considerate come un'occasione persa per il legislatore di fare del Comitato consultivo una sede idonea a realizzare un collegamento tra Stato e Regioni nella fase ascendente di produzione del diritto comunitario (Strozzi, 1992:114). Tra le voci positive c'è chi sostiene che «nonostante i limiti evidenziati, la legge Fabbri ha avuto il merito di prevedere una “Concertazione” tra Regioni e Governo nella fase di elaborazione dei progetti degli atti comunitari» (Marchetti, 2001:109).

Tuttavia le misure approntate erano insufficienti a controbilanciare la limitazione dell'autonomia subita dalle Regioni a causa della

sovrapposizione di competenze che nel frattempo si venne a creare tra gli ambiti di attività della Comunità e i settori di pertinenza delle Regioni (Iurato, 2005:174).

A dire il vero, l'esigenza di una sede di raffronto tra Governo e autonomie territoriali per le questioni comunitarie aveva già ricevuto una prima attenzione tramite l'istituzione con il D.P.C.M. 12 ottobre 1983 di una Conferenza avente compiti unicamente consultivi. La Conferenza, però, ricevette una vera e propria collocazione istituzionale nell'ordinamento italiano solo con la legge 23 agosto 1988, n. 400²⁴ che le conferì particolare rilievo grazie all'inserimento della disciplina relativa a tale organismo in un testo di rango legislativo.

Istituzionalizzando la *Conferenza*, quale sede di confronto tra le esigenze unitarie e le istanze regionali in materia comunitaria, il legislatore attribuì agli enti di autonomia la possibilità di utilizzare un altro strumento di partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario oltre al diritto di informazione e la possibilità di inviare osservazioni al Governo, già riconosciuti in precedenza. Il nuovo strumento consisteva nella possibilità di esprimere un *parere*, attraverso la Conferenza, in ordine agli indirizzi generali relativi alla elaborazione degli atti normativi comunitari capaci di incidere su materie di competenza regionale. Anche la previsione di tale strumento nasconde in se una debolezza. La mancata previsione del carattere dell'obbligatorietà del parere e la sua natura non vincolante se possono essere considerati elementi di debolezza (Rivello, 1995:263), rappresentano la sola via percorribile. L'emissione di pareri «giuridicamente vincolanti farebbe sorgere un problema di legittimità costituzionale in ragione del fatto che l'art. 95 della Costituzione riserva l'indirizzo politico al Governo» (Marchetti, 2001:112). Il legislatore ha preso atto «dei problemi nascenti dal processo di integrazione europea,

²⁴ Legge di *Disciplina dell'attività del Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, pubblicata sulla G.U. n. 124 del 12.09.1988, suppl. ord.

e la volontà di farvi fronte» ma come venne evidenziato, in questa azione la «posizione di “titolare monopolista”» era soltanto dell'esecutivo (Calvieri, 1990:55).

Il legislatore ha continuato a collegare il coinvolgimento delle Regioni ai processi decisionali comunitari alla Conferenza Stato-Regioni valorizzando negli anni successivi il ruolo della Conferenza (Falcon, 2001:332).

A tal fine, la prima innovazione di rilievo è rappresentata dalla legge n. 86 del 1989²⁵, c. d. “legge La Pergola”. La Conferenza Stato-Regioni viene valorizzata con la creazione di un'apposita sessione comunitaria, la cui previsione può essere fatta risalire all'art. 10, commi 1 e 2 della legge stessa. La citata disposizione ha in pregio di aver eliminato il carattere di occasionalità della consultazione (Pizzetti, 2001a:819), grazie all'introduzione di un'apposita sessione comunitaria della Conferenza che può essere convocata almeno ogni sei mesi dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Tale previsione «rende episodico un confronto» che in un primo momento venne «lasciato alla totale discrezionalità del Governo» (Marchetti, 2001:111).

Tali disposizioni non convinsero del tutto quanti non credevano che si sarebbe avuto un contributo più incisivo delle regioni attraverso la previsione di uno strumento, cui la legge collegava non compiti operativi ma solo compiti di individuazione di indirizzi generali, criteri, ecc. (Caranta, 1997:1235). Il carattere non vincolante dei pareri relegava poi il contributo regionale solo su un piano strettamente politico di modo che, le scelte continuavano ad essere soggette all'esclusiva discrezionalità dell'Esecutivo (Onida e Cartabia, 1997:625-626).

Gli interventi legislativi operati non erano, dunque, sufficienti a garantire «un efficace coinvolgimento regionale al processo di discussione e di decisione su un atto comunitario». L'unica via attraverso

²⁵ Pubblicato sulla G.U. n. 58 del 10.03.1989.

la quale realizzare un efficace coinvolgimento delle regioni al processo decisionale, sembrava essere «l'instaurazione di rapporti stabili tra la Comunità e le Regioni», (Marchetti, 2001:114). In questo senso assumono particolare rilievo le previsioni normative introdotte dalla legge n. 146/1994 e dal D.P.R. del 31 marzo 1994.

Tra le innovazioni introdotte da queste previsioni, per quello che in questa sede interessa, per la prima volta emersero elementi di contatto diretto tra le Regioni ed i contesti istituzionali comunitari.

Significativo è stato l'intervento del legislatore attraverso il d.P.R. 31 marzo 1994 recante "Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle Regioni e delle Province autonome". Con il 1° comma dell'art. 4, si riconosce alle Regioni la possibilità di intrattenere rapporti con uffici, organismi ed Istituzioni della Comunità, senza l'intermediazione dei Ministri competenti, limitatamente, però, alle questioni di interesse regionale e relativamente alle attività "preparatorie, di informazione e documentazione".

Altrettanta rilevanza è da attribuirsi a quanto enunciato dal secondo comma dell'art. 4. Vi si prevedeva, infatti, l'istituzione di un contingente di esperti regionali presso la Rappresentanza permanente dell'Italia, i quali dovevano essere designati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome.

La rilevanza di questi contatti diretti comunitari delle regioni viene rafforzata con le previsioni contenute nell'art. 58 della legge n. 52 del 1996²⁶, che riconosce ad esse la facoltà di istituire presso le sedi istituzionali dell'UE, uffici di collegamento propri o comuni, per intrattenere rapporti con le Istituzioni comunitarie nelle materie di rispettiva competenza (Marchetti, 2001:115).

Ciò che emerge da questa normativa è che alle regioni viene riconosciuta la possibilità di intrattenere rapporti diretti con le istituzioni

²⁶ Pubblicato sulla G.U. n. 34 del 10.02.1996, Se. G.

comunitarie e non per il solo tramite della Rappresentanza permanente dell'Italia presso la Comunità (Bocci, 2002:32). Questo, finalmente, viene considerato uno strumento utile per le Regioni perché le mette in grado di avere una tempestiva informazione su quanto avviene in sede europea (Caranta, 1997:1240).

Quanto alla possibilità di incidere sul processo decisionale comunitario, il legislatore non ha mai cessato di considerare la Conferenza Stato-Regioni come la via principale con cui si realizza la partecipazione delle Regioni alle questioni comunitarie. Con il decreto legislativo n. 281/1997²⁷, emanato in base alla delega contenuta nella legge n. 59 del 1997, il legislatore interviene su due nodi critici della normativa precedente riguardante la rilevanza regionale nella fase ascendente. In particolare con il primo comma dell'art. 5, ribadisce che la Conferenza debba riunirsi *almeno* due volte all'anno in un'apposita sessione comunitaria, al tempo stesso prevede che si possono svolgere riunioni più frequenti anche su richiesta delle Regioni e delle Province autonome e non solo su iniziativa del Governo. È questa una innovazione che concretamente coinvolge le Regioni. Lo stesso articolo nel disciplinare i compiti della Conferenza in sessione comunitaria, gli affida anche il compito di «*raccordare* le linee della politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti comunitari con le esigenze rappresentate dalle Regioni» e di esprimere parere sullo schema dell'annuale disegno di legge comunitaria (Falcon, 2001:332). La novità in questione non è di poco conto.

Infatti, con l'introduzione del D. Lgs. n. 281/1997 la Conferenza non viene più considerata come un organismo meramente consultivo, finalizzato ad esprimere pareri sostanzialmente incapaci di condizionare in alcun modo l'azione governativa. Adesso, invece, la Conferenza Stato-Regioni viene vista come una sede in cui le linee della politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti comunitari devono, non solo,

²⁷ Pubblicato sulla G.U. n. 202 del 30.08.1997.

confrontarsi con le esigenze regionali, ma ulteriormente, “raccordarsi” con queste (Marchetti, 2001:113).

A tal fine il Decreto in questione riconosce alla Conferenza gli strumenti delle intese²⁸ e degli accordi²⁹. Questo venne considerato come un modo per rendere più incisivo «il ruolo delle Regioni nel sistema italiano di fronte al livello di governo europeo» (Pizzetti, 2001a:825).

È quindi a partire dalla XIII legislatura e cioè nella seconda metà degli anni '90 che le problematiche regionali in relazione alla fase ascendente diventano particolarmente rilevanti (Paterniti, 2006:19 e ss.).

La legge n. 128 del 1998³⁰ contiene un'ulteriore disciplina della Conferenza. L'art. 10, comma 1, della legge n. 86 del 1989, che attribuiva la competenza esclusiva a convocare la stessa all'esecutivo (non essendo vincolato il Presidente del Consiglio a soddisfare la richiesta di convocazione formulata dai Presidenti regionali, pur dovendone tenere conto) viene sostituito con l'art. 13, comma 7, della legge n. 128 del 1998 che prevede che «Il Presidente del Consiglio dei Ministri convoca almeno ogni sei mesi o anche su richiesta delle Regione e delle Province autonome di Trento e Bolzano una sessione speciale della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale e provinciale. Il Governo informa le Camere sui risultati emersi da tale sessione» (Marchetti, 2001:113). Anche se la possibilità che le Regioni potessero avanzare l'iniziativa relativa alla convocazione delle Conferenza Stato-Regioni era già stata prevista dall'art. 5 del D. Lgs. 281/97, è abrogando espressamente l'art. 10 comma 1 della Legge La Pergola che si dà omogeneità all'impianto normativo relativo alla partecipazione alla fase

²⁸ Art. 3 del D. Lgs. 281/97.

²⁹ Art. 4 del D. Lgs. 281/97.

³⁰ Pubblicato sulla G.U. n. 104 del 07.05.1998.

ascendente (Paterniti, 2006:27). Viene previsto poi, sempre con l'art. 13 al comma 10 la possibilità per i Presidenti delle regioni e province autonome in sessione comunitaria di partecipare alla fissazione degli indirizzi di politica comunitaria del Governo, indicando a quest'ultimo gli argomenti di maggiore interesse per le regioni stesse (Faro, 1998:767).

Ulteriormente va ricordata la previsione all'art. 14 della Legge n. 128/1998 che venne inserita dall'art. 6 della legge n. 422/2000 (legge comunitaria per il 2000) all'interno della legge n. 86/1989. Rispetto all'art. 9 della legge n. 183/1987, che già trattava dell'obbligo di informazione, estese l'obbligo di trasmissione delle *informazioni* oltre che ai progetti di atti comunitari anche agli «atti preordinati alla formazione degli stessi». Offrendo quindi alla regioni l'opportunità di inserirsi all'inizio del processo decisionale. Anche per quanto riguarda le *osservazioni*, le rese più incisive, inserendo un termine che sostanzialmente consentiva al Governo di prendere atto del punto di vista delle regioni quanto meno prima di delineare la posizione italiana nelle sedi europee.

È in questo modo, che la partecipazione all'elaborazione delle politiche comunitarie ha assunto più l'aspetto di un diritto delle regioni che non di una "chiamata" degli organi statali, come era prima delle innovazioni legislative di cui sopra (Falcon, 2001:133).

Accanto a questo diritto di discussione interna delle politiche e della elaborazione degli atti comunitari, come sopra visto, le regioni hanno acquisito una qualche presenza nella Rappresentanza permanente dell'Italia presso l'UE. Se già con il d.P.R. 31 marzo 1994 si è previsto che un contingente di esperti regionali siano inseriti nella Rappresentanza permanente dell'Italia, con l'art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 281 del 1997 venne disposto che i rappresentanti regionali esperti fossero designati dalla Conferenza Stato-Regioni, è l'art. 13 della legge n. 128 del 1998 a stabilire che nella composizione della Rappresentanza

siano inseriti quattro funzionari e un esperto regionali (Falcon, 2001:333).

Questo è il quadro normativo vigente prima della riforma della Costituzione e che verrà costituzionalizzato, anche se non mancheranno delle innovazioni tendenti a dare maggior risalto al ruolo comunitario delle regioni, che saranno espone nei capitoli successivi.

Premeva sottolineare che il quadro normativo delineatosi nel corso degli anni, testimonia che con il procedere dell'integrazione europea si è determinata una lenta ma costante erosione «del principio di assoluta esclusione di ogni competenza regionale al riguardo», con la conseguenza che «si intacca la riserva di competenza statale e il limite degli obblighi [...] comunitari comincia ad assumere il suo corretto significato di limite alle competenze regionali e non più di limite di competenza» (Caretto, 2003:562).

Se questa affermazione è vera, allora le Regioni hanno una “dimensione Comunitaria”.

3.1.1. L'evoluzione storica della dimensione comunitaria nella legislazione italiana

Volendo ripercorrere l'evoluzione storica del rapporto tra le Regioni e l'UE, è possibile affermare che, prima della riforma del Titolo V, ha attraversato diverse fasi (Caretto, 2003:556; Mazzina, 2006:285). Il percorso deve essere letto tenendo presente che il tema dei rapporti tra Stato centrale ed amministrazioni regionali, da un lato ed Unione europea, dall'altro, ha costituito, nel corso degli anni, l'oggetto di un insieme di norme con le quali è stato disciplinato il coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee e dell'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari. In particolare la cd. “legge Fabbri”, l. 16 aprile 1987, n. 183 ha introdotto nell'amministrazione dello Stato centrale alcuni organi

incaricati del coordinamento delle politiche comunitarie, ha definito le funzioni del CIPE per ciò che attiene alla connessione tra politiche comunitarie e programmazione economica nazionale e, soprattutto, ha previsto il Fondo di rotazione per le risorse derivanti dal bilancio comunitario.

Un altro riferimento è alla legge La Pergola per aver introdotto lo strumento della legge comunitaria. La previsione di un atto normativo generale e periodico per recepire, in particolare, le disposizioni contenute nelle direttive comunitarie, ha avuto il merito di ridurre 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 normativi per dare attuazione alle direttive comunitarie.

Si tratta di un percorso che ha visto la nascita, la progressiva affermazione e si è concluso con il formale riconoscimento della “dimensione comunitaria” nella Costituzione (Sardella, 2007:434 e ss.).

Le Regioni e le Province autonome italiane dovranno attendere, infatti, la riforma del Titolo V, parte II della Costituzione per vedersi riconosciuto un ruolo “europeo” (Alfieri, 2004:121; Odone, 2007:327). Le dinamiche sottese a questa svolta non possono essere comprese prescindendo dalla considerazione dei fattori che sono stati alla base della lunga emarginazione delle Regioni dal processo decisionale della CE/UE.

In una prima fase la dimensione comunitaria venne associata alla tematica del potere estero delle Regioni (Palermo, 2002:709 e ss.). Nella Costituzione del 1947, l'Italia si configurava stato regionalizzato, fondato cioè su un sistema di autonomie territoriali che aveva la sua espressione più rilevante nelle Regioni. Le Regioni, infatti, erano state previste come enti dotati di organi elettivi, di competenze legislative ed amministrative, nonché di autonomia finanziaria nei limiti stabiliti con leggi della Repubblica.

Nella Costituzione, prima della riforma del 2001, non c'era alcun riferimento alla dimensione internazionale e neanche alla dimensione europea (Anzon, 2003a:130). Per quando riguarda il vecchio 1° comma dell'art. 117 della Costituzione italiana, che prima della riforma indicava le materie riservate alla competenza delle Regioni, nell'elenco non c'era la "politica estera". La Costituzione non considerava la posizione "esterna" delle Regioni (Olivetti, 2004:18). A differenza di oggi, prima della riforma l'ente a potestà legislativa generale e residuale era lo Stato mentre ora, come noto, sono le Regioni. Per questo motivo, si dava per scontato che lo Stato avesse la competenza esclusiva della dimensione internazionale e non veniva indicata nella Costituzione. A questo punto c'è da rilevare che se, come noto, i rapporti tra Regioni e Comunità europee vennero inquadrati nell'ambito dei rapporti di diritto internazionale dello Stato, questo fatto fu il presupposto che vide nascere l'equazione tra il ruolo "europeo" ed "estero" delle Regioni (Falcon, 2001:331) e quindi l'esclusione delle Regioni da questo tipo di rapporti. L'equazione in questione, si manifestò anche nell'ambito dei rapporti tra le fonti del diritto. Sia la Corte di giustizia delle comunità europee (CGCE) sia la Corte costituzionale, utilizzando l'approccio dualistico, consideravano l'ordinamento comunitario, così come l'ordinamento internazionale, separato dall'ordinamento nazionale. A confermare questa impostazione contribuì l'orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale. La Corte costituzionale sulla base del vecchio art. 117 Cost. e dell'art. 5 Cost., affermò che le regioni erano escluse dall'attività internazionale dello Stato perché la politica estera ha carattere unitario ed indivisibile e come tale deve essere riservata allo Stato³¹. La Corte costituzionale considerava gli obblighi internazionali come limite di competenza che doveva operare nei confronti delle regioni ordinarie come anche per le regioni a statuto

³¹ Corte Costituzionale sentenza 46/1961, punto 3 del considerando in diritto.

speciale (Caretti, 2003:556). Nell'ipotesi in cui l'oggetto del Trattato fosse una materia di competenza regionale, lo Stato si riappropriava della competenza sulla materia espropriando di fatto la Regione della sua competenza (Olivetti, 2004:19; Caretti, 2003:557). Questo comportamento era avallato dalla Corte costituzionale³² in quanto nell'ordinamento interno non erano previsti strumenti che permettessero allo Stato di attivarsi per impedire l'insorgere della sua responsabilità nei confronti della Comunità, in caso di inerzia delle Regioni nell'attuazione degli obblighi comunitari (Caretti, 2003:560). La giurisprudenza della CGCE di quegli anni ha confermato questa interpretazione con numerose sentenze (Onida e Cartabia, 1997:605-606; Bassu, 2006:415).

La creazione delle Regioni a Statuto ordinario del 1970, non era stata accompagnata da un adeguato ridimensionamento delle strutture burocratiche centrali, dalla formazione di uno stile amministrativo e legislativo rispettoso dell'autonomia delle Regioni, né dall'attenuazione del centralismo fiscale. Le regioni, infine, si erano ritrovate a competere con gli enti locali, dotati di funzioni proprie, ben radicati nel territorio e collegati direttamente con il governo centrale.

Le Regioni, quindi, si erano configurate come enti "deboli" e, per di più, scarsamente consapevoli dell'importanza di partecipare direttamente alla formazione della legislazione europea (Iurato, 2005:175).

In un primo momento, alle regioni venne riconosciuto un potere estero (Palermo, 2002:709 e ss.), che coincideva con la possibilità di svolgere all'estero attività di governo promozionale relative alle materie di loro competenza, previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento dello Stato (Di Blase, 2002:196 e ss.).

I rapporti delle regioni con le Comunità europee vennero prese in considerazione per la prima volta in occasione dell'emanazione del

³² Corte costituzionale, sent. 142/1972 punto 9 del considerando in diritto.

D.P.R. 24.07.1977, n. 616³³. L'articolo 4 disciplinava i rapporti internazionali con lo stesso criterio dei rapporti con le Comunità europee, non operando in tal modo alcuna distinzione tra i due tipi di rapporti (Marchetti, 2001:102-103). Il ruolo comunitario delle regioni veniva associato con una dimensione "estera" che non coglieva la differenza tra internazione ed europeo.

Le politiche comunitarie, via via, investirono tutte le realtà economiche del paese e non soltanto la dimensione internazionale. Cambia il contesto nel quale si svolgono le politiche comunitarie e per questo motivo «non potevano essere considerate appartenenti esclusivamente, alla sfera degli affari "esteri" dello Stato» (Calvieri, 1990:63). Questo conferma che finché l'UE non ha iniziato a divenire un'importante arena decisionale per le politiche regionali e quindi di tutto interesse per le regioni ad essere coinvolte, la sola dimensione estera di cui si trattava per le regioni, era quella relativa alla sfera dei rapporti internazionali (Bocci, 2002:38).

Il criterio utilizzato dall'art. 4, venne, quindi, considerato "inappropriato" (Chiti, 1994:559) al nuovo contesto in cui si svolgevano le politiche comunitarie. L'impostazione delineata venne successivamente confermata con il D.P.C.M. dell'11 marzo 1980³⁴, in sede di indirizzo e coordinamento della disciplina contenuta nel precedente D.P.R. 616/77.

In questa prima fase, il contesto appena descritto, non era certo il più adatto a far emergere senza difficoltà una dimensione comunitaria delle regioni italiane (Rivello, 1995:267).

Un primo passo verso il cambiamento, si ha con la sentenza del 22.05.1987, n. 179³⁵ della Corte Costituzionale che intervenendo in tema di rapporti internazionali delle regioni, fornisce una prima

³³ Pubblicato nella G.U. del 29 agosto 1977, n. 234, Suppl. ord.

³⁴ Pubblicato nella G. U. del 17.04.1980, n. 106.

³⁵ Corte Cost., sentenza 22 maggio 1987, n. 179, in *Foro it.*, 1988, I, c. 45.

chiarificazione che farà da presupposto per i successivi interventi legislativi, anche in relazione alle attività di rilievo comunitario delle stesse regioni (Strozzi, 1992:113-114). In particolare, il giudice delle leggi distingue nell'ambito delle attività internazionali alle quali le regioni potevano partecipare, le attività promozionali all'estero da quelle di mero rilievo internazionale. Per le prime era richiesto alle regioni di raggiungere l'intesa con il Governo, perché maggiormente suscettibili di coinvolgere valutazioni di politica estera. Per le seconde era sufficiente il previo assenso del Governo e cioè invece che raggiungere l'intesa, era sufficiente che il Governo non negasse l'assenso entro un determinato termine (Olivetti, 2004:20; Caretti, 2003:559).

L'iniziale netta distinzione dei due ordinamenti giuridici fu incrinata dal processo stesso di integrazione europea.

La Carta della regionalizzazione, allegata alla risoluzione del Parlamento Europeo del 17 novembre 1988 sulla politica regionale della Comunità e sul ruolo delle Regioni³⁶, contribuì in modo significativo a differenziare i profili internazionali da quelli comunitari, assegnando a quest'ultimi autonoma rilevanza. La Carta affermava, infatti, che «l'insieme delle politiche comuni della Comunità europea non può essere definito come "relazioni esterne" nel senso del diritto internazionale classico, e di conseguenza è opportuno non assestarlo all'esclusiva competenza degli Stati». L'impulso al Governo a considerare le politiche comunitarie come politiche "domestiche" e non più come politica estera venne, quindi, dal Parlamento europeo. La Corte di Giustizia, in precedenza aveva già affermato che «la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale»³⁷, sottolineando, in questo modo, le differenze tra l'ordinamento comunitario e quello internazionale (Chiti, 1993:638). Anche se in seguito fu chiarito dalla giurisprudenza di entrambi le Corti che l'ordinamento comunitario era

³⁶ In G.U.C.E. C 36 del 19.12.1988.

³⁷ Corte di Giustizia, sentenza *Van Gend & Loos* del 5.02.1963, causa 26/62.

una entità giuridica peculiare, fu principalmente a causa dell'introduzione delle politiche di sviluppo regionale della metà degli anni ottanta che si iniziarono a tenere in maggiore considerazione le regioni soprattutto nella fase discendente. La gestione dei Fondi strutturali e lo svolgimento dei Programmi integrati mediterranei erano attività che richiedevano di venire in contatto con le articolazioni regionali degli Stati nazionali (Falcon, 2001:334-335). Si rendeva opportuna la sostituzione di quanto previsto dall'art. 4 del D.P.R. 616/77 con l'introduzione di una specifica normativa, distinta da quella relativa alle relazioni internazionali, capace di riconoscere il ruolo comunitario delle autonomie regionali, nonché, il coordinamento delle stesse con lo Stato (Chiti, 1993:642).

Da un punto di vista normativo da qui si inizia ad intravedere l'opportunità di riconoscere una "potestà estera mediata" alle regioni per quanto riguarda i rapporti con le istituzioni europee (Alfieri, 2004:123). Soprattutto e in un certo senso "grazie" al verificarsi della sovrapposizione delle competenze tra UE e Regioni in alcune importanti materie. In particolar modo quando si sono sovrapposte competenze quali ad esempio, la cultura, la formazione, la ricerca, l'ambiente, l'agricoltura, per le quali le regioni devono confrontarsi con le istituzioni comunitarie proprio per questa coincidenza di campi di intervento. Diventa allora importante per le regioni la capacità di garantire un'efficace azione di rappresentanza dei propri interessi a livello comunitario. C'è un cambio di prospettiva per l'assetto istituzionale italiano. La posizione rappresentata dallo Stato in Europa non risponde più a una logica centralista del Governo, unico attore presente sulla scena europea, ma a una "dimensione partecipativa" basata sul costante confronto tra amministrazione centrale e amministrazioni regionali. Tutto l'assetto istituzionale del *sistema paese* dovrebbe essere in grado di rispondere agli impegni europei e di coglierne le opportunità, rappresentando al meglio in Europa le caratteristiche dei territori

italiani. Le variabili chiave per garantire risposte efficaci da parte del *sistema paese* diventano allora la tempestività e la capacità di coordinare gli attori coinvolti nei complessi processi decisionali europei (Alfieri, 2004:122).

Il secondo avvenimento che ha contribuito ad una più forte presenza delle regioni in ambito comunitario è stato l'art. 60 della legge 22 febbraio 1994, n. 146 sopra richiamato. Si tratta di un intervento normativo che per la prima volta e in maniera definitiva, interviene sull'originaria impostazione offerta dal D.P.R. 616/1977. L'art. 60, dispose che «il secondo comma dell'art. 4 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, non si applica, per quanto riguarda l'intesa governativa, ai rapporti tra le regioni, le province autonome e gli organismi comunitari, anche se tenuti in sede diversa da quella delle istituzioni della Comunità europea» (Falcon, 2001:131). Con ciò introducendo una disciplina capace, da un lato, di scindere definitivamente la prospettiva comunitaria da quella internazionale (Di Blase, 2002:198; Faro, 1998:770) e, dall'altro, di garantire maggiore autonomia e consistenza alla rilevanza comunitaria delle relazioni regionali. I lineamenti della rilevanza comunitaria delle regioni, vengono definitivamente scissi dall'ambito concettuale dei rapporti internazionali e non sono più considerati di esclusiva competenza statale (Paterniti, 2006:10).

Successivamente, con l'art. 4 del d.P.R. 31 marzo 1994, il legislatore statale conferma il nuovo impatto normativo introdotto dalla legge n. 146/1994. Con il d.P.R. in questione, si pone in essere un'apposita disciplina relativa alle relazioni tra Regioni e istituzioni comunitarie (Onida e Cartabia, 1997:630). Il legislatore ha, infatti, riconosciuto alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano la facoltà di poter intrattenere rapporti diretti con uffici, organismi e istituzioni comunitarie, ivi compreso il Comitato delle Regioni, senza gli adempimenti previsti per lo svolgimento delle attività internazionali riguardo a questioni che le riguardino direttamente.

Tale disposizione opera una distinzione tra attività di “rilievo comunitario”, per il cui svolgimento le regioni si vedono riconoscere una posizione soggettiva all’interno dell’ordinamento comunitario, e attività di “rilievo internazionale”, per il cui adempimento è previsto il previo assenso governativo. Consente anche di porre le basi affinché le autonomie regionali siano intese come artefici, e non semplici spettatrici, dei rapporti che l’ordinamento nazionale intrattiene con quello comunitario (Paterniti, 2006:10-11).

Si può affermare che inizia da qui in poi la seconda fase che si concluderà con la riforma costituzionale del 2001 in cui le regioni acquistano una rilevanza comunitaria. In questa seconda fase c’è una corrispondenza tra la progressiva valorizzazione riconosciuta dai Trattati dell’UE al livello regionale e l’orientamento del legislatore italiano. Il processo di europeizzazione ha quindi interessato l’ordinamento italiano. Risale alle innovazioni legislative di questi anni la possibilità per le regioni e le province autonome di far sentire la propria voce sia attraverso il canale ufficiale del Comitato delle Regioni e della Rappresentanza Permanente d’Italia presso l’UE, sia attraverso il canale ufficioso dei contatti diretti con la Commissione europea e con i parlamentari europei, grazie ai quali possono, ad esempio, individuare opportunità di finanziamento di progetti comunitari.

In realtà si tratta d’attività che, a parte il caso del Comitato delle Regioni e della Rappresentanza Permanente, ogni ente (società, Ong, associazioni di categoria) può intrattenere. Il valore aggiunto per gli enti territoriali consiste nel riconoscimento da parte dell’UE di un proprio ruolo, maggiore rispetto ad ogni altro, in quanto questi risultano eletti democraticamente, vicini ai cittadini e rappresentanti una realtà ampia, varia nonché politicamente ed economicamente rilevante all’interno dell’UE (Billocci, 2006:3-8).

Questa è l’evoluzione della dimensione comunitaria nella legislazione italiana prima della riforma del titolo V parte II della Costituzione del

2001. Con la successiva riforma costituzionale, la “dimensione comunitaria” delle regioni, così come emersa dai cambiamenti degli anni '90 verrà costituzionalizzata (Chieffi, 2004: 96). Sono stati dettati i presupposti formali necessari affinché anche le Regioni possano esercitare la propria potestà normativa nell’ambito dei complessi rapporti con l’ordinamento comunitario (D’Alessandro, 2003:207 e ss.).

Con la riforma costituzionale lo Stato, in tema di rapporti con la UE, non ha più una competenza effettivamente esclusiva (Olivetti, 2001:91-92), avendo riconosciuto anche alle Regioni la possibilità di intrattenere rapporti con l’UE. La competenza legislativa esclusiva del 2° comma e la potestà concorrente del 3° comma dello stesso art. 117, Cost. nei rapporti con l’UE dovrebbero essere “armonizzate” (Pizzetti, 2001a:825-836) attraverso le disposizioni di principio che lo Stato dovrà dettare in materia (Coduti, 2007:87).

Il legislatore costituzionale ha preso atto di una esigenza molto sentita in letteratura circa la mancanza di una disciplina costituzionale capace di attutire l’impatto, sulle regioni, dell’appartenenza all’UE (D’Atena, 2000:561). Rispetto però a quanto era previsto nel progetto di riforma costituzionale della Commissione Bicamerale del 1997 presieduta dall’On. D’Alema, questa revisione, non inserì nel testo costituzionale alcuni elementi di garanzia che diversamente erano previsti nel progetto della Commissione Bicamerale. Venne abbandonata la previsione dell’art. 118 del progetto del 1997, il quale prevedeva la possibilità per le Regioni di sollecitare il Governo nazionale ad adire la giurisdizione europea nel caso in cui gli atti comunitari avessero violato le competenze costituzionalmente riconosciute alle stesse Regioni.

A questo punto diventa cruciale l’influenza che i rappresentanti delle autonomie locali sapranno esercitare a livello governativo per una concreta attuazione delle nuove norme costituzionali (Alfieri, 2004:122). Prima della riforma costituzionale del 2001 la partecipazione dell’Italia al sistema delle Comunità europee si fondava sull’art. 11 della

Costituzione in base al quale la Corte Costituzionale fondava le limitazioni di sovranità e le deleghe alle altre norme costituzionali³⁸.

Con l'introduzione del vincolo comunitario al 1° comma dell'art. 117, il legislatore costituzionale, recepisce formalmente il principio del primato del diritto comunitario su quello degli Stati membri, definitivamente sancito dalla sentenza *Granital*³⁹. Ha costituzionalizzato un principio che si era già formato nella giurisprudenza della CGCE e in trenta anni di giurisprudenza costituzionale⁴⁰ italiana (Coduti, 2007:86). Il rispetto dei vincoli derivanti dal diritto comunitario si impone con eguale forza alla potestà legislativa sia statale che regionale, si costituzionalizza, così, il rapporto diretto fra regioni e diritto comunitario (Califano, 2005:1).

Come è stato definito in altra sede, il riferimento agli obblighi comunitari di cui al 1° comma dell'art. 117, rappresenta il «punto di incrocio tra il “percorso comunitario” dell'ordinamento nel suo complesso, ed il più specifico “percorso comunitario” delle Regioni, a sua volta conseguenza anche del progressivo mutamento del ruolo delle Regioni nell'ambito dell'assetto istituzionale del paese» (Pajno, 2003:820).

Il primo percorso, vede la “costituzionalizzazione” del legame tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale. Se infatti si considera i due ordinamenti in partenza erano nettamente divisi, non può sfuggire come l'orientamento della Corte di Giustizia abbia influenzato la giurisprudenza della Corte costituzionale (Sorrentino, 2002). Infatti con la sentenza *Granital*, vista sopra, la Corte sembra allontanarsi dall'approccio dualistico (Pajno, 2003:822). Se tra le voci critiche c'era chi da tempo lamentava l'assenza di un articolato

³⁸ Sentenza n. 183 del 1973 della Corte costituzionale. Si leggano: PAJNO A., *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le istituzionali del federalismo*, 2003, p. 821; BASSU C., “Regioni e Unione Europea”, in M. Carli, G. Carpani e A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Bologna, 2006, pp. 415-416.

³⁹ Sentenza dell'8 giugno 1984 n. 170 della Corte costituzionale.

⁴⁰ A partire dalla sentenza n. 183 del 1973.

comunitario della Costituzione (Chiti, 2002:1422) ed era anche sentita l'esigenza di superare l'approccio dualistico rigidamente inteso (Cartabia e Weiler, 2000:131-132), altri facevano notare che già prima della riforma della Costituzione, nei fatti, la tendenza dei due ordinamenti era quella di avviarsi verso un sistema giuridico unitario (Celotto, 1999:1484). A questo punto anche se non tutte le opinioni concordano (Caravita, 2002:116), inserimento nel 1° comma dell'art. 117 del vincolo comunitario, benché sia una codificazione "di soluzioni precedenti", rappresenta una novità consistente nel fatto stesso di avere "costituzionalizzato quanto prima non lo era" (D'Atena, 2002b:919-921), tanto che alcuni vedono assurgere il vincolo stesso a elemento unificante del sistema costituzionale italiano (Pizzetti, 2002:222 e ss.). Per altri (Paterniti, 2004), il dettato costituzionale opera una scelta chiara, nel senso, non già, di ritagliare una sfera di competenze esclusive all'Unione Europea, bensì di subordinare il sistema delle fonti italiano, nel suo complesso, all'intero ordinamento comunitario.

In buona sostanza, l'innovazione del 2001 ha conferito copertura costituzionale alla prospettiva di completa integrazione fra i due ordinamenti, ponendo le basi per la realizzazione di un sistema giuridico unitario (Nicoira, 2007).

Inoltre, c'è anche chi considera le istituzioni europee, grazie a questa norma di "collegamento forte con l'Europa", una "garanzia" per l'identità del paese stesso in quanto "tanto la legislazione statale quanto quella regionale si svolgeranno nel rispetto della normativa europea senza riserva alcuna" (Falcon, 2003:11).

Accanto a questo cammino comunitario dell'ordinamento, c'è poi il cammino comunitario delle regioni che riguarda l'evoluzione dei rapporti centro-periferia nelle materie investite dal diritto comunitario (Groppi, 2003a:20). Se, come visto in precedenza, lo Stato nei rapporti con l'UE si sostituiva alle regioni in forza del principio ribadito più volte dalla Corte di giustizia che vede lo Stato unico responsabile degli adempimenti

comunitari, allora il cammino comunitario delle regioni avrebbe tentato di ricondurre questa “specialità comunitaria” dello Stato attraverso un recupero di competenza, riportando i settori investiti dal diritto comunitario alle normali regole “competenziali” (Groppi, 2003a:20).

Il legislatore ordinario dà attuazione al dato previsto dal 1° e 3° comma dell’art. 117, Cost., e cioè il riconoscimento dei vincoli comunitari e la competenza legislativa concorrente delle Regioni in relazione dei rapporti diretti con l’UE, con la legge statale n. 131 del 5 giugno 2003. L’art. 1 della legge, in materia di legislazione regionale, riprende, nella sua sostanza, il primo comma dell’articolo 117, 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 (Sardella, 2007:438).

La costituzionalizzazione del vincolo, però deve essere valutata alla luce del ruolo attivo riconosciuto alle Regioni dal testo costituzionale. Non avrebbe senso aver previsto maggiori ambiti di autonomia di tali enti se poi, le stesse regioni, non potessero fattivamente partecipare alla definizione delle decisioni nazionali che, rappresentate nelle sedi comunitarie, concorreranno alla formazione di quegli atti normativi produttivi di vincoli ex art. 117, comma 1, Cost. Si consideri, inoltre, che i vincoli comunitari potranno essere più facilmente rispettati ove condivisi. Con la conseguenza, quindi, che una concreta partecipazione alla normazione comunitaria risulterà per le Regioni il presupposto necessario affinché gli stessi enti possano recepire e rispettare i vincoli sopranazionali. In questo senso il vincolo comunitario del comma 1, si pone come uno dei tre elementi cardine che assicura d’unità di tutto il sistema (Groppi, 2002:260). Se dal lato della ripartizione interna delle competenze, il comma 1 assicura che le competenze comunitarie delle

regioni non possano essere pregiudicate da un cattivo esercizio delle competenze esercitate a livello centrale (Ferrari e Parodi, 2003:445-446), sempre le stesse disposizioni sembra richiedano il concorso attivo tra i vari enti costituzionali della Repubblica (Cannizzaro, 2002:13).

Il sistema di *governance* che emerge dalla Costituzione necessita di strumenti che ne garantiscano la tenuta. Nel continuare l'analisi della Costituzione, per indagare in quale direzione deve muoversi la ricerca degli strumenti di tenuta del sistema, non può sfuggire che la Costituzione ha ridisegnato l'articolazione territoriale del potere all'interno dell'ordinamento con l'art. 114. Il novellato art. 114 della Costituzione nel sancire il carattere costitutivo di Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato quali elementi costitutivi della Repubblica, ha riconosciuto agli enti territoriali *pari dignità* e sancito definitivamente il riconoscimento della loro autonomia politica. L'innovazione apportata, manifesta la tendenza ad avviare i rapporti verso un sistema cooperativo (Antonelli, 2007:44), perché ha reso gli enti territoriali partecipi della sovranità dell'ordinamento repubblicano. In questo nuovo sistema l'autonomia assume il ruolo di "principio organizzatore di tutto l'ordinamento repubblicano" (Piraino, 2002:13). Presumibilmente le relazioni istituzionali della "dimensione comunitaria" dovranno ispirarsi al principio della sussidiarietà e svolgersi in un clima di leale collaborazione. L'auspicio è di arrivare ad una posizione unitaria dello Stato che sia il frutto di una leale collaborazione e non espressione della supremazia dello Stato; dal momento che il vecchio modello stato-centrico è stato sostituito con quello ispirato al principio della responsabilità collaborativa (Antonelli, 2007:44).

Ora, almeno formalmente in Italia, un modello di sistema di "governo multilivello", esiste. Una ricerca progettata nel 2004 e conclusasi con la pubblicazione nel 2007 (Bin, 2007:691 ss.), ha messo in luce l'esistenza di una scissione tra questo dato formale e la prassi legislativa statale

come anche la prassi della legislazione regionale, dubitando sul fatto che l'Italia sia qualificabile come un sistema di governo multilivello.

La ricerca nel voler verificare attraverso quali organi si svolge in concreto la cooperazione interistituzionale tra i vari livelli di governo, ha constatato che si svolge solo e unicamente attraverso il “sistema delle Conferenze”, ossia della Conferenza Stato-Regioni, della Conferenza Stato-città ed autonomie locali e della loro sommatoria, la c.d. Conferenza Unificata. La ricerca mette in luce anche la grande importanza di queste “istituzioni della cooperazione”. Essendo un dato di fatto la mancanza di un “Senato delle Regioni”, esse rappresentano, secondo l'autore (Bin, 2007:696), l'unica prospettiva concreta di organo “cooperativo”. Le regole in base alle quali lavorano le Conferenze sono, però, minime e non sempre molto chiare. Le Conferenze funzionano più che altro come risposta alla domanda di coordinamento politico tra i diversi livelli di governo. Ad esempio nelle riunioni del 2007 della Conferenza Stato-Regioni sono stati presenti i rappresentanti di sole 8 regioni, presenza raggiunta per altro in solo due riunioni; mentre in altrettanti casi le regioni rappresentate erano invece soltanto due. Tra questi due estremi fluttua il tasso di presenza dei rappresentanti delle regioni. Le regioni sono quindi sottorappresentate e pongono in essere la questione se le decisioni raggiunte in Conferenza Stato-Regione vincolino o meno le regioni dissenzienti (Bin, 2007:697-698).

L'esito raggiunto dopo l'analisi del concreto funzionamento delle Conferenze portano l'Autore a sostenere che l'art. 114 Cost. è “modello astratto” di *multilevel government*. Riconosce, inoltre, il bisogno di un consolidamento normativo delle Conferenze anche se i nodi critici del loro funzionamento sono essenzialmente politici. Si possono disciplinare termini e procedure, ma che la cooperazione interistituzionale sia leale e funzioni bene è un “risultato tanto auspicabile quanto impossibile da prescrivere utilmente” (Bin, 2007:704).

Sembra quindi che la partecipazione delle regioni 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 (Brunazzo, 2004:623ss.).

Se con le norme, da un lato si cerca di garantire la rappresentanza presso gli organi comunitari delle istanze regionali, dall’altro si pone la questione di come coordinare la posizione dello Stato italiano con quelle regionali, evitando frammentazioni e moltiplicazioni controproducenti (Petrillo, 2007:19). Il Governo potrà ottenere dei risultati tangibili nella fase ascendente del *policy making* europeo, nel momento della definizione dell’agenda europea, quanto più le politiche italiane risultino coordinate in sede europea. Tradizionalmente, il ruolo giocato dall’Italia nei processi negoziali comunitari è stato marginale. La scarsa capacità negoziale italiana è la risultante dell’assenza di una precisa linea negoziale proveniente dal Governo centrale e di un’eccessiva autonomia dei singoli ministri e singole regioni attive autonomamente presso gli organi comunitari (Giuliani, 2006:135). Da qui la necessità di definire forme di raccordo, da un lato, tra lo Stato e le entità territoriali e, dall’altro, tra gli stessi organi statali. Ci sono, infatti, tre istituzioni nell’apparato amministrativo italiano che hanno il compito di occuparsi delle politiche comunitarie: il Dipartimento per il coordinamento delle politiche europee, creato nell’ambito della Presidenza del Consiglio⁴¹, la Rappresentanza italiana presso le istituzioni comunitarie, quale appendice del Ministero degli Affari esteri ed infine il Comitato interministeriale per gli affari comunitari (CIACE), istituito dal comma 1, articolo 5 della legge n. 11/2005.

⁴¹ Istituito dalla Legge n. 183 del 1987 c.d. legge Fabbri.

La Rappresentanza italiana presso le istituzioni comunitarie funge da collegamento tra le istituzioni nazionali e quelle comunitarie, al fine di preparare l'azione dello Stato italiano in ambito europeo per dare «continuità alla trattazione delle politiche comunitarie in agenda» (Giuliani, 2006:132). Le regioni non la considerano come sede ideale dove esprimere le proprie istanze territoriali. A ragione del fatto che non ritengono una garanzia di effettiva rappresentanza la presenza nella delegazione soltanto 4 esperti regionali nominati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni (Petrillo, 2007:27). Lo dimostra il fatto che ben prima della riforma del Titolo V della Costituzione italiana le Regioni hanno aperto a Bruxelles proprie sedi operative, c.d. «antenne», seguendo l'esempio delle entità sub statali di altri paesi dell'Unione (Caciagli, 2006:88 ss.). Questo può essere interpretato come il tentativo di «saltare» non solo in filtro nazionale (del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie), ma anche quello europeo (della Rappresentanza permanente), con effetti anche positivi nel breve periodo per la singola amministrazione regionale, ma certamente negativi per l'intero «sistema paese» nel medio e lungo periodo (Petrillo, 2007:28). Dal rapporto conclusivo di una indagine conoscitiva sulle questioni inerenti il processo di formazione e attuazione delle politiche dell'Unione, svolta dalla Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati nel 2003, è emerso che il Governo nazionale raramente trasmette alla Rappresentanza una linea di condotta negoziale da tenere nel corso delle riunioni dei gruppi di lavoro del Consiglio europeo che definiscono i testi delle direttive comunitarie. Più spesso i singoli ministri presentano a Bruxelles posizioni non mediate a livello nazionale, frutto di scelte individuali e non dibattute preventivamente⁴² determinando un contesto di massima

⁴² Questo è quello che è successo ad esempio nella vicenda delle «quote latte», nel «caso Malpensa», fino al contrasto tra il Ministero dell'ambiente e il Ministero dello sviluppo economico in relazione alla proposta di direttiva sui rifiuti. Cfr. P.L. PETRILLO, (2007), «Unione europea, Governo

deresponsabilizzazione (Petrillo, 2007:29). Emerse quindi la necessità di individuare un organo in grado di coordinare le indicazioni di tutti gli attori coinvolti, al fine di fare assumere al Governo una posizione il più possibile condivisa, espressione del *sistema paese*. A questo punto interviene la legge n. 11/2005 con l'istituzione di una terza sede nella quale i diversi soggetti istituzionali possono individuare la "posizione italiana" che il Governo dovrà esprimere in ambito comunitario. Il comma 1 dell'art. 2, istituisce il Comitato interministeriale per gli affari comunitari ed europei (CIACE) al quale demanda «il fine di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea». Il CIACE dovrebbe assolvere la duplice funzione di coordinamento delle varie amministrazioni centrali e, contestualmente, di coordinamento dei vari Ministeri con le Regioni (Cartabia e Violini, 2005:484). Il CIACE nello svolgimento della sua attività è coadiuvato da un comitato tecnico⁴³. In questa sede, preme evidenziare che da un studio condotto sull'attività svolta del CIACE e del suo Comitato tecnico dal 2005 al 2007, è emerso che non sono stati in grado di coordinare (e realizzare) le posizioni italiane presso le istituzioni comunitarie (Petrillo, 2007:35). Sotto il profilo del coordinamento delle amministrazioni statali, queste continuano a presentarsi a Bruxelles in ordine sparso e in totale autonomia. Sotto il profilo del coordinamento delle amministrazioni regionali e locali, non può ignorarsi come, nel CIACE sono sottorappresentate, in quanto il comma 2 dell'art. 2 legge n.

nazionale e Regioni nella c.d. «fase ascendente» tra azioni di filtro e tentativi di coordinamento», in CARPANI G., GROPPI T. e SINISCALCHI A. (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, Società Editrice Il Mulino, p. 29.

⁴³ Per la trattazione dettagliata sul CIACE e sul Comitato tecnico del CIACE si vedano, tra gli altri, le osservazioni di P.L. PETRILLO (2007), *cit.*, pp.30-34; CARTABIA M. e VIOLINI L. (2005), *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, XXXIII, n. 4, agosto, pp. 475-512; GAMBALE P. (2003), "Prima lettura" del Parlamento per le modifiche alla legge "La Pergola": una nuova cornice normativa per definire la partecipazione del "sistema Italia" nelle politiche UE, disponibile nella Rivista giuridica on-line, www.amministrazioneincammino.it, pp. 19.

11/2005 prevede solamente che i Presidenti delle Regioni e le Province autonome «possono» chiedere di partecipare quando si trattano questioni che interessano alle Regioni e le Province autonome (Cartabia e Violini, 2005:476 ss). Non è chiaro se tale partecipazione sia una mera facoltà, subordinata all'accoglimento della petizione, o diversamente un diritto esercitabile una volta soddisfatto il passaggio, meramente formale, della previa richiesta. L'articolo non specifica come questo coinvolgimento sia assicurato dal punto di vista tecnico, nel senso che non chiarisce a chi spetta 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 (Sardella, 2007:446). È ancora troppo presto per vedere l'estensione che sarà data al termine "questioni". Con un'interpretazione estensiva si potrebbe avere un coinvolgimento delle Regioni anche in materie che non sono di loro competenza.

È opinione diffusa che per la presenza di questi dubbi sia necessario ripensare nuovamente il meccanismo di coordinamento. Si è fatta strada la consapevolezza che non sempre le norme giuridiche possono imporsi sui comportamenti politici (Petrillo, 2007:35). Tra l'altro occorre sottolineare che andrebbe rafforzato il ruolo del Parlamento in quanto alle riunioni del CIACE non sono membri di diritto i Presidenti delle Commissioni parlamentari dedicate alle politiche europee (Gambale, 2006). Nel contesto, così delineato, sarebbe preferibile rafforzare il raccordo con le Regioni non nell'ambito del CIACE⁴⁴ ma nel sistema delle

⁴⁴ Più ottimista sul CIACE è SANTANTONIO V., (2008), "Formazione e attuazione delle politiche dell'Unione Europea", in Camera dei deputati OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2008 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Tomo II, parte II, "Tendenze e problemi della legislazione regionale" (a cura del CNR, Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini"), Camera dei deputati, Segreteria generale, Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico, Roma, 10 ottobre, p. 282. L'A. osserva che "le Regioni sembrano aver superato l'iniziale diffidenza nei confronti di questo nuovo Comitato

Conferenze. In particolar modo nell'ambito della sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni (Carpani, 2006:155 ss.). Questo permetterebbe alle regioni di esprimersi come sistema e non come singoli attori di governo del territorio e la sessione comunitaria potrà avere una utilità se sarà effettivamente in grado di incidere sulla posizione italiana in sede europea (Ciaffi, 2004:71-73). L'impostazione verticale delle relazioni tra i diversi livelli di governo dovrebbe essere mitigata attraverso moduli procedimentali basati su una maggiore interazione possibile, magari nella direzione tracciata dal Libro Bianco sulla *Governance*, (Mangiameli, 2005). Tenuto conto, quindi, degli auspici manifestati 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* (Sardella, 2007:433).

Sembra questa la finalità che il legislatore statale ha inteso perseguire con la legge di attuazione n. 11 del 2005. Con l'art. 1, ha disciplinato il processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli comunitari e l'adempimento degli obblighi comunitari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'UE, richiamando i principi di sussidiarietà, di trasparenza e di partecipazione democratica (Antonelli, 2007:45). Questa legge ha riscritto, sul solco tracciato dalla legge "La Pergola" del 1989, che ha sostituito, le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulla esecuzione degli obblighi comunitari, fissando allo stesso tempo, le norme procedurali prescritte dalla Costituzione (Califano, 2005; Cartabia e Violini, 2005:475). Gli strumenti proposti dalla normativa del 2005, si pongono l'obiettivo di rafforzare il ruolo parlamentare e regionale, valorizzando il sistema delle sedi di concertazione e cercando di

interministeriale, causata dal timore che esso potesse assumere un ruolo anche solo parzialmente sostitutivo del sistema delle Conferenze, ben collaudato e meglio bilanciato in termini di rapporti di forza tra centro e periferia".

delimitare gli interventi sostitutivi (Antonelli, 2007:46). A differenza di quanto avveniva con la legge La Pergola all'art. 1, la legge non è più rivolta esclusivamente alla fase discendente ma definisce espressamente anche il procedimento da seguire per la formazione della posizione italiana in vista dell'adozione degli atti comunitari e dell'Unione europea. La previsione in questo primo comma del processo di formazione della "posizione italiana" e, nel successivo comma 2, degli obblighi derivanti dagli atti che vincolano la "Repubblica italiana", sembra collocarsi sulla scia del rinnovato art. 114. L'impianto normativo della legge in esame sembra tutt'altro che "statocentrico" (Paterniti, 2005). Infatti, l'aver prestato attenzione a tutti i soggetti costituenti la Repubblica italiana, così come individuati dall'art. 114 Cost., si pone quale presupposto logico affinché ai processi decisionali comunitari sia garantita una "partecipazione" regionale così come previsto dal V comma dell'art. 117 della Costituzione. La norma sembra scaturire proprio da quel processo di *osmosi* tra diritto interno e diritto europeo e costituisce la riprova di una costante e graduale "nazionalizzazione" dei principi comunitari da parte dell'ordinamento italiano: primi fra tutti la sussidiarietà, e la reciproca integrazione tra il centro e le diverse unità sub statali. Tanto più saranno garantiti spazi di effettiva partecipazione a tutti i soggetti interessati ad una determinata decisione, tanto maggiori saranno le probabilità che la stessa sia osservata in maniera puntuale e fedele. Si assiste, così, alla nascita di un nuovo sistema di *governance* (Nicotra, 2007). Da tutto ciò ne consegue che «l'efficienza e l'efficacia di tutte le politiche pubbliche, il loro successo - e la loro condivisione "dal basso" - dipendono, per molti settori, assai spesso, dall'azione dei livelli di governo substatali» (Patroni Griffi, 2004:948). Da un punto di vista giuridico, da tutto ciò risulta che 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.

3.1.2. La riforma del titolo V della Costituzione ed il riconoscimento del diritto di partecipazione alle Regioni Italiane nel nuovo articolo 117 comma 5

Il V comma dell'art. 117 Cost. disciplina la partecipazione delle regioni alla fase ascendente e discendente del processo normativo comunitario. La disposizione in questione stabilisce che:

«Le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formulazione 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».

L'introduzione in Costituzione di questa disciplina relativa al ruolo delle regioni nella fase ascendente del diritto comunitario può essere considerata come la "presa d'atto" del legislatore che pone fine al dibattito sviluppatosi in letteratura circa l'esistenza di un fondamento costituzionale posto a sostegno del coinvolgimento regionale nella fase ascendente dei procedimenti decisionali comunitari (D'Atena, 1988:212 e ss.).

Tuttavia, dalla lettura del testo in questione sembra che il legislatore si limiti ad "assicurare" (Pizzetti, 2001a:808), senza definire precise garanzie, alle regioni la partecipazione alla fase ascendente. Vasta è la letteratura che si è occupata della partecipazione contenuta nel V comma, dando luogo ad un vivace dibattito.

In senso critico circa la disposizione del V comma, si pone una parte della letteratura che considera la previsione della partecipazione delle Regioni alla fase ascendente come una mera “trasposizione” (Groppi, 2002:261) costituzionale della disciplina già esistente nell’ordinamento nazionale. C’è infatti chi osserva che l’intento perseguito dal legislatore costituzionale nell’uso di una formulazione volutamente neutra circa la “partecipazione” delle regioni alla fase ascendente, che comunque deve svolgersi “nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato” è finalizzato a lasciare interamente al legislatore ordinario il compito di delinearne il contenuto in sede di attuazione (Violini, 2005:227). Il non aver esteso eccessivamente nel Testo costituzionale i poteri di influenza regionale unitamente alla clausola di riserva in favore della legislazione statale per ciò che riguarda le “norme di procedura” relative alle modalità partecipative di tali enti, sembrano elementi idonei a identificare nel “principio unitario” il filo conduttore di un intervento riformatore orientato a riconoscere maggiori ambiti di autonomia alle regioni (Parodi, 2003b:420 ss; Cannizzaro, 2003:5 ss.). Questa “norma in bianco” volutamente adottata dal legislatore costituzionale (Ghera, 2004:2519) persuase una parte della letteratura a considerare la riforma “incompleta, che soprattutto per quanto concerne i profili comunitari, si è mantenuta in una prospettiva meramente di principio” (Tripodi, 2004:1).

Per quanto riguarda la procedura tramite la quale deve esplicarsi la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla fase ascendente del diritto comunitario, il V comma dell’art. 117 Cost. non ha “garantito” alle Regioni e alle Province autonome ambiti riservati alla legislazione regionale o provinciale (Parodi e Puoti, 2006:92).

La “garanzia” di partecipazione per le Regioni, consiste soltanto nel fatto che il V comma dell’art. 117 della Costituzione sottrae alla discrezionalità del legislatore ordinario la permanenza, o meno, di una normativa che «era consentita, ma non imposta, dalla disciplina

costituzionale precedente» (D'Atena, 2002b:921) ed il legislatore ordinario deve prendere atto del rapporto diretto tra Regioni e UE «conquistato solo nella più recente legislazione» (Caravita, 2002:123).

Le Regioni, invece, attraverso la previsione della partecipazione al processo decisionale europeo dovrebbero perseguire l'obiettivo di garantirsi un diritto di consultazione e il rispetto delle proprie prerogative (Mazzoleni, 2004:151). Tale affermazione sembra il tratto d'unione con l'orientamento di un'altra parte della letteratura che considera le disposizioni del V comma dell'art. 117 come un vero e proprio diritto di partecipazione alla fase ascendente sia nelle forme di partecipazione diretta che di partecipazione indiretta (Mastroianni, 2006:424). In tal modo il V comma è considerato come un "diritto costituzionalmente qualificato" delle Regioni a partecipare alle fasi ascendente e discendente del diritto comunitario, dal quale scaturisce l'obbligo per il legislatore di rendere concretamente operativa tale partecipazione (Scrimali, 2004:179).

Si potrebbe affermare che la formulazione prevista dal V comma dell'art. 117, crei una opportunità di partecipazione perfettamente in linea con il quadro dei rapporti di *multilevel governance* emersi nei capitoli precedenti e con quanto prescritto dal Libro Bianco sulla *Governance*.

Infatti, il Libro Bianco non impone al legislatore nazionale di introdurre specifiche garanzie nella Costituzione di partecipazione per gli enti substatuali presenti nel loro territorio. Il Libro consiglia agli Stati di favorire il massimo coinvolgimento degli enti substatuali, compatibilmente con le proprie disposizioni costituzionali. Ora il fatto che non sia stata inserita un'apposita garanzia ma soltanto il principio di partecipazione, anche a volerlo considerare una "norma in bianco" che verrà disciplinata dalla legge ordinaria, la rende una norma flessibile in grado di adattarsi agli scenari futuri che si presenteranno nel contesto europeo senza dover ricorrere a ulteriori riforme costituzionali

(Paterniti, 2006:69). Qualora ci sia la volontà politica delle parti di cogliere le opportunità che derivano dall'appartenenza all'UE.

Il V comma prevede due modalità di partecipazione: diretta ed indiretta. Se tra le prime, nella legislazione vigente, si può richiamare la possibilità per le regioni di istituire uffici di collegamento presso le istituzioni comunitarie, o la presenza di funzionari regionali nella Rappresentanza permanente dell'Italia presso l'UE; tra le seconde, viene in rilievo essenzialmente il ruolo svolto dalla Conferenza Stato-Regioni, e in particolare dalla sua "sessione comunitaria" (Groppi, 2001:135).

Il legislatore nel dare attuazione alla riforma costituzionale ha adottato due testi normativi. Il primo testo legislativo è la legge n. 131/2003 c.d. legge La Loggia, recante *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*, relativa alla partecipazione diretta delle Regioni, soprattutto nell'art. 5. Il secondo testo legislativo è la Legge n. 11/2005 c.d. Legge Buttiglione relativa alla partecipazione interna o indiretta, recante *"Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari"*. L'attuazione dell'art. 117 della Costituzione è stata poi ulteriormente completata, per quanto riguarda gli atti di rango normativo secondario, con i due regolamenti cui rimanda la legge n. 11/2005 al suo art. 2 e, infine, con l'Accordo di cooperazione siglato in Conferenza Stato-Regioni nel mese di marzo 2006, in attuazione della legge n. 131/2003.

Il quadro normativo, così completato a livello statale, è accompagnato oggi da un primo gruppo di leggi regionali di procedura che disciplinano tanto la fase ascendente che discendente del diritto comunitario in ambito regionale.

La *partecipazione diretta* delle Regioni ai processi decisionali nell'ambito delle istituzioni comunitarie viene presa in esame dall'art. 5, comma 1, dalla legge n. 131/2003 c.d. legge La Loggia, di attuazione

del dettato costituzionale. Tale comma prevede che «le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono direttamente nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari». Il «concorso diretto» alla formazione degli atti comunitari, previsto dal V Comma dell'art. 117 Cost. si concretizza nella possibilità di intervento da parte delle Regioni da esercitarsi direttamente nei contesti decisionali (Caretti, 2003:570-571).

La partecipazione regionale appare circoscritta alle «materie di competenza *legislativa* regionale» invece che alle «materie di competenza costituzionale» come previsto nel testo costituzionale. Questo nuovo modo di esercitare i poteri di influenza è, inoltre, circoscritto dalle modalità concrete di partecipazione offerte dallo stesso dettato normativo alle Regioni. Infatti, l'art. 5 stabilisce che la delegazione italiana, dovrà essere rappresentata dal Capo delegazione designato dal Governo. L'intento del legislatore ordinario sembra quello di porre il Governo centrale in una posizione di indirizzo e coordinamento rispetto alle potestà partecipative regionali al *policy making* comunitario. Se ne individua la *ratio* nella necessità di creare un *sistema-paese* che eviti l'avanzata in ordine sparso dei governi regionali e quello nazionale (Vasarri, 2004:365). Il testo normativo prevede, inoltre, l'ipotesi in cui il processo di formazione della normativa comunitaria interessi materie assegnate, sul piano nazionale, alla competenza esclusiva delle Regioni. In questo caso la norma prevede che il Capo delegazione possa essere anche un Presidente di Giunta regionale la cui designazione avverrà da parte del Governo, sulla base di un "accordo generale di cooperazione", stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni, in attesa o in mancanza del quale il capo delegazione è designato dal governo. La procedura prevista dalla legge La Loggia, quindi, 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 riconosciute 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*.

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. Lo strumento dell’accordo dovrebbe eliminare l’elemento di debolezza dello strumento dell’intesa, il quale permette al Governo, trascorso un determinato lasso di tempo, di fare a meno dell’assenso regionale (Sanna, 2005:7). In mancanza di questo accordo, infatti, la posizione dell’Italia nel suo complesso risulterà indebolita e con una ridotta capacità di incidere (Sardella, 2007:442).

Su tali elementi, nella seduta del 16 marzo 2006, la predetta Conferenza Stato-Regioni ha varato un Accordo generale di cooperazione in attuazione dell’art. 5, comma 1, della legge 131/2003. Si tratta di un accordo generale di cooperazione che ha ad oggetto la partecipazione regionale alla fase ascendente cd. “diretta”, vale a dire, la partecipazione regionale alla fase di formazione del diritto comunitario che si svolge a livello europeo, nell’ambito delle delegazioni del

Governo. I punti caratterizzanti dell'accordo sono l'eventuale rotazione dei membri della delegazione in funzione delle materie trattate, in modo da garantire l'effettiva partecipazione dei rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, la creazione di un elenco di esperti nominati dalle Regioni e dalle Province autonome ed il suo periodico aggiornamento ed, infine, l'attribuzione delle funzione di Capo delegazione al rappresentante del Governo anche nelle materie di competenza residuale delle Regioni (ex art. 117, c. 4, Cost.), salva diversa determinazione assunta, caso per caso, con intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni (Trotta, 2007:234-235). In realtà l'"accordo generale di cooperazione", raggiunto il 16 marzo 2006 in Conferenza, non è quello espressamente richiesto dalla legge al preciso scopo di determinare criteri e procedure per la designazione del Capo delegazione: ed infatti su questo profilo, politicamente impegnativo, la convergenza ancora stenta a realizzarsi (Santantonio, 2008:278 ss.). Secondo Santantonio, il freno viene dal testo stesso della legge. Non è probabilmente in gioco solo la possibilità che Capo delegazione sia un Presidente di regione; il tenore della disposizione in esame si presta anche a una lettura incentrata non esclusivamente su quel punto, quanto piuttosto sul preciso riferimento alle materie di competenza residuale. Questo sembra essere il presupposto che porta alla necessità di un accordo, poiché la pienezza delle attribuzioni regionali può giustificare la determinazione comune di specifici criteri e procedure che guidino il Governo nella designazione del Capo delegazione anche nel caso in cui questi sia un membro di provenienza governativa (e non regionale). Peraltro si era avuto modo di concordare alcuni aspetti, forse meno caldi, relativi alla presenza regionale nelle delegazioni. Però neanche questo profilo ha potuto trovare applicazione, mancando da parte regionale la predisposizione della lista dei rappresentanti (per la partecipazione alle attività del Consiglio dell'Unione europea) e dell'elenco degli esperti (per partecipare ai gruppi di lavoro e ai

comitati del Consiglio e della Commissione europea). In una Sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni, a fine 2006⁴⁵, il Ministro sembrava auspicare un'accelerazione, mentre le Regioni richiedevano una previa individuazione delle riunioni di Consiglio dedicate a materie di competenza regionale (in modo da poter calibrare la propria rappresentanza) e, soprattutto, evidenziavano un delicato punto politico relativo alla composizione della compagine regionale all'interno della delegazione governativa, dato che per legge, deve essere prevista la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a Statuto speciale su un numero totale comunque ridottissimo di posti a disposizione (in potenziale conflitto con le regioni ordinarie, più numerose). Quasi a conferma del problema, il punto della piena attuazione del primo profilo richiamato (relativo al Capo delegazione) non sembra più comparire all'ordine del giorno delle Sessioni comunitarie del 2007. Quanto al secondo profilo, il Dipartimento politiche comunitarie ha reso noto di aver ricevuto dalla Conferenza delle regioni, in data 8 novembre 2007, un primo elenco di esperti regionali designati per partecipare all'attività dei gruppi di lavoro e dei comitati in sede europea. Questo poi è destinato ad essere acquisito dalla Conferenza Stato-Regioni. Per una effettiva applicazione mancano però l'elenco dei gruppi di lavoro e dei comitati cui è prevista la partecipazione regionale, nonché un testo relativo alle modalità pratiche di attuazione dell'accordo generale: entrambi i documenti si vanno definendo di comune accordo tra amministrazioni centrali e regionali (che predispongono osservazioni ed eventuali modifiche), in vista di una seduta della Conferenza Stato-Regioni del 2008. I tempi delle convocazioni si dilatano ed il canale di partecipazione diretta delle Regioni, previsto dalla legislazione, non può essere percorso in attesa di una completa attuazione, affidata a una regolazione consensuale

⁴⁵ Conferenza Stato-Regioni in Sessione comunitaria, 14 dicembre 2006.

faticosa da raggiungere. Così l'atto a più bassa formalizzazione, ma ad alto tasso politico e "cooperativo", può accadere che condizioni l'effettiva realizzazione del disegno costituzionale e legislativo.

Comparando poi quanto previsto dall'art. 5 della Legge 131/2003 con la previsione dell'art. 203 T.C.E. (ex art. 146), già illustrata nel paragrafo 2.1.1.2, il problema relativo al rango dei membri degli esecutivi regionali e, quindi, delle modalità della loro partecipazione alle sedute del Consiglio dei Ministri dell'UE non è mai stato preso in esame dalle riforme costituzionali (D'Atena, 2000:559). Ad avviso di una parte della letteratura tale riconoscimento potrebbe avvenire con una interpretazione estensiva del V comma dell'art. 117 Cost. (Bocci, 2002:35) che prevede espressamente, in capo alle Regioni, un diritto ad una partecipazione attiva alla formazione delle decisioni comunitarie. Quanto osservato insieme al fatto che i commi 2° e 3° dell'art. 117 legittimano, non solo lo Stato ma anche le Regioni ad intrattenere rapporti con l'UE, sembra voler dar seguito alla previsione dell'art. 203 del Trattato UE (D'Atena, 2002b:938-939; Caravita, 2002:121).

Sulla scia di quanto considerato pare di poter collocare anche la previsione contenuta nell'art. 5 della legge n. 131/2003 (Caretto, 2003:571).

In particolare, la possibilità adesso attribuita ai Presidenti di Regione di guidare la delegazione nazionale, ove letta in combinato disposto con l'art. 203 T.C.E., sarebbero implicitamente legittimati a rappresentare ed impegnare il proprio Paese (Parodi, 2003:474; Cannizzaro, 2003:5), così rivestendo appieno tutti i requisiti richiesti dall'art. 203 T.C.E. (Caretto, 2003:571).

Sul versante critico, però, è stato rilevato che sarebbe impossibile attribuire il livello ministeriale per il tramite di una fonte di rango ordinario, senza che tra l'altro la stessa normativa trovi una specifica copertura in disposizioni di rango costituzionale o, comunque, in fonti sovraordinate alla legge ordinaria (Ferrari e Parodi, 2003:449-450). Per

di più la tesi del riconoscimento ministeriale è infondata in quanto nulla di esplicito è previsto al riguardo, dall'art. 5 della l. 131/2003 (Chiti, 2002:1407).

Fino ad ora solamente il Belgio ha mandato delegati regionali a rappresentare lo Stato e questo è stato reso possibile dalla struttura federale che caratterizza il Belgio. Ma anche dal basso numero delle Regioni che lo compongono e dalla netta separazione delle competenze che c'è in Belgio tra Stato centrale e Regioni, il che ne fa un modello di difficile esportazione o emulazione. Sarà difficile che le Regioni italiane possano attuare questa via, a meno di una profonda riforma costituzionale in senso federale (Santini, 2003:45).

Allo stato attuale in Italia, a differenza di quanto avviene in altri Stati membri, il "livello ministeriale", necessario per la partecipazione alle sedute del Consiglio dei Ministri, non è riconosciuto né ai Presidenti delle regioni né ad altri membri degli esecutivi regionali diversi dal Presidente (Mabellini, 2005:198). In Italia non vi sono "ministri regionali" (Brunazzo, 2004:631). La legge La Loggia ciononostante, utilizza una formulazione ambigua, nell'enunciare la possibilità di partecipazione diretta regionale alla fase di formulazione delle politiche comunitarie. Ciò lascia presagire un crescente coinvolgimento delle regioni ma il testo rimane troppo vago. Certamente, le regioni italiane possono partecipare al processo di definizione della posizione che il Governo italiano si impegna a portare in Consiglio dei Ministri a Bruxelles. Ma questa possibilità è regolata dalla legge nazionale.

La partecipazione diretta è assicurata, quindi, dall'art. 5 della legge 131/2003 e viene espressamente richiamata dall'art. 5, comma 12 della legge n. 11/2005, il quale, utilizza le medesime espressioni sopra esposte (Trotta, 2007:234-235).

Il comma 2 dell'art. 5 della legge 131/2003, disciplina anche la legittimazione attiva delle Regioni e delle Province autonome ad impugnare gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi. La

previsione, pare riprendere il testo dell'art. 118 elaborato dalla Commissione Bicamerale per le riforma istituzionali, del giugno 1997. La possibilità riconosciuta alle Regioni di sollecitare o, addirittura, causare un ricorso alla Corte di Giustizia in un testo legislativo di rango ordinario senza una specifica copertura costituzionale, risulta una previsione indebolita. È una scelta del tutto discrezionale del "legislatore statale", non riferibile cioè ad alcun principio di ordine costituzionale come suo «"prolungamento" legislativo-attuativo» (Ghera, 2004:2521).

Si tratta in realtà, 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 (Sardella, 2007:440). Sembra trattarsi di un'attribuzione riconosciuta alle Regioni solamente in apparenza. La Conferenza Stato-Regioni, infatti, è un organismo che per esprimersi richiede, comunque, l'assenso dello stesso Governo.

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 amministrazioni regionali non essendo i soggetti legittimati a ricorrere ex 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 (Sardella, 2007:441).

In questo nuovo contesto costituzionale, s'inserisce la legge del 4 febbraio 2005 n. 11.

La legge n. 11/2005 precisa i modi e le forme della partecipazione regionale alla fase ascendente e discendente degli atti comunitari. 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.

Per quanto riguarda la partecipazione *indiretta*, il testo in questione, in attuazione a quanto prescritto dall'enunciato costituzionale contenuto nel V comma dell'art. 117, individua organi e procedure per la partecipazione regionale alla fase di formazione della normativa comunitaria.

La direzione in cui si muove la legge in relazione agli strumenti riconosciuti alla Regioni per partecipare alla fase ascendente indiretta è nel senso di rafforzare *l'obbligo di informazione* estendendolo anche alla fase discendente ed il rafforzamento del ruolo della *Conferenza Stato Regioni* ridefinendo la sua sessione comunitaria. Sembra di poter concludere che l'unico canale istituzionale di partecipazione diretta di cui dispongono le Regioni italiane è il Comitato delle Regioni. Per quanto riguarda la partecipazione indiretta le Regioni hanno maggiori *chances* di influire sul processo decisionale comunitario se passano attraverso i Governi centrali, che sono i veri decisori nella *governance* europea. Per la fase ascendente *indiretta*, lo Stato ha predisposto due canali: uno è l'obbligo di informazione e il secondo è la sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni (Santini, 2003:45-51). L'exkursus normativo del primo paragrafo di questo capitolo, in relazione a questi due canali ha evidenziato un progressivo rafforzamento del diritto di informazione e del ruolo della Conferenza. Ciononostante i due canali istituzionali, attraverso cui le Regioni italiane hanno partecipato alla definizione della posizione del Governo sulle politiche europee riguardanti materie di loro competenza, sono stati considerati limitati. Il riferimento è non solo al numero dei canali ma soprattutto alle potenzialità degli stessi quali

strumenti di partecipazione regionale che non hanno consentito alle regioni di vincolare il Governo a precise posizioni da mantenere in sede europea. Queste valutazioni sono espresse da Iurato dopo un'indagine condotta e hanno trovato conferma attraverso la comparazione degli strumenti di cui si sono potute avvalere le regioni italiane per partecipare indirettamente al processo decisionale europeo con quelli a disposizione dei *Länder* tedeschi o austriaci per il medesimo fine.

I meccanismi oggi a disposizione dei *Länder* tedeschi, a differenza di quelli delle regioni italiane, trovano previsione costituzionale principalmente nel nuovo art. 23 della *Grundgesetz*. Nell'articolo si riconosce al *Bundestag* il diritto non solo di essere informato dal Governo in modo esaustivo e tempestivo sugli affari europei, ma anche di essere consultato su di essi, prevedendo diversi gradi di vincolatività del parere espresso a seconda della materia coinvolta. Nell'ipotesi in cui si tratti di una materia nella quale i *Länder* detengono la competenza legislativa principale o riguardante l'organizzazione dei loro uffici o il loro procedimento amministrativo, il Governo federale deve attenersi alle opinioni espresse dal *Bundesrat*. L'articolo, inoltre, contempla un serie di garanzie a tutela delle competenze dei *Länder* e dell'ordine federale contro i rischi che potrebbero derivare da un ulteriore approfondimento dell'integrazione comunitaria.

3.1.3. L'informazione come diritto e dovere

Porre l'accento sull'informazione è utile sia per un ambiente di *governance* come quello europeo sia per le regioni. Un governo *multilevel* ed una *governance* efficiente pongono come condizione necessaria, l'esigenza di avere l'informazioni. È necessario, quindi, predisporre quegli strumenti che mettano gli attori istituzionali coinvolti nel processo decisionale nella condizione di "conoscere per meglio decidere" (Valastro, 2006:29).

Ci si potrebbe chiedere allora perché si fa affidamento sulla *governance* e non sui governi per reperire le informazioni. Il quesito può essere spiegato dalla constatazione che a *livello europeo* mancano i meccanismi che consentano di rapportare la volontà popolare alle decisioni prese dall'UE. Manca un vero e proprio governo. Diventano quindi fondamentali le informazioni che arrivano in Europa attraverso i governi degli Stati membri.

A *livello nazionale*, i governi nazionali da soli non riescono a gestire tutte le informazioni connesse ad un processo decisionale sempre più complesso. Devono quindi fare affidamento sulla conoscenza di altri attori.

Sostanzialmente, ai *governi regionali* è stata affidata la funzione di raccogliere le informazioni e le preferenze sulle quali basare la gestione del territorio. I governi regionali da una parte devono favorire la raccolta delle informazioni assieme alla società civile, agli operatori economici e quanti altri consentano di avere informazioni rappresentative del territorio il più attendibili possibile. I governi regionali devono mantenere una certa equidistanza dagli interessi presenti sul territorio, in modo che la raccolta di informazioni sia fatta nel modo migliore. I governi regionali dovranno favorire in questo senso un partnerariato orizzontale. Tra l'altro, è per essere ascoltati in quanto portatori di informazioni relative ad un certo territorio anche a livello nazionale e sovranazionale che l'informazioni devono essere in più attendibili possibile. In questo senso, i governi regionali hanno responsabilità nei confronti degli altri livelli di governo. In definitiva, i governi regionali ricoprono anche un ruolo di partnerariato verticale con gli altri livelli di governo, cioè con il livello nazionale e il livello europeo. In un ambiente di *governance*, hanno più probabilità di successo quei governi regionali che "che hanno maggiormente il polso della situazione". Ricerche condotte nei forum di discussione nazionali ed internazionali, dimostrano che vengono ascoltate le Regioni che più sanno, che più portano

informazioni. Da una ricerca coordinata da Piattoni fra le Regioni a Statuto speciale italiane, le cui conclusioni, anche alla luce di precedenti ricerche fatte, possono estendersi anche alle Regioni a Statuto ordinario è emerso che nella Conferenza Stato-Regioni, così come nel Comitato per le Regioni sono maggiormente ascoltate le Regioni che più sanno. A differenza del contesto nazionale, a livello europeo non contano invece, necessariamente, molto altri fattori che una volta si riteneva fossero importanti, quali il forte profilo culturale o le economie più avanzate. Un altro dato della ricerca dimostra che sanno di più e sono più efficaci anche nella loro azione di *governance* le regioni che hanno gli esecutivi, quindi il governo, più coesi e più stabili. Tra le variabili che permettono alle regioni di essere più incisive in un ambiente di *governance*, hanno una maggiore rilevanza la variabile dell'informazione e la variabile della coesione e la stabilità partitica. La concomitanza del verificarsi di queste due variabili, offre l'opportunità per le regioni di avere un peso maggiore a livello europeo (Piattoni, 2003b:27-32).

Se le regioni sono portatrici di tutte le informazioni rilevanti nella *governance* europea, allora le regioni hanno il diritto ad essere informate di ciò che avviene a livello europeo. Le informazioni si muovono in un percorso bilaterale che va contemporaneamente all'alto verso il basso e dal basso verso all'alto. Le regioni ricevono le informazioni sull'UE tramite il Governo nazionale e forniscono le informazioni relative al territorio, al Governo nazionale, che le renderà note in Europa sotto forma di posizione nazionale condivisa.

Lo scambio di informazioni rappresenta il cuore dell'informazione stessa su cui si regge tutto il sistema di *governance*. Il fine dello scambio di informazioni è di formulare una posizione unitaria condivisa (Antonelli, 2007:50). Da un punto di vista normativo l'informazione è il punto di partenza per l'attivazione del diritto di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome. Per il Governo nazionale l'informazione alle

regioni di configura come un *obbligo*. Non è altro che un impegno assunto dal Governo ad informare le Regioni su tutti i progetti di atti normativi comunitari, affinché le Regioni possano inviare delle osservazioni. I limiti di tale provvedimento possono essere qui ricordati: il potere non vincolante di queste osservazioni, l'invio talvolta tardivo che non permette alle Regioni di formulare osservazioni in maniera adeguata, le scarse informazioni che hanno a disposizione le Regioni sui singoli progetti e soprattutto, una volta che le osservazioni giungono allo Stato, la difficoltà di comporre un parere omogeneo che racchiuda le diverse proposte. Succede spesso infatti che le osservazioni regionali siano contrastanti (Santini, 2003:51).

Ad uscire dall'*empasse* ha contribuito la giurisprudenza della Corte costituzionale. La Corte costituzionale ha concorso alla precisazione che il criterio informatore di qualunque rapporto tra l'ente maggiore e l'ente minore deve essere quello del principio collaborativo. Riferendosi inoltre al principio di leale collaborazione, la Corte ha definito i limiti procedurali del criterio stesso, specificando gradualmente i suoi contenuti concreti e produttivo di una serie di diritti ed obblighi giustiziabili per entrambe le parti. In particolare: obbligo di tempestiva ed esauriente informazione per le Regioni, obbligo di motivazione del diniego di intesa o assenso per lo Stato, e conseguenti reciproci diritti (Palermo, 2002:714).

L'obbligo di tempestiva ed esauriente informazione è molto importante per la partecipazione delle regioni ai processi decisionali. Si avrà una partecipazione potenzialmente più incisiva a secondo della fase dell'iter di formazione dell'atto in cui si disponga delle informazioni. Queste, infatti, dovrebbero essere non solo adeguate, ma anche tempestive, vale a dire quanto più possibile relative alla fase dell'iniziativa, onde consentire alle autorità regionali e locali di intervenire "a monte" del processo decisionale. Informazioni ottenute prima che la proposta della Commissione venga presentata al Consiglio dei ministri e al Parlamento

europeo sono, infatti, il presupposto per una più incisiva partecipazione ai contenuti dell'iniziativa normativa comunitaria. Nonostante l'importanza che la disponibilità delle informazioni riveste ai fini di qualsiasi forma di partecipazione alla fase ascendente del processo decisionale comunitario, nella maggioranza degli Stati membri non esiste alcuna previsione di un obbligo del governo di trasmettere alle autorità sub-statali e locali la documentazione in suo possesso sulle questioni di loro interesse (Ronchetti e Santantonio, 2005:43).

Nell'ordinamento Italiano, l'obbligo di trasmissione delle informazioni alle regioni e province autonome è previsto dall'art. 1-bis della legge n. 86 del 1989 modificato dall'art. 6 della legge 29 dicembre 2000, n. 422 e dall'art. 6 della legge 1 marzo 2002, n. 39. La legge "La Pergola", più volte modificata, è stata abrogata dall'art. 22 della legge del 4 febbraio 2005, n. 11 c.d. "Legge Buttiglione" (Mabellini, 2005:203). Di grande importanza è la previsione della garanzia di informazione costante sui processi normativi comunitari contenuta nella legge in esame. L'innovazione più importante è la previsione generale dell'obbligo imposto all'Autorità statale di mantenere un dialogo continuo con le entità regionali le quali devono costantemente essere informate sull'andamento, gli sviluppi e le novità relative al processo normativo comunitario. Lo Stato è tenuto a svolgere un ruolo attivo di trasmissione e comunicazione nei confronti dei responsabili degli enti sub-statali cui viene riconosciuto il diritto a essere resi partecipi di tutte le fasi del procedimento normativo europeo. Se l'informazione si configura come un diritto per le Regioni allora rappresenta un dovere per lo Stato fornire un'informazione più dettagliata possibile (Bassu, 2006:429).

La legge n. 11 del 2005 ha apportato alcune innovazioni circa gli obblighi di informazione gravanti sul Governo. L'art. 5 della legge Buttiglione, ribadisce il ruolo della Conferenza Stato-Regioni quale sede istituzionale di raccordo tra l'apparato centrale e le regioni, laddove il ruolo di collegamento nelle fasi di ricezione delle informazioni ed eventuale

trasmissione delle osservazioni al Governo viene affidato alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ed alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome (d'ora in avanti collettivamente richiamate "Le Conferenze dei Presidenti"). L'art. 5 della legge introduce un sistema di *informazione* che si articola su tre diversi livelli di interazione tra l'apparato centrale (il cui punto di riferimento è la Presidenza del Consiglio Dipartimento per le Politiche comunitarie) e le Regioni/Province autonome. Al generale *obbligo* del Governo di trasmettere i progetti degli atti comunitari si affiancano, nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome, un *dovere* di informativa puntuale e specifica, sia preliminare che successiva, da parte del Governo nonché predisposizione di appositi *strumenti* di confronto istituzionale, quali, in breve, la formulazione di *osservazioni* indirizzate al Presidente del Consiglio dei ministri o al ministro per le Politiche comunitarie, il perseguimento dell'*intesa* in sede di Conferenza Stato-Regioni e l'eventuale richiesta di apporre, il sede comunitaria, una *riserva di esame regionale* ed, infine, l'attiva partecipazione ai *tavoli di coordinamento* nazionali.

L'art. 5, comma 1, prevede la trasmissione *immediata* alle Giunte ed ai Consigli regionali e delle Province autonome, per il tramite delle Conferenze dei Presidenti dei progetti di atti comunitari e dell'Unione europea, nonché degli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e delle loro modificazioni, ivi compresi anche i documenti di consultazione (quali Libri Verdi, Libri Bianchi e Comunicazioni) predisposti dalla Commissione.

Il menzionato *obbligo* di trasmissione documentale, completato dalla necessaria indicazione della data presunta per la discussione o l'adozione dei documenti trasmessi, si segnala per la propria portata generale, oltre che per il coinvolgimento dei Consigli, la cui inclusione nel circuito dell'informativa ne rafforza la funzione di controllo delle

Giunte regionali e delle Province autonome (Trotta, 2007:235). L'obbligo ha portata generale in quanto ha ampliato la gamma dei soggetti, a vario titolo e in vari modi, coinvolti quali il Parlamento, le Regioni, gli enti locali territoriale, le parti sociali e le categorie produttive (Paterniti, 2005) ed ha esteso anche i tipi di documenti che il Governo deve trasmettere alle Regioni (Gambale, 2003). Analogamente a quanto previsto all'art. 3 della legge per la trasmissione documentale a favore del Parlamento, la previsione del 1° comma, art. 5 include, oltre agli atti preparatori in senso stretto, anche i documenti di consultazione, permettendo così di avere un quadro esaustivo e compiuto dello stato dell'arte in tutti i settori all'attenzione delle istituzioni comunitarie.

Data la mole dei materiali oggetto dell'obbligo di cui all'art. 5, c. 1, il sistema di trasmissione documentale dovrebbe implicare, anziché la trasmissione dei singoli documenti, l'implementazione di una banca dati corredata dalle istituzioni coinvolte. Nella prassi tale compito è affidato al Dipartimento per le politiche comunitarie il quale ai sensi dell'art. 19 della legge, può avvalersi di strumenti informatici. 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. Si tratta del PROCEDURA TELEMATICA E-UROP@ con la quale si adempie all'obbligo di trasmissione dei documenti comunitari indicati all'art. 3, commi 1 e 2, della legge 11, contestualmente alla loro ricezione, al Parlamento, alle Regioni e a tutti le istituzioni coinvolte nel processo decisionale ai sensi della stessa legge stessa. Il sistema informatico ha sostituito quello cartaceo, per poter trattare più agevolmente una massa di documenti enorme. Nel corso del 2007, infatti, il Dipartimento ha effettuato 74 trasmissioni⁴⁶, per un totale di

⁴⁶ Altrettante trasmissioni, ma con un totale di documenti diverso, secondo i soggetti destinatari, sono state effettuate: alla Camera dei Deputati (6.279), al Senato (6.279), alla Conferenza Stato-

34.971 documenti, in pari misura tanto alla Conferenza delle Regioni quanto alla Conferenza dei Presidenti dei Consigli. La possibilità di accesso alla totalità di questi documenti, su base paritaria rispetto allo Stato, ha rappresentato per lungo tempo un obiettivo delle Regioni, per una partecipazione consapevole al processo normativo europeo (secondo quanto definito dall'art. 5 della legge n. 11 del 2005). Questa modalità di trasmissione degli atti, sembra essere più rispettosa del ruolo assegnato alle Regioni dall'art. 117, V comma della Costituzione, e più in linea con un'impostazione collaborativa del rapporto Stato - Regioni su questi temi, rispetto ad un sistema, a questo alternativo, di selezione della documentazione a monte della trasmissione, da parte della Presidenza del Consiglio (Odone, 2006:8 ss.). La previsione del 1° comma dell'art. 5 prevede, quindi, che l'oggetto della trasmissione alle autonomie regionali è costituito da documenti incidenti su materie estranee alle competenze regionali. Ciò si ricava dal successivo 2° comma ove si "assicura", relativamente agli atti che rientrano nelle materie di "competenza" delle regioni, oltre che la trasmissione, anche "un'informazione qualificata e tempestiva [...] curandone il costante aggiornamento". L'elemento di maggiore criticità, però, è costituito proprio 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. Un trasferimento "indiscriminato" di documenti potrebbe provocare un "blocco" dell'azione regionale quanto all'invio di osservazioni. 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

Città ed autonomie locali (7.695), al Cnel (7.695). In tal modo viene alimentata tutta la rete che è chiamata a partecipare alla fase ascendente.

posizione della regione, nel rispetto dei differenti ruoli di Giunta e Consiglio.

Il secondo comma prevede le stesse modalità di trasmissione previste al comma 1, ossia le Giunte ed i Consigli di Regioni e Province autonome ricevono le informazioni attraverso le Conferenze dei Presidenti.

Tra gli obblighi informativi del Governo nelle materie di competenza regionale, è inoltre necessario ricordare che, ai sensi dei commi 9 e 11 dell'art. 5, Regioni e Province autonome, per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province, sono informate "tempestivamente" sui contenuti dell'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'UE e, entro 15 giorni dal loro svolgimento, sulle risultanze delle predette riunioni oltre che di quelle del Consiglio europeo.

Ai sensi del comma 10 dell'articolo 5, anche la Conferenza Stato-Regioni è destinataria di un'attività informativa da parte del Governo: prima delle riunioni del Consiglio europeo, il Presidente del Consiglio dei ministri (o del ministro per le Politiche comunitarie) riferisce alla Conferenza Stato-Regioni riunita in sessioni comunitaria, con l'indicazione della posizione che il Governo intende assumere, sulle proposte e sulle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome che risultano inserite all'ordine del giorno. Sempre ai sensi dell'art. 5, comma 10, un'analogha attività informativa, con le stesse modalità, ma solo se la Conferenza Stato-Regioni ne faccia espressamente richiesta, è prevista prima delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'UE.

Se lo Stato è gravato dalla responsabilità di garantire il coordinamento informativo tra i diversi attori pubblici, la Conferenza Stato-Regioni costituisce la sede dove questo scambio di informazioni si concretizza (Carpani, 2006:103-103). La legge Buttiglione dispone che oltre alla fase ascendente, anche per la fase discendente sono rilevanti gli obblighi di informazione (Cartabia e Violini, 2005:206 e Bassu, 2006:433). A tal fine

l'articolo 8 introduce la verifica di compatibilità dell'ordinamento nazionale con atti adottati dalla Comunità e dall'UE. La verifica si effettua 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 (Sardella, 2007:452).

Alla Conferenza Stato-Regioni sono trasmesse dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal ministro per le Politiche comunitarie le risultanze della verifica sullo stato di conformità dell'ordinamento interno e degli indirizzi di politica del Governo in relazione agli atti normativi e di indirizzo comunitari anche con riguardo alle misure da intraprendere per assicurare tale conformità, per la formulazione di ogni opportuna osservazione (art. 8, c. 3 l. 11/2005). La legge 11/2005 dispone che il Governo debba informare con tempestività le Camere e - tramite la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano e la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome - le Regioni e le Province autonome degli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea e delle Comunità europee⁴⁷.

Il Governo, poi, deve trasmettere alle Camere ed alle indicate Conferenze gli indirizzi della sua politica su tali ultimi atti, nonché le risultanze della verifica dello stato di conformità dell'ordinamento interno a quello comunitario. Le Regioni e le Province autonome, dal canto loro, sono tenute a verificare lo stato di conformità dei propri ordinamenti al diritto comunitario per poi trasmetterlo alla Presidenza del Consiglio di ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie. Sia

⁴⁷ Cfr. art. 8, c. 2, l. 11/2005.

il Governo che le autonomie territoriali, inoltre, devono indicare anche le misure necessarie a garantire tale conformità⁴⁸.

Dopo che sono state informate dal Governo su tutti gli atti normativi comunitari le Regioni e le Province autonome, possono intervenire con osservazioni o esercitando le prerogative procedurali introdotte dalla legge 11/2005 (Cartabia e Violini, 2005:480). La partecipazione ai processi decisionali presuppone la disponibilità di tutte le informazioni utili ai fini della decisione da prendere o comunque il diritto di accedere a tali informazioni. È, infatti, evidente che, se non sono tempestivamente informate di quanto è in corso di discussione e deliberazione in sede europea, le autorità regionali e locali non sono in condizione di influire in alcun modo sul contenuto dei provvedimenti finali.

Per concludere la norma Buttiglione contiene una serie di prescrizioni circa l'obbligo del Governo 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 (Sardella, 2007:450-451).

Per quanto riguarda la sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni, sembra che le previsioni appena esposte siano indirizzate a rimuovere i limiti che risiedono nella discrezionalità del Governo nell'informare le Regioni, quindi sulle informazioni che vengono trasmesse. Tuttavia non va taciuto il fatto che anche le Regioni hanno delle responsabilità. Soprattutto in passato il dialogo con lo Stato non è

⁴⁸ Cfr. art. 8, c. 3, l. 11/2005.

stato sfruttato al meglio, poiché l'attenzione si è spesso concentrata sui cofinanziamenti statali alle Regioni e all'applicazione interna del diritto comunitario (fase discendente), piuttosto che all'intervento sui dossier legislativi in formazione (fase ascendente). Quindi è da salutare con favore l'obiettivo di un maggiore coinvolgimento delle Regioni attraverso il perfezionamento del processo di informazione e una partecipazione più incisiva delle Regioni all'elaborazione delle politiche comunitarie. Sembra quindi che si debba passare per un dialogo più diretto tra Regioni e Unione Europea, contrariamente a quanto affermato prima e cioè che, ad oggi, le Regioni devono per forza passare dagli Stati centrali (Santini, 2003:48 ss.).

CAPITOLO 4

I CANALI DI ACCESSO (DIRETTO E INDIRETTO) DELLE REGIONI ITALIANE

4.1. La rappresentanza delle Regioni Italiane al Comitato delle Regioni

La legislazione italiana riconosce alle regioni una rappresentanza al CdR di minore intensità rispetto a quella riconosciuta dagli altri Stati membri ai propri enti substatali, nel senso che non è possibile per tutte le regioni italiane, contemporaneamente, avere un seggio al CdR.

L'Italia - così come la Francia, la Germania e il Regno Unito - ha 24 rappresentanti titolari e altrettanti supplenti al CdR, ossia il numero massimo di rappresentanti per ciascuno Stato membro. In genere i governi nazionali assegnano un seggio ad ogni Regione e i rimanenti li spartiscono tra i livelli subregionali. Guardando alla rappresentanza regionale italiana al CdR, la ripartizione dei seggi tra i vari livelli di governo subnazionali è stato risolto diversamente rispetto agli altri Stati membri. Differentemente da quanto si verifica in Belgio (dove tutti i seggi sono attribuiti alle Regioni e alle Comunità autonome) e in Germania, Spagna e Austria (dove la maggior parte di essi è assegnata al livello di governo regionale) (Woelk, 2003:580), in Italia i seggi sono stati ripartiti in modo pressoché paritetico tra le Regioni e gli enti locali. Difformemente da quanto è accaduto negli Stati federali e regionali della Ce/Ue, cioè, in Italia l'assoluta discrezionalità lasciata ai singoli Stati di determinare la distribuzione dei propri seggi tra i livelli di governo sub-statali ha penalizzato le Regioni (Iurato, 2005:160).

In Italia il Governo ha trattato le Regioni e gli enti locali più o meno allo stesso modo. Prima delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, dei 24 seggi di cui l'Italia dispone nel CdR, solo 13 sono stati assegnati alle Regioni. Più in dettaglio le 15 Regioni a statuto ordinario avevano 7 rappresentanti, le 5 Regioni a statuto speciale un rappresentante l'una, le Province 5 rappresentanti ed i Comuni 7. Dopo le riforme costituzionali, il numero dei componenti è aumentato: 14 per le Regioni e 14 per le autorità locali (Comuni e Province).

Questa composizione conferma che ancora oggi le Regioni italiane, a differenza delle Regioni degli altri Stati membri (Pankiewicz, 2001:87), non sono rappresentate completamente (Cassetti, 2004:114). Gli osservatori descrivono questa soluzione come il risultato di una scelta tutta italiana che vede nel Comitato delle Regioni un “*generic representative forum*”, piuttosto che un “importante elemento del processo decisionale della UE” (Desideri e Santantonio, 1997:108; Mabellini, 2005:198). A causa della rappresentanza collettiva di cui godono le Regioni italiane e a differenza di quanto avviene in tutti gli Stati federali e regionali europei, in cui ciascuna entità sub-statale dispone di un proprio esponente nel collegio, le Regioni italiane condividono la rappresentanza con gli enti di autonomia territoriale. Gli studi condotti hanno individuato la causa di questa condizione sfavorevole principalmente nel profondo radicamento delle tradizionali identità locali (in particolar modo comunali), a cui ha corrisposto per lungo tempo una capacità di influenza politica maggiore rispetto a quella esercitata dalle regioni (Mabellini, 2005:198).

Le regioni, pur se previste nella Costituzione e dotate di competenze legislative, sin dalla loro istituzione hanno dovuto competere con un sistema di autonomie locali forte e ben radicato. La stessa legge costituzionale dell'ottobre del 2001, se ha accresciuto i poteri e le competenze delle Regioni, non ha certo indebolito quelli degli enti locali. Il leggero incremento dei membri effettivi di origine regionale

nella delegazione al CdR, infatti, sembra essere, più che il riflesso dei cambiamenti innescati dalla riforma costituzionale, il risultato di un compromesso tra gli enti territoriali infrastatali (Iurato, 2005:160 ss.).

In letteratura si sostiene che dopo l'introduzione del regionalismo/federalismo le Regioni italiane dovrebbero vedere aumentata la loro presenza nell'ambito del CdR. L'affermazione si regge sulla nuova *accountability* derivata alle Regioni dal nuovo tipo di poteri legislativi e dalla posizione fondamentale che permette l'inizio di una vera redistribuzione di funzioni amministrative ai governi locali secondo il principio di sussidiarietà. Le nuove responsabilità possono probabilmente giustificare la presenza di rappresentanti di tutte le Regioni nel CdR (D'Atena, 2002a:206). Se la debolezza strutturale del CdR nell'architettura istituzionale europea deriva da queste "quote nazionali" (L. Hooghe - G. Marks, 2001:82) allora il CdR può recuperare credibilità diventando l'istituzione che coniuga valori quali la legittimazione democratica, la trasparenza e la sussidiarietà, in modo da rendere "visibili" le posizioni e gli obiettivi maturati nei livelli locali e regionali (Cassetti, 2004:116).

Infatti, da un'analisi empirica (De Micheli, 2006:352) è emerso che gli enti territoriali italiani rimproverano soprattutto al CdR di essere un organismo troppo politico e poco indirizzato alla soluzione di problemi pratici.

Volendo ripercorrere la base giuridica della composizione e le modalità di selezione della delegazione nazionale al CdR, la prima constatazione è che tale base non è data da una legge ordinaria ma da un decreto del Presidente del Consiglio di Ministri.

Dalla Costituzione del CdR al 2002 sono stati emanati quattro d.P.C.M: due nel 1993 - il secondo dei quali è intervenuto ad emendare il primo appena un mese dopo la sua emanazione - e due, rispettivamente, nel 1997 e nel 2002.

Un riferimento è doveroso a quanto disposto con l'art. 4 del d.P.R. del 31 marzo 1994. Con questo articolo "il legislatore statale ha riconosciuto alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e Bolzano di poter intrattenere rapporti diretti con uffici, organismi e istituzioni comunitarie, ivi compreso il Comitato delle Regioni dell'UE, senza gli adempimenti previsti per lo svolgimento delle attività internazionali *tout court*, in relazione a questioni che direttamente le riguardino" (Bocci, 2002:32-33). Tali rapporti, però, potevano esercitarsi soltanto in collegamento con la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'UE (Italrap). È soltanto con l'art. 58 della L. 52/96 che la normativa nazionale consente alle Regioni e alle Province autonome italiane di istituire gli Uffici di collegamento presso le sedi delle istituzioni europee e di intrattenere quindi rapporti non necessariamente mediati con le autorità europee (Profeti, 2004:10).

Le modifiche apportate dai quattro decreti del P.C.M., emanati alla vigilia di ogni nuovo mandato del CdR, sono state minime. Esse hanno riguardato i requisiti necessari per essere designati membri del CdR ed hanno riguardato la ripartizione dei seggi assegnati all'Italia tra i rappresentanti degli enti regionali e locali.

Sin dall'inizio la delegazione italiana al CdR è stata costruita da rappresentanti direttamente o indirettamente responsabili politicamente nei confronti delle collettività sub-statali. Prima di considerare le modifiche intervenute nella distribuzione dei seggi tra le Regioni e gli enti locali, occorre precisare che in Italia il sistema delle Regioni è costituito, oltre che da venti Regioni (cinque delle quali ad autonomia speciale), dalle due Province autonome di Trento e di Bolzano.

Queste ultime, infatti, a motivo delle loro competenze, possono essere assimilate alle Regioni; tant'è che i loro Presidenti siedono nella Conferenza - per l'appunto - dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome sin dalla sua costituzione nel 1981 e in tale ambito partecipano alla selezione dei rappresentanti al CdR.

In base al d.P.C.M. del 1993 potevano essere designati come membri effettivi o supplenti esclusivamente i Presidenti delle Giunte regionali, i Presidenti delle Province e i Sindaci, con le sole eccezioni riguardanti le Regioni a statuto speciale - per le quali fungevano da membri supplenti gli assessori delegati dai presidenti delle Giunte regionali interessate - e la Provincia autonoma di Bolzano - il cui membro supplente era il vice Presidente appartenente al gruppo linguistico italiano.

Sin dal primo mandato del CdR, mentre la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ha indicato i membri attribuiti alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, l'Unione delle Province d'Italia (UPI) e l'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI) hanno indicato i membri assegnati, rispettivamente, alle Province ed ai Comuni. Agli enti territoriali italiani, dunque, è stato riconosciuto pienamente il *diritto* di scegliere i componenti che il Governo avrebbe proposto al Consiglio della CE/UE per la nomina.

Secondo il d.P.C.M. del 1993, 13 dei 24 membri effettivi assegnati all'Italia spettavano alle Regioni ed alle Province autonome: cinque alle Regioni a statuto speciale, uno alla Provincia autonoma di Bolzano e i rimanenti alle Regioni a statuto ordinario. Per la Regione Trentino-Alto Adige, il Presidente della Regione e il Presidente della Provincia autonoma di Trento ricoprivano la carica di membro effettivo e di membro supplente a turno annuale alternato. Dei 24 membri supplenti attribuiti all'Italia, cinque e otto spettavano, rispettivamente, alle Regioni a statuto speciale e a quelle a statuto ordinario. Quanto a queste ultime, erano membri supplenti i Presidenti delle Giunte delle Regioni cui non era toccato un seggio di membro effettivo.

Nella delegazione nazionale relativa al periodo 1994-1997, dunque, vi era una leggera prevalenza della componente regionale, ciascuna Regione ad autonomia speciale aveva un membro effettivo ed uno supplente e ciascuna Regione a statuto ordinario aveva un rappresentante, quantunque non necessariamente un titolare.

In conseguenza delle modifiche introdotte con il d.P.C.M. del 1997, durante il secondo mandato del CdR, i rappresentanti espressi dalle Regioni e dalle due Province autonome scendevano a dodici titolari ed altrettanti sostituti; mentre tali enti continuavano tutti ad essere componenti della delegazione nazionale, le Regioni a statuto speciale erano presenti con un solo membro ciascuno, addirittura supplente nei casi della Valle d'Aosta e della Sardegna.

L'intento, non previsto dal decreto, era di prevedere un'equilibrata distribuzione geografico-territoriale (Brunazzo, 2004:629). Questa situazione, di fatto, impediva che ciascuna regione fosse singolarmente rappresentata (Mabellini, 2005:198).

La lista dei candidati veniva poi inviata al governo che la presentava al Consiglio dell'UE, il quale nominava formalmente i delegati. Tutti i membri italiani dovevano essere titolari di un mandato elettorale, dovevano cioè detenere una carica assegnata tramite elezioni, decaduti dalla quale la prassi (ma non la norma) esigeva che essi si dimettessero anche dal mandato europeo (Brunazzo, 2004:629).

La situazione è cambiata a seguito della sostituzione del decreto del 1997 con il D.P.C.M. dell'11 gennaio 2002 recante "Nuove modalità per la determinazione della ripartizione del numero dei membri assegnati all'Italia tra i rappresentanti delle collettività regionali e locali", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 18 gennaio 2002, n. 1. Questo decreto ha introdotto uno squilibrio nel rapporto tra esponenti locali e regionali senza tuttavia, conseguenze sostanziali per le regioni, in quanto la rappresentanza regionale resta pur sempre collettiva (Mabellini, 2005:198).

Secondo questo decreto, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano dispongono ora di 14 rappresentanti e le province e i comuni di 5 ciascuno. I membri supplenti sono invece così distribuiti: 8 alle regioni, 4 alle province e 12 ai comuni. Il nuovo decreto (comma 4 dell'art. 1) stabilisce anche che «*Possono essere designati quali membri effettivi o*

supplenti del Comitato delle Regioni i Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, i Presidenti delle province, i Sindaci ed i componenti dei rispettivi Consigli e delle Giunte» (Brunazzo, 2004:628).

Diversamente, il decreto del 1997 abrogato richiedeva come *condicio sine qua non* che i membri effettivi fossero esclusivamente Presidenti delle Giunte regionali, Presidenti di province o Sindaci (art. 2, comma 1). Il problema relativo al tipo di legittimazione di cui devono essere muniti i membri del CdR è riemerso allorché in alcuni Stati membri si sono svolte le elezioni amministrative (per esempio in Italia e Spagna, nel 1995) e taluni membri del Comitato non sono risultati eletti negli organi legislativi o comunque non sono stati nominati negli organi di governo delle istituzioni locali e regionali. In Italia, alcuni membri non eletti si sono dimessi per lasciare il posto ai nuovi eletti, altri hanno continuato ad esercitare le funzioni di membri del CdR, adducendo il duplice motivo che la loro nomina era stata fatta dal Consiglio dei ministri *ad personam* e che il Trattato non dispone esplicitamente che i membri debbano possedere un mandato elettivo. Attualmente, tuttavia, è proprio il Trattato di Nizza (art. 263) a prevedere espressamente che il Comitato sia “composto di rappresentanti della collettività regionale o locale, *titolari di un mandato elettorale* nell’ambito di una collettività regionale o locale oppure *politicamente responsabili* dinanzi a un’assemblea eletta. (...) *Alla scadenza del mandato* di cui al primo comma in virtù del quale sono stati proposti, il mandato dei membri del Comitato termina *automaticamente* e essi sono sostituiti per la restante durata di detto mandato secondo la medesima procedura”. Nulla è previsto al riguardo, tuttavia, nel decreto ministeriale del 2002 (Mabellini, 2005:199).

Il Trattato di Nizza, tuttavia, precisando che i rappresentanti decadono automaticamente alla scadenza dell’incarico in virtù del quale sono stati proposti, ha colmato una lacuna nella disciplina nazionale, precludendo

la possibilità che permangano nel CdR rappresentanti che in seguito ad elezioni amministrative successive alla loro nomina nell'organo non sono stati riconfermati nella carica regionale o locale⁴⁹.

Al momento, le Regioni e le Province autonome partecipano al CdR con quattordici membri titolari ed otto membri supplenti. Poiché rispetto alla precedente delegazione il numero dei membri assegnati alle Province è rimasto invariato e quello dei membri effettivi e supplenti riconosciuto ai Comuni è, rispettivamente, sceso da sette a cinque e salito da otto a dodici, la modifica relativa ai seggi assegnati alle Regioni e alle Province autonome è il risultato di uno scambio tra questi enti e i Comuni, in cui i primi hanno ceduto ai secondi quattro posti di sostituto in cambio di due posti di titolare.

Il cambiamento ha soddisfatto solo in parte le Regioni, le quali, con crescente determinazione, hanno chiesto una maggiore presenza nella delegazione nazionale, quantunque non abbiano mai messo in discussione il principio che nella stessa debbano essere rappresentati tutti i livelli di governo infrastatali.

Con riferimento, alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, la mancanza di seggi loro riservati ha fatto sì che esse abbiano dovuto competere con le Regioni ad autonomia ordinaria per la partecipazione nella delegazione, con il risultato che il Trentino-Alto Adige e la Provincia autonoma di Trento, nella delegazione del mandato 1994/1997, figurano tra i componenti supplenti.

Sulla composizione in carica al CdR delle Regioni e province autonomie per il mandato 2006-2010 è del tutto assente la Regione Trentino Alto Adige sia dai membri effettivi che dai membri supplenti. È presente la Provincia autonoma di Bolzano con un membro effettivo e la Provincia autonoma di Trento con un membro supplente. La Regione Friuli Venezia Giulia è presente con due membri supplenti ma non ha membri titolari.

⁴⁹ Tale circostanza, durante il secondo mandato del CdR, si è verificata per le Regioni Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia e Sicilia.

Riguardo ai principi che hanno ispirato la ripartizione dei membri tra le Regioni e le Province autonome, questi sembrano essere stati in maniera preponderante politici (centro-destra vs centro-sinistra) e in minor misura sia geografici (nord, centro e sud), sia legati all'alternanza titolare-supplente nel corso di due mandati.

Circa i supplenti, è opportuno precisare che essi assistono ai lavori del CdR al posto dei titolari quando questi non possono prendervi parte⁵⁰. I criteri che hanno guidato le sostituzioni sono stati, oltre che l'appartenenza al medesimo livello di governo infrastatale, la prossimità geografica (che spesso significa anche comunanza di interessi con riferimento ad una specifica questione in discussione), l'affiliazione politica e, talvolta, la semplice disponibilità a recarsi alla riunione. Infatti, la circostanza che i membri regionali siano stati - e continuino ad essere nella maggioranza dei casi - i Presidenti delle Regioni contribuisce, oltre che ad innalzare il profilo politico della delegazione nazionale, a ridurre le possibilità che essi siano sempre disponibili a partecipare alle attività del CdR (Iurato, 2005:160). Dell'attuale delegazione italiana al CdR, invece, possono fare parte anche i componenti dei Consigli e delle Giunte regionali, provinciali e comunali, oltre che i Presidenti delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, i Presidenti delle province e i Sindaci. Nonostante sia stata ampliata la categoria dei soggetti designabili, la quasi totalità dei membri effettivi e la metà circa di quelli supplenti sono costituite dai vertici istituzionali degli enti regionali e locali. Con riferimento esclusivamente ai membri di provenienza regionale, solo due titolari e cinque supplenti non sono Presidenti di Regione o di Provincia autonoma. Due Regioni a statuto speciale e una Provincia autonoma hanno membri effettivi i quali sono a loro volta i Presidenti delle Regioni.

⁵⁰ La partecipazione dei supplenti alle sessioni plenarie, sia alle riunioni delle commissioni e dei gruppi di lavoro del CdR è disciplinata nell'art. 5 del regolamento interno dell'organo. Cfr. Regolamento interno del Comitato delle Regioni, del 9 aprile 2003.

Si sottolinea che i rapporti con il Comitato delle Regioni sono stati più intensi in quei casi in cui il Presidente della Regione ricopriva la carica di membro effettivo (Profeti, 2004:19). In particolare Chiti, durante i suoi due mandati come Presidente della Regione Toscana, ha ricoperto il ruolo di vicepresidente del Comitato delle Regioni nel 1998. Tale eredità positiva è stata raccolta dopo dal Presidente Martini, che ha assunto il ruolo di rappresentante del CdR nella Convenzione europea (Profeti, 2004:22)

Se al CdR è stata riconosciuta una legittimazione “affievolita” per ciò che attiene il profilo della tutela giurisdizionale della sussidiarietà, da un punto di vista più “operativo”, il CdR ha promosso, alla fine del 2005 e nel corso del 2006, un test sulla applicazione del principio di sussidiarietà. Il test è 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 soddisfacenti⁵¹ al punto da promuovere la realizzazione permanente di una rete sulla sussidiarietà, 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

⁵¹ 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 da 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.

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 (Sardella, 2007:460-461).

Con riferimento a questa attività del CdR si segnala un caso particolare di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto comunitario: la partecipazione dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, nell'ambito dell'attività svolta dalla Calre⁵², al progetto pilota del CdR sul monitoraggio del principio di sussidiarietà, con lo svolgimento del Test Sussidiarietà su due atti della Commissione europea svoltosi nel periodo 31 ottobre - 9 dicembre 2005 riguardanti la materia di qualità dell'aria⁵³. La scelta di questi due atti, da parte del CdR, è stata ispirata dalla loro idoneità ad incidere sul livello locale e dall'opportunità di verificare il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità elaborando una modalità di controllo che tenga conto il più possibile delle concrete esigenze delle realtà territoriali europee. Gli esiti del test Sussidiarietà⁵⁴ sono stati inviati al Relatore del parere pubblicato in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea (serie C n. 206 del 29 agosto 2006).

⁵² Conferenza delle Assemblee legislative regionali europee (www.calre.eu). La recente collaborazione instaurata tra CALRE e Comitato delle Regioni ha ad oggetto anche il Test sussidiarietà e il network del CdR. Si veda, inoltre, il programma di lavoro per il 2006 della Calre. Tra le attività previste si segnala, in particolare, la messa in rete delle Commissioni Affari Europei di ciascuna Assemblea legislativa regionale, come strumento per rafforzare la cooperazione interparlamentare regionale a livello europeo, sul modello dell'esperienza di cooperazione in atto tra i parlamenti nazionali. Il 10 febbraio 2006 è stata adottata la Dichiarazione relativa alle Commissioni parlamentari regionali competenti negli affari europei, disponibile sul sito CALRE.

⁵³ Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (COM (2005) 447) e Strategia tematica sull'inquinamento atmosferico (COM (2005) 446).

⁵⁴ Si può accedere al materiale relativo al I test Sussidiarietà del CdR tramite il sito internet dedicato al Network Sussidiarietà: <http://www.cor.europa.eu/subsidinet/en/index.htm>.

C'è stato nel 2006 il II progetto pilota del CdR per la costituzione del Network per il monitoraggio della Sussidiarietà, con l'apertura del Network a tutte quelle istituzioni locali e regionali che vorranno prendervi parte (Odone, 2006:19). Al II Test, su una proposta in materia di apprendimento permanente, istruzione, formazione⁵⁵, hanno partecipato i Consigli dell'Emilia-Romagna, delle Marche e della Toscana (Odone, 2006:19).

In conclusione il CdR rimane l'unico canale istituzionale per le Regioni per cercare di influenzare le politiche comunitarie.

Tuttavia, l'aggregazione degli enti substatali in associazioni regionali europee è una delle vie maggiormente percorse dalle Regioni anche se a queste associazioni non sono riconosciute le possibilità di perseguire iniziative politiche (Santini, 2003:45 ss.).

Il quadro non esaltante qui evidenziato porta a considerare che la via maestra per integrare le regioni nel processo decisione europeo passa attraverso il loro significativo intervento nell'elaborazione della posizione nazionale sulle questioni europee di loro interesse, indipendentemente dal soggetto, sia esso appartenente al Governo centrale o alle Regioni, che rappresenterà e sosterrà tale posizione in sede comunitaria (Iurato, 2006:695-696).

⁵⁵ Per l'Emilia-Romagna v. Delibera UP n. 209/2006 avente ad oggetto la "Partecipazione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna.

4.2. La Conferenza Stato Regioni

4.2.1. La partecipazione indiretta delle Regioni alla produzione normativa comunitaria

La partecipazione indiretta delle Regioni alla produzione normativa comunitaria viene disciplinata dalla legge n. 11/2005 di attuazione del V comma dell'art. 117 Cost. Tale legge, tra le altre previsioni, completa il quadro degli strumenti offerti dall'ordinamento giuridico alle Regioni al fine di partecipare ai processi di formazione della normativa comunitaria. L'articolo 5 della legge si propone di delineare le modalità di partecipazione di Regioni e province autonome alla fase ascendente del diritto comunitario, con specifico riferimento alla fase preliminare, a rilevanza esclusivamente interna, finalizzata alla definizione di una sintesi unitaria, destinata ad essere successivamente formalizzata nelle appropriate sedi comunitarie. Nel delineare il ruolo delle Regioni nella fase ascendente del diritto comunitario, attribuisce loro facoltà e prerogative sostanzialmente analoghe a quelle riconosciute ad Parlamento sia per le procedura d'informazione, sia per le modalità di intervento, sia, infine, per l'istituzionalizzazione della riserva di esame. L'art. 5 della legge prende in esame la partecipazione delle Regioni alla fase di formazione degli atti comunitari riprendendo quanto già in parte inserito nell'ordinamento dall'art. 1 *bis* della legge La Pergola⁵⁶ esposte nel capitolo 3. Per ciò che attiene alle procedure tese a consentire la partecipazione delle Regioni alla fase ascendente, è infatti previsto che *tutti* i progetti di atti comunitari e dell'UE nonché le loro modifiche, senza operare alcuna distinzione per materia⁵⁷, siano trasmessi dal

⁵⁶ Introdotta con la legge 29 dicembre 2000, n. 422 e poi modificata dalla legge 1° marzo 2002, n. 39.

⁵⁷ Il I comma dell'art. 5 in esame, richiama i commi I e II dell'art. 3 che così recitano: «I progetti di atti comunitari e dell'Unione europea, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e le loro modificazioni, sono trasmessi alle Camere dal Presidente del Consiglio o dal ministro per le

Presidente del consiglio dei ministri o dal Ministro per le politiche comunitarie 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. Esaurito il momento informativo, indispensabile affinché le autonomie regionali si determinino in ordine alle posizioni da assumere nelle sedi riservate alla loro concreta partecipazione alla fase ascendente, il 3° comma dell'articolo 5 comincia a delineare le procedure finalizzate ad un effettivo contributo delle Regioni ai processi di formazione delle scelte comunitarie.

Il terzo comma prevede che ai fini della formazione della posizione italiana le Regioni, nelle materie di *propria* competenza, entro venti giorni dalla data del ricevimento degli atti di cui sopra, possono trasmettere *osservazioni* al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per le politiche comunitarie attraverso la Conferenza dei Presidenti delle Regioni o la Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali.

In particolare, le osservazioni devono essere inviate alle amministrazioni centrali competenti per il tramite della Conferenza dei presidenti delle Regioni o, in alternativa, per il tramite della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea. L'alternativa tra l'una e l'altra sembra ricondursi all'organo, Giunta o Consiglio, che manifesta il proprio parere, piuttosto che ad un'auspicata ripartizione delle competenze, peraltro necessariamente demandata agli statuti regionali (Trotta, 2007:237). Oltre che sottolineare il ruolo delle giunte regionali separandolo da quello del consiglio, o assemblee, il fine della norma è di rendere tali progetti noti alle Giunte e ai Consigli regionali, indicando la data presunta per la loro discussione o adozione. La previsione evidenziata

politiche comunitarie, contestualmente alla loro recizione, per l'assegnazione ai competenti organi parlamentari, con l'indicazione della data presunta per la loro discussione o adozione. Tra i progetti e gli atti di cui al comma 1 sono compresi i documenti di consultazione, quali Libri Verdi, Libri Bianchi e comunicazioni, predisposti dalla Commissione delle Comunità europee».

sembra logicamente collegata con quella del comma 2 che predispone obblighi di informazione più stringenti in riferimento ai progetti o agli atti ricadenti nelle materie di competenza regionale.

Tuttavia, il successivo 6° comma, prevede che “qualora le osservazioni delle regioni e delle province autonome non siano pervenute al Governo entro la data indicata all’atto di trasmissione dei progetti o, in mancanza, entro il giorno precedente quello della discussione in sede comunitaria, il Governo può comunque procedere alle attività dirette alla formazione dei relativi atti comunitari”.

Questo strumento partecipativo appare non molto incisivo. La previsione dello stesso si pone in continuità con la normativa precedente la riforma costituzionale e risulta poco innovativo. Infatti, parlare di “osservazioni” senza indicare i possibili vincoli che dalle stesse possono derivare in capo al Governo, mortifica le concrete possibilità partecipative adesso riconosciute alle Regioni. In nessun modo il Governo, infatti, pare obbligato ad attenersi alle suddette osservazioni ma, al contempo, l’aver ricevuto le stesse, pur senza osservarle, permetterebbe all’Esecutivo di riportare nei contesti comunitari un punto di vista formalmente rispettoso degli enti di autonomia interni e, per l’effetto, in ossequio all’art. 114 comma 1 della Costituzione, idoneo ad essere complessivamente qualificato come la “posizione italiana” (Paterniti, 2005). L’aspetto positivo di tale previsione è che le suddette osservazioni possono essere avanzate, oltre che dalla Conferenza che raccoglie i Presidenti degli esecutivi regionali, anche da quella rappresentativa dei Presidenti delle assemblee elettive. Il contributo che, finalmente, potrebbe arrivare dai rappresentanti del popolo appare, però, troppo debole per potersi cominciare a parlare di superamento di quel “deficit democratico” da sempre presente nel panorama europeo.

Gli strumenti si fanno più concreti a partire dalla previsione del IV comma dell’art. 5. In aggiunta alle osservazioni, il comma IV e V

dell'art. 5 prevedono il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni come strumento di confronto istituzionale maggiormente incisivo. La legge lo prevede qualora un progetto di atto *normativo* comunitario riguardi una materia attribuita alla competenza *legislativa* delle regioni. Su richiesta delle Regioni o delle Province autonome, il Governo convoca la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni al fine di raggiungere entro venti giorni l'intesa prevista dall'art. 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. L'intesa prevista da questo decreto era in realtà di trenta giorni.

Se l'intesa non interviene nel termine previsto o nei casi di "motivata urgenza sopravvenuta", il Governo può procedere anche in mancanza dell'intesa (Sardella, 2007:448).

Con l'introduzione dell'intesa, come un'ipotesi alternativa e più efficace rispetto alla precedente consistente nelle osservazioni, si è contemporaneamente previsto che la scelta, tra l'una o l'altra modalità partecipativa, spetterà unicamente alle Regioni. La previsione del IV comma, infatti, prevede che la richiesta di convocazione della Conferenza Stato-Regioni possa essere avanzata da "una o più regioni". Cosicché varrà garantita la possibilità di andare oltre le semplici osservazioni sia nel caso in cui le si ritengano strumento poco incisivo rispetto alla materia trattata, sia nella diversa ipotesi in cui anche una sola Regione, non condividendo la posizione complessivamente raggiunta dalle Conferenze dei Presidenti, ritenga più utile attivare la procedura di concertazione bilaterale finalizzata al raggiungimento di un'intesa. Ulteriormente, va notato come la convocazione della Conferenza Stato-Regioni, nel caso in questione, presuppone che all'oggetto della stessa ci sia un "*progetto* di atto normativo comunitario" che "riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle regioni". Tale previsione è più restrittiva rispetto a quelle riguardanti gli obblighi di informazione. Infatti, l'art. 3, commi 1 e 2, oltre ai "*progetti*" di atti comunitari fa riferimento anche agli "*atti* preordinati alla loro

formulazione”. Il restringimento dell’ambito oggettivo delineato dal IV comma dell’art. 5 potrebbe sembrare poco rilevante, visto che i “progetti” degli atti comunitari sono comunque emendabili, lasciando così, nel loro iter di formazione, astrattamente aperta la strada per eventuali interventi regionali da effettuarsi sulla base degli strumenti che qui si commentano. In questo c’è chi ha colto la differenza tra il punto di vista giuridico e il punto di vista politico (Paterniti, 2005). È stato rilevato che se la partecipazione regionale è fatta salva da un punto di vista giuridicamente procedurale, altrettanto non può dirsi in ordine alla rilevanza politica della stessa. Infatti, pur nell’emendabilità dei “*progetti*”, è anche vero che alla base degli stessi ci sono più “*atti*”, preordinati alla loro formazione, rappresentanti un principio di accordo politico, relativo alla definizione del futuro atto comunitario, alla cui definizione la legge n. 11/2005 esclude l’apporto regionale.

La legge n. 11/2005, prevede la possibilità di derogare all’iter finalizzato alla conclusione dell’intesa presentando una maggiore garanzia per le autonomie regionali. È, infatti, previsto che il Governo possa procedere in mancanza dell’intesa, oltre che nell’ipotesi in cui il termine sia infruttuosamente scaduto, anche nei “casi di urgenza motivata sopravvenuta”. Rispetto alla previsione dell’art. 3, comma 4, del D. Lgs. n. 281/1997, la previsione della l. n. 11/2005 richiede che l’urgenza oltre che motivata debba essere anche “sopravvenuta”. Se, quindi, il Governo avesse potuto prevedere particolari ragioni di urgenza avrebbe dovuto attivare per tempo il procedimento finalizzato all’intesa. Sembra, in questo modo, che non sia possibile per il Governo aggirare le garanzie partecipative delle Regioni attraverso il ricorso all’emergenza. Il vincolo posto al Governo è finalizzato a far sì che, tranne nei casi imprevedibili e ragionevoli, l’intesa sia il risultato da auspicare. L’emergenza non legittima più il sacrificio illimitato dell’autonomia regionale (Agosta, 2004:712-713).

Continuando l'analisi dell'art. 5, il V comma attribuisce anche alla Conferenza Stato-Regioni la facoltà di chiedere al Governo di apporre, in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea, nell'ipotesi in cui la proposta di atto comunitario riguardi materie di competenza legislativa regionale, la cd. *riserva di esame regionale*. Come previsto nel caso della riserva di esame parlamentare, introdotta dall'articolo 4, si riferisce al momento in cui la proposta di atto comunitario oggetto dell'*iter* di approvazione a livello europeo sia, nel frattempo, all'esame di uno dei due rami del Parlamento (Sardella, 2007:449). 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. Successivamente all'apposizione della riserva d'esame, la Conferenza Stato-Regioni deve pronunciarsi entro 20 giorni dalla Comunicazione del Presidente del Consiglio dei ministri circa l'apposizione della riserva. I poteri del Governo 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 o in questo caso, la Conferenza Stato-Regioni, 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. È stato sottolineato che pur apprezzando lo strumento della riserva di legge; nella sostanza, la procedura di adozione dell'atto comunitario è interamente disciplinata dalle norme dei trattati e dal regolamento interno del Consiglio, a nulla rilevano, le norme adottate unilateralmente dall'ordinamento di uno Stato membro (Sardella, 2007:450).

L'istituto della riserva di esame regionale, appare quanto mai ampio. È, infatti, prevista la possibilità di apporre la predetta riserva “nei casi di cui al comma 4”. Il parlare dei “casi”, utilizzando quindi il termine al plurale, deve indurre a pensare che la “riserva di esame” possa essere utilizzata come uno strumento ulteriore rispetto alla procedura, prima delineata, finalizzata al raggiungimento di un'intesa capace di comporre le posizioni di Governo e Regioni. I casi sono due. L'intesa dovrà essere raggiunta nel termine di venti giorni in quei casi in cui non si è potuto lavorare a causa dell'insorgere di “casi di urgenza motivata e sopravvenuta” (comma 4, ultima proposizione). Ulteriormente, l'intesa dovrà essere raggiunta anche in quei casi in cui si è lavorato ma non è stata trovata un'intesa. Sul punto è stato notato, però, che nell'ipotesi in questione il V comma non delinea l'apposizione della riserva come un passaggio prodromico al raggiungimento di un'intesa, bensì come uno strumento finalizzato ad una “pronuncia” della Conferenza Stato-Regioni. Dalla lettura congiunta delle due disposizioni, IV e V comma, è la pronuncia stessa che viene intesa come un passaggio precedente ad un'intesa, nella cui direzione, quindi, bisogna comunque orientarsi (Bilancia, 2003).

Infine, tra gli strumenti e le modalità di dialogo e confronto istituzionale il comma 7 dell'art. 5 introduce un partenariato istituzionale (Sardella, 2007:450) 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.

La normativa in commento, oltre allo strumento dell'intesa e l'apposizione della riserva di esame, prevede un ulteriore coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni con il comma X dell'art.

5. Il comma in questione prevede che la Conferenza Stato-Regioni, nella sua sessione comunitaria, sia destinataria di attività referente da parte del Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le politiche comunitarie, prima di una riunione del Consiglio europeo, qualora siano all'ordine del giorno questioni di competenza delle Regioni (o delle Province autonome) e, se la Conferenza ne faccia richiesta, prima di una riunione del Consiglio dei ministri dell'Unione europea.

In conclusione, la legge, ai fini della formazione della posizione italiana, pone l'accento sul raccordo da raggiungere in sede di Conferenza Stato-Regioni, rafforzandone quindi in ruolo. I protagonisti di questo "nuovo" rapporto istituzionale sono pertanto gli esecutivi regionali⁵⁸. Tuttavia, trattandosi di una funzione prettamente normativa, c'è il rammarico di non aver coinvolto maggiormente le Assemblee legislative regionali. Tale mancanza è stata interpretata come la rassegnazione a considerare "normale" l'attribuzione della funzione normativa al Governo, sia esso centrale o periferico (Sardella, 2007:451-452).

Tuttavia, è sempre più impellente la necessità di razionalizzare l'assetto della rappresentanza territoriale. La Corte costituzionale segnala che il sistema del riparto delle competenze "per materie" non regge di fronte all'esigenza di riconoscere i ruoli dei diversi livelli di governo in relazione alle politiche pubbliche. Le materie delle politiche pubbliche sono sempre più "trasversali" ed il fatto che vengono "richiamate" al centro in chiave di sussidiarietà non costituiscono eccezioni. Secondo la Corte costituzionale la risposta, per queste materie "trasversali", costituzionalmente adeguata non è la distinzione delle competenze assegnate dalla Costituzione ai diversi enti di governo, ma la

⁵⁸ 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.

cooperazione politica tra essi: per cui buona parte dei conflitti che insorgono sono risolti richiamando all'esigenza di attivare efficienti moduli cooperativi (Bin e Ruggiu, 2006:904).

Tali moduli in Italia già esistono e sono identificabili nel sistema delle conferenze che, sin dagli anni '80, ha costituito l'unica risposta istituzionale alla questione dei raccordi centro autonomie. Per alcuni osservatori la sola via percorribile sta nel prevedere il sistema delle conferenze istituito come un organo *ad hoc* di rappresentanza dei territori, non incardinato né nel Parlamento né nel Governo, ma che abbia una propria autonoma visibilità istituzionale (Bin e Ruggiu, 2006:917-918). Considerano, quindi, l'attuale sistema delle conferenze italiano, incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, insoddisfacente rispetto alle potenzialità insite in tale assetto (Carpani, 2006). Proprio quest'ultima considerazione e cioè la subornazione delle conferenze all'esecutivo centrale, costituisce il limite alla loro potenzialità (Bin e Ruggiu, 2006:919). Nonostante in via di prassi operino spesso come circuiti di rappresentanza territoriale, la loro qualificazione continua a restare quella di organi "né del governo, né dei territori" bensì "della comunità nazionale" secondo quanto chiarito dalla Corte costituzionale nella sent. 116/1994. Manca, dunque, un'espressa investitura in capo ad esse della funzione di rappresentanza territoriale, che fa spesso risultare prevalenti le istanze del Governo.

La Conferenza Stato-Regioni dovrebbe rappresentare l'organo di concertazione che costituisce lo snodo sicuro di un moderno sistema istituzionale multilivello. Tuttavia, è un organo consultivo del Governo: si riunisce per impulso governativo, l'agenda è fissata dal Governo che ne determina l'ordine del giorno; è presieduta dal rappresentante del Governo, che ne dirige i lavori. Ciò significa che il corretto funzionamento della Conferenza non è assistito da precise garanzie legali (costituzionali o legislative che siano), ma è affidato alla "volontà collaborativa" del Governo. C'è chi ha avanzato una proposta di riforma

legislativa della Conferenza Stato-Regioni che passa attraverso l'abbandono, almeno per il momento, qualsiasi progetto che cerchi nel Parlamento la sede di rappresentanza territoriale e di cooperazione tra i livelli di governo (Bin e Ruggiu, 2006:934). Tuttavia è evidente che il sistema delle conferenze, non riuscirà a svolgere adeguatamente il ruolo di fulcro della rappresentanza territoriale senza alcune incisive riforme (Carpani, 2006:191-192).

L'obiettivo primario di tali riforme dovrebbe tendere alla definitiva rottura del rapporto di subordinazione con il Governo.

Il funzionamento delle conferenze deve essere "oggettivo", garantito cioè a prescindere dagli umori politici del Governo e dallo stato dei rapporti politico-istituzionali tra Stato e Regioni e diventare la sede di concertazione delle politiche pubbliche.

Inoltre, se di "concertazione" deve trattarsi, la letteratura auspica a veder riconosciuto esplicitamente in capo alla Conferenza il ruolo di rappresentanza territoriale e di mediazione di questa con le istanze governative e che venga riconosciuto il carattere assolutamente paritario delle due istanze governativa e regionale (Bin e Ruggiu, 2006:937). Occorre comunque ricordare che la legge 11 del 2005, all'articolo 6, contiene un insieme di disposizioni dirette a garantire la partecipazione degli enti locali alle decisioni relative alla formazione di atti normativi comunitari. In particolare è previsto che qualora i progetti e gli atti riguardino questioni di particolare rilevanza negli ambiti di competenza degli enti locali, la Presidenza del Consiglio dei Ministri li trasmette alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali e, per il suo tramite, alle associazioni rappresentative degli enti locali che possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o richiedere che gli stessi siano sottoposti all'esame della Conferenza stessa.

Si potrebbe forse ipotizzare, al riguardo, l'introduzione anche nell'ordinamento regionale di quegli strumenti preparatori, quali i libri

verdi, i libri bianchi, le comunicazioni che giocano una parte interessante nella formazione del diritto comunitario a livello europeo.

4.2.2. Il ruolo della Conferenza nella fase ascendente comunitaria delle Regioni

L'analisi fin qui condotta sulla normativa, permette di affermare con tutta evidenza che il canale a disposizione delle Regioni per partecipare alla fase ascendente indiretta comunitaria, è rappresentato dal ruolo svolto, all'interno di tali dinamiche, dalla Conferenza Stato-Regioni.

Perché al fine di raccordare la politica nazionale relativa all'elaborazione di atti comunitari con le esigenze rappresentate dalle regioni e dalle province autonome, si è previsto un apposito intervento della Conferenza Stato-Regioni attraverso la speciale sessione comunitaria della Conferenza? (Mabellini, 2005:202).

Dal momento che la Conferenza Stato-Regioni non è costituzionalmente prevista occorre verificare se la *ratio* della sua istituzione abbia un possibile collegamento con i principi contenuti nel Testo fondamentale. A tal proposito rileva la disposizione costituzionale dell'art. 5, già analizzata nel capitolo 3. L'articolo contiene oltre ai principi dell'unicità ed indivisibilità della Repubblica ai quali si è in precedenza fatto riferimento, anche il principio autonomistico. La tendenza della disposizione costituzionale è di spingere la Repubblica a far sì che i principi ed i metodi della sua legislazione siano adeguati alle esigenze dell'autonomia e del decentramento, adeguati cioè alla necessità di promuovere le autonomie locali. L'istituzione della Conferenza Stato-Regioni quale sede di "informazione", "consultazione", "studio" e "raccordo", "sui problemi di interesse comune tra Stato, Regioni e Province autonome" sembra rispondere all'esigenza di sostenere e favorire l'indirizzo costituzionale appena evidenziato.

L'istituzione della Conferenza in questi termini, rappresenta la via corretta della "compartecipazione regionale alle politiche comunitarie". Il giudizio poggia sul fatto che il legislatore ha in questo modo valorizzato il principio autonomistico, il quale rappresenta uno dei criteri guida non solo del legislatore ma anche dalla Corte costituzionale (Chiti, 1992:48-49).

L'istituzionalizzazione di questo tipo di organismo ha introdotto una maggiore articolazione delle modalità di partecipazione delle Regioni ai processi decisionali.

Prima dell'istituzionalizzazione di tale sede di incontro e sostanzialmente fino agli anni '70, risultava privilegiato un modello di consultazioni separate. Bisogna considerare che la mancata attuazione del regionalismo ordinario impediva l'istituzione di un organo rappresentativo di tutte le regioni. In particolare, alle Regioni veniva riconosciuta la possibilità di incidere sulle posizioni del governo nazionale in base ad una consultazione "procedimentale" (Marini, 2003:158; Ciaffi, 2004:72-87). Con questo tipo di possibilità, le singole Regioni potevano inviare le osservazioni in termini di singoli "punti di vista" all'Esecutivo. Le osservazioni regionali rappresentavano in questo modo, un contributo partecipativo elaborato da ogni singola Regione. Questa forma di consultazione garantiva un certo pluralismo istituzionale, nel senso che ogni singola regione poteva portare avanti le proprie posizioni. La letteratura sottolineava in ciò l'indipendenza e l'autonomia delle posizioni rappresentate da ciascuna Regione rispetto a quelle delle altre (Marini, 2003:159; Brunazzo, 2004:643). È pur vero però che la circostanza che ogni singola Regione potesse far pervenire le proprie osservazioni implicava che il soggetto chiamato a operare una sintesi tra le differenti istanze avanzate fosse pur sempre il Governo. Al vantaggio riconosciuto agli organi di ciascuna Regione che consultati dal Governo, potessero far emergere i diversi interessi delle singole comunità territoriali, si contrappone lo scarso peso politico-istituzionale

degli organi regionali. Gli organi regionali agendo separatamente, facevano sì che le regioni mancassero della massa critica istituzionale necessaria per una vera incidenza nel processo decisionale (Marini, 2003:159).

Successivamente, attuato anche il regionalismo ordinario, si è progressivamente affermato un modello organico di collaborazione, formalizzato attraverso l'istituzione della Conferenza Stato-Regioni (Mabellini, 2005:203). Sin dalla sua istituzione la Conferenza Stato-Regioni è stata chiamata a pronunciarsi “sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali” (art. 12, c. 5, lett. *b*) l. 400/1988).

L'introduzione della Conferenza Stato-Regioni, inserisce nei processi partecipativi regionali un'ulteriore schema procedurale rappresentato dalla partecipazione “organica”. Quindi le Regioni hanno a disposizione due modelli di partecipazione: la consultazione “procedimentale” e la consultazione “organica”. Con il primo modello la singola regione individualmente considerata non può intervenire sulla formazione della posizione italiana, nel senso che lo strumento dell'osservazione non è vincolante ai fini della scelta governativa (Greco, 2000:292). Con il secondo modello si ha l'istituzionalizzazione di un organo rappresentativo degli interessi degli enti territoriali cercando, in questo modo, di dare più peso politico agli organi regionali (Marini, 2003:158).

L'istituzione di tale organismo nel garantire una sede di confronto tra le autonomie regionali e le posizioni governative, mira ad un coinvolgimento del complesso delle Regioni ai processi interni di formazione della posizione italiana da sostenere in sede comunitaria (Paterniti, 2006:33). È in questa sede che le istanze regionali vengono mediate prima di essere rappresentate al Governo. Il pregio della Conferenza è proprio questa funzione di “sintesi politica” (Marini, 2003:158). Il soggetto chiamato ad operare una sintesi tra le differenti esigenze regionali, quindi, viene così individuato non più nell'Esecutivo

ma nella stessa Conferenza, luogo deputato a far confrontare il Governo con la posizione “complessiva” delle autonomie regionali.

L’apporto unitario del modello organico, se da una parte garantisce le esigenze che le regioni avvertono come “comuni”, d’altra parte mortifica le esigenze “peculiari” di ogni singola regione (Greco, 2000:292). Ancora, se la Conferenza venne ideata con «la funzione di canalizzare le istanze elaborate a livello regionale e farle emergere [...] nell’indirizzo politico governativo» (Marini, 2001:651), bisogna però evidenziare come l’organizzazione ed il funzionamento della stessa struttura non apparvero congeniali ad una concreta rappresentazione delle stesse esigenze regionali (Paterniti, 2006:34).

Il riferimento è al fatto che il potere di convocare tale organismo, soprattutto della apposita sessione comunitaria, sia rimasto per molto tempo nell’esclusivo ambito delle attribuzioni governative. Questo conferma la sostanziale discrezionalità in capo al Governo di convocare la Conferenza. Concretamente, non era prevista «la possibilità per il singolo membro o per una minoranza qualificata o addirittura per la maggioranza dei presidenti regionali di convocare il collegio senza l’assenso del Presidente del Consiglio» (Marini, 2001:662). In capo all’Esecutivo non c’era un obbligo alla convocazione ma probabilmente un prevalente interesse alla consultazione (Ferrelli Scali, 1992:1247; Musio, 1995:150).

In seguito, come visto nel capitolo 3, l’art. 13, comma 7, della legge 128/98 attribuì maggior peso alla richiesta di convocazione della Conferenza avanzata dalle Regioni. Se questa innovazione venne salutata con favore da una parte della letteratura (Falcon, 2001:333), altri facevano notare che «la sua convocazione avviene a discrezione del Presidente del Consiglio» (Brunazzo, 2004:645; Marini, 2003:163).

È importante l’aspetto della titolarità del potere di convocazione perché allo stesso si collega la natura obbligatoria o meno della consultazione della Conferenza. Resta da capire quali siano i concreti poteri attribuiti

alla Conferenza per cercare di influenzare la posizione italiana che il Governo intende presentare nelle sedi europee. Se l'originarie attribuzioni della Conferenza non sembravano conferirle un ruolo particolarmente significativo e ben definito, tanto meno chiarivano se tale consultazione dovesse essere considerata come un'eventualità discrezionale ed episodica o, diversamente, come un passaggio obbligato nell'iter di formazione della posizione italiana da spendere nei contesti decisionali comunitari (Paterniti, 2006: 35 e ss.). In questa prima fase, definita come "sperimentale", l'attività riconosciuta alla Conferenza consisteva nell'emissione di "pareri meramente facoltativi" (Marini, 2001:664) sugli "indirizzi generali" relativi alla elaborazione degli atti comunitari.

Tanto che l'attività consultiva della Conferenza venne definita come una "attività consultiva facoltativa" che non avrebbe in alcun modo potuto generare vincoli giuridicamente rilevanti circa gli indirizzi dell'attività governativa (Caretti, 1989:332).

A far chiarezza sull'influenza della Conferenza nella politica comunitaria del Governo intervenne, come visto in precedenza, la L. n. 86/89. L'influenza della Conferenza risultò accresciuta grazie dall'introduzione di un'apposita sessione comunitaria. L'aver previsto la convocazione della sessione comunitaria con cadenza fissa e come sede di incontro stabile, sembrava, in un certo senso, "condizionare" l'assoluta discrezionalità del Governo (Musio, 1995:150-151). Per ciò che riguarda l'effettivo contributo della Conferenza in ordine alle scelte governative inerenti la formazione degli atti comunitari, l'art. 10 della legge La Pergola, al comma 2, stabilì che lo stesso dovesse esplicitarsi attraverso lo strumento del parere. L'attività primaria della sessione comunitaria è quella di esaminare specifici atti «al fine di evidenziare l'opinione della Conferenza caso per caso» (Ferrelli Scali, 1992:1252; Marini, 2001:665). A questo punto, il ruolo della Conferenza resta su un piano meramente politico, non avendo i suoi pareri un effetto giuridicamente vincolante.

La letteratura ha inquadrato il contributo di tale organismo alle scelte dell'Esecutivo in un'ottica di "pseudocollaborazione" (Marini 2001:649). Con ciò facendo riferimento alla composizione della struttura della Conferenza. La composizione prevede una forte componente governativa data dalla presenza dei Presidenti delle Regioni, unitamente a quella del Presidente del Consiglio e dei Ministri interessati.

Due dubbi permangono anche con la disciplina introdotta dal D. Lgs. 281/97 relativamente alle regole relative al funzionamento della Conferenza e alle possibilità riconosciute a tale organo di condizionare fattivamente le scelte governative in assenza di una specifica disciplina costituzionale della materia.

Per ciò che riguarda il dubbio per primo evidenziato, è da rilevare la quasi totale assenza, nel D. Lgs. 281/97, di una disciplina relativa al funzionamento della Conferenza. L'unica previsione rintracciabile in argomento dispone che l'assenso regionale "è espresso, quando non è raggiunta l'unanimità, dalla maggioranza dei presidenti delle Regioni". L'introduzione di tale quorum deliberativo, come anticipato nel terzo capitolo, non venne accompagnata da un'uguale previsione relativa ad un quorum strutturale, sarebbe valida l'intesa raggiunta in Conferenza anche se alla riunione è presente un solo Presidente regionale (Bin, 2007; Marini, 2003:164). In definitiva, quindi, l'assenza di una specifica regolamentazione sul funzionamento di tale organismo non faceva altro che ampliare la discrezionalità operativa del Governo, dato che, la Conferenza è istituita presso la Presidenza del Consiglio e che, tra l'altro, è presieduta dal Presidente del Consiglio che ne disciplina la segreteria e l'organizzazione (Brunazzo, 2004:645).

Per ciò che riguarda il secondo dubbio prima evidenziato, relativo cioè ai concreti poteri assegnati alla Conferenza al fine di condizionare le scelte comunitarie dell'Esecutivo, gli elementi ricavabili dal D. Lgs. 281/97 sembravano ancora insufficienti (Marcelli, 1998:182).

Il "raccordo" sulle linee della politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti comunitari cui è finalizzata l'attività della Conferenza pare potersi concretizzare nelle "intese" e negli "accordi", di cui agli artt. 3 e 4 del D. Lgs. 281/97. Circa i concreti effetti giuridici di tali strumenti quello di più probabile utilizzo sembra essere rappresentato dall'intesa. Tuttavia se tale affermazione si poggia sul fatto che gli accordi come formulati nell'art. 4 sembrano costituire una mera possibilità, è anche vero che l'impianto del D. Lgs. 281/97 attribuisce alle intese una valenza "ridotta". Il decreto del 1997, infatti, parlando dell'attività di raccordo attribuita alla Conferenza, non specifica chiaramente la possibilità che lo stesso raccordo si concretizzi per il tramite delle intese.

Circa la concreta capacità di incidenza dell'intesa, la disciplina predisposta dal decreto del 1997 sembra introdurre l'ipotesi delle c.d. "intese deboli", incapaci, cioè, di predisporre dei vincoli giuridicamente rilevanti nei confronti del soggetto titolare dell'attribuzione in questione. Il dato appena evidenziato pare ricavabile dal fatto che la stessa legge non propone l'intesa come passaggio imprescindibile ai fini della determinazione delle linee politiche relative all'elaborazione degli atti comunitari. È, infatti, prevista la possibilità di derogare all'utilizzo di tale strumento nei casi di "scadenza dei termini" ovvero di "urgenza", con la conseguenza che «lo squilibrio delle posizioni delle parti rende poco credibile la volontà, del soggetto che dispone del potere di adottare l'atto, di ricercare una soluzione autenticamente concordata» (Marini, 2001:674). In definitiva, quindi, potendosi procedere all'elaborazione degli atti comunitari anche senza la preventiva intesa, allo stesso istituto andrà riconosciuta una rilevanza prettamente politica dovendolo, in quanto tale, considerare ancora incapace di "condizionare" l'attività comunitaria dell'Esecutivo sulla base degli interessi regionali (Marini, 2001:673).

Gli interventi legislativi della fine degli anni novanta pur sottolineando da un punto di vista politico i profili partecipativi regionali non avevano

ancora offerto concreti elementi giuridici capaci di rendere concreto il contributo regionale.

Il difetto di fondo manifestato dall'impianto partecipativo delineato dall'ordinamento giuridico era da individuare nella mancanza di una disciplina o, comunque, di una copertura costituzionale capace di attribuire incisività giuridica a processi, fino ad allora, relegati sul piano della rilevanza meramente politica. Né il contributo regionale alle scelte comunitarie dell'Esecutivo, né, tanto meno, il ruolo della Conferenza Stato-Regioni trovavano, infatti, riscontri diretti ed inequivoci nel Testo costituzionale (Brunazzo, 2004:644). Cosicché, come evidenziato in precedenza, la previsione dell'art. 95 Cost. in assenza di un contro bilanciamento di uguale valore, non poteva consentire ai processi di partecipazione regionale alla formazione degli atti comunitari di assumere più di tanto rilievo. Non si poteva andare oltre, neanche attraverso il tentativo di rafforzare il ruolo regionale sulla base del principio di "leale collaborazione" mancando tale principio di radici nel Testo costituzionale (Falcon, 2001:332).

Dopo l'avvento del nuovo Titolo V della Costituzione, non c'è stata una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale dei procedimenti legislativi, tale da coinvolgere gli enti regionali ai processi decisionali di loro interesse (Antonelli, 2007:47). Il loro coinvolgimento continua ad essere garantito dalla partecipazione degli stessi alla Conferenza Stato-Regioni.

Tuttavia, il crescente peso dei rapporti tra Regioni e UE ha indotto il legislatore a riscrivere la disciplina della sessione "comunitaria" della Conferenza Stato-Regioni, dedicata, con cadenza almeno semestrale, alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale e provinciale, la cui prima previsione risale alla legge n. 86 del 1989, disponendo che il Governo informi tempestivamente le Camere sui risultati emersi da tale sessione (Antonelli, 2007:53). La legge 4 febbraio 2005 n. 11 ribadisce e precisa i contenuti della sessione comunitaria che

definisce come una speciale seduta della Conferenza Stato-regioni dedicata “alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale e provinciale” (art. 17). Tale sessione “speciale” deve tenersi “almeno due volte l’anno”, analogamente a quanto previsto dall’art. 5, comma 1, del decreto n. 281/97 ma prevedendo che la cadenza delle riunioni non deve essere superiore ai sei mesi, anche su richiesta dei Presidenti delle regioni (Carpani, 2006:1964).

L’obiettivo è di assicurare un scambio informativo tra i soggetti coinvolti nel processo di formazione ed attuazione del diritto comunitario in ossequio al principio di coordinamento e di leale collaborazione (Art. 17, comma 1 della l. 11/2005). In particolare, il comma 2, dell’art. 17 chiarisce che la Conferenza “in sessione comunitaria” deve esprimere parere tanto sugli indirizzi generali relativi all’elaborazione e all’attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali quanto sui criteri e le modalità per conformare l’esercizio delle funzioni regionali all’osservanza e all’adempimento degli obblighi comunitari. Allo stesso tempo è stata ribadita la necessità che esprima parere sullo schema del disegno di legge annuale comunitario. La Conferenza in sessione comunitaria è destinataria di attività referente da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e del Governo sulla posizione italiana che si intende assumere in seno, rispettivamente, al Consiglio europeo e al Consiglio dei ministri dell’UE (art. 5, c. 10, l. 11/2005) (Antonelli, 2007:53). La sessione comunitaria non è solo occasione per esprimere pareri o per discutere di problematiche comuni a Stato e Regioni riguardanti il rapporto con l’Unione, ma anche l’occasione per sancire accordi (Carpani, 2006:123) sugli indirizzi in materia comunitaria (Antonelli, 2007:54). L’attivazione della sessione comunitaria non ha impedito che questioni di rilevanza comunitaria fossero trattate delle sessioni ordinarie (Carpani, 2006:165).

Da uno studio fatto (Antonelli, 2007:54 e ss.) sul ruolo svolto dalla sessione comunitaria negli anni che vanno dal 1989 al 2007 è emerso che

l'attività della sessione dall'iniziale attenzione per i temi concernenti il ruolo estero delle Regioni e i rapporti tra queste e lo Stato nell'ambito del processo di integrazione europea sembra muovere verso la prevalenza dell'attività consultiva nei confronti della produzione normativa statale. Al pari si assiste ad una trasformazione della concertazione politica nella partecipazione al processo di formazione della legislazione attuativa. Inoltre, se le posizioni proposte dalle Regioni vengono per la maggior parte accolte dal Governo statale nelle sessioni comunitarie, allo stesso tempo le questioni comunitarie non mancano di essere discusse anche al di fuori delle sessioni speciali e in sede unificata (Antonelli, 2007:58). Rispetto alla previsione contenuta al comma 1, art. 5 del decreto n. 281, caratterizzata dalla doverosità del Governo di tenere conto delle "esigenze" rappresentate dalle Regioni "nella materie di competenza di queste ultime", alla lett. *a* del comma 2, dell'art. 17 le "esigenze" sono state sostituite con i predetti "indirizzi generali" dello Stato che paiono più protesi a definire modalità di comportamenti al fine dell'(auspicato) raccordo che a fissare direttamente le modalità di quest'ultimo. Una soluzione peraltro che pare in linea con il dettato costituzionale che assegna alla legge dello Stato il compito di dettare "le norme di procedura" che oltre all'esecuzione, riguardando anche la "partecipazione alle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari" (art. 117, comma 5, Cost.).

È in questa sede infatti che i governi regionali possono "dialogare" con il Governo e il Parlamento nazionali, spiegando attività che vanno da quella consultiva a quella di indirizzo, da quella di codecisione a quella informativa, attività in parte già normate dal decreto legislativo n. 281 del 1997 ed in parte ridisciplinate dalla legge n. 11 del 2005. In particolare, la scelta operata dal legislatore del 2005 di non regolare espressamente i rapporti tra queste due fonti normative ha suscitato anche incertezze interpretative (Carpani, 2006:165).

Per quanto riguarda il ruolo della Conferenza nella fase ascendente comunitaria diretta delle Regioni, la necessità di raggiungere una posizione unitaria si è imposta anche nella fase di elaborazione degli indirizzi strategici nazionali. In base al dettato dell'art. 5, comma 1, della legge n. 131 del 2003, la Conferenza Stato-Regioni costituisce la sede istituzionale nella quale raccordare le linee della politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti comunitari con le esigenze rappresentate dalle Regioni e dalle Province autonome nelle materie di loro competenza (art. 17, c. 2, l. 11/2005).

All'attività di indirizzo può essere ricondotta la designazione in sede di Conferenza, dei componenti regionali in seno alla Rappresentanza permanente italiana presso l'UE. Infatti, sono concordate in Conferenza Stato-Regioni le modalità con le quali le Regioni e le Province autonome partecipano, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea al fine di concorrere direttamente, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari, secondo il dettato costituzionale dell'art. 117, c.V, della Costituzione. Trattandosi di disposizione che non modificano l'assetto delle competenze delle Regioni, nel senso che non possono essere rappresentate come tali in seno al Consiglio dei Ministri della Comunità (Ciaurro, 2003:100), parte della letteratura ritiene possibile utilizzare, a tal fine, lo strumento dell'accordo (Carpani, 2006:162). Inoltre, in Conferenza Stato-Regioni è stipulato un accordo "generale" di cooperazione tra Governo e Regioni⁵⁹ che fissa i criteri e le procedure per la designazione da parte del Governo del Capo delegazione, che può essere anche un Presidente di Regione o di Provincia autonoma quando l'atto comunitario ricade nelle materie di competenza residuale delle Regioni (art. 5, l. 131/2003).

⁵⁹ L'accordo "generale" è stato sancito nella Conferenza del 16 marzo 2006.

Ma è la possibilità per le Regioni di “concorrere” alla formazione degli atti di natura comunitaria che dovrebbe rilanciare il ruolo istituzionale della Conferenza. Tuttavia la legge n. 11/2005 non si spinge fino in fondo nell’innovazione di tale sessione. La legge mantiene in essere lo schema delle “intese deboli”. Ne consegue che il rispetto delle garanzie partecipative poste a favore delle Regioni esaurisce la propria rilevanza all’interno dell’ordinamento nazionale senza condizionare la posizione italiana nei confronti della Comunità. In questo caso la Conferenza dispone di un innovativo strumento di “garanzia” dato dalla possibilità di richiedere al Governo di apporre una riserva di esame in sede di Consiglio dei ministri dell’UE. La previsione rimane comunque generica e porta a ritenere che esso possa essere esercitato disgiuntamente dalla componente regionale (Antonelli, 2007:51). Il fatto che il legislatore abbia trasportato in Conferenza il medesimo strumento, quello della riserva di esame, riconosciuto al Parlamento, sembra voler considerare l’organismo di raccordo quale sede di supplenza rispetto alla mancata integrazione dell’assemblea parlamentare ovvero a “parlamentizzare” la Conferenza stessa (Gambale, 2006). Dalla lettera della norma può trarsi il carattere obbligatorio della riserva, in quanto la stessa non lascia margini di discrezionalità alla scelta adesiva governativa. Se questa opzione del legislatore contribuisce a valorizzare il ruolo della Conferenza, tuttavia non dà una risposta adeguata alla rappresentazione degli interessi regionali e locali in sede comunitaria, rimanendo sempre la posizione italiana condizionata dal consenso finale del Governo statale (Antonelli, 2007:51). La letteratura, in realtà, considera l’attività di codecisione della Conferenza come «una richiesta delle Regioni in Conferenza Stato-Regioni di cui quest’ultima prende atto e “rigira” al Governo, secondo una modalità non dissimile di quanto accade per l’esercizio dell’attività consultiva» (Carpani, 2006:169). Tra l’altro la “riserva di esame” non ha il carattere della genericità, riguarda soltanto il singolo atto sul quale interviene e serve per congelare

temporaneamente la posizione italiana sul progetto stesso (Carpani, 2006:169).

Il legislatore con la legge 11/2005 ha regolato per la prima volta la partecipazione degli enti locali alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario, sia coinvolgendo le loro associazioni rappresentative (art. 2, c. 2; art. 6, c. 1 e art. 7, c. 2, della legge 11/2005) sia valorizzando la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, quale momento istituzionale di raccordo e concertazione (art. 6, c. 2 e art. 18 della legge 11/2005).

A queste due sedi istituzionali di raccordo tra i diversi livelli di governo, si sono affiancati, come già esposto nel paragrafo precedente, nuovi organismi di coordinamento orizzontale tra le istituzioni territoriali. Oltre ad alimentare l'innegabile forza di penetrazione nell'ordinamento nazionale del principio di sussidiarietà, la partecipazione delle Regioni all'UE ha contribuito a rafforzare la loro posizione di autonomia nei confronti dello Stato, in quanto sono considerate dirette interlocutrici delle istituzioni europee, grazie anche alla previsione di sedi di partecipazione diretta delle Regioni, qual è il Comitato delle Regioni (Bassu, 2006:441), o di coordinamento a livello comunitario, come ad esempio la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni d'Europa (Bassu, 2006:439).

Lo sbilanciamento del sistema verso le Conferenze, investite del compito di concretizzare il principio di leale collaborazione e di assicurare la partecipazione delle autonomie alle decisioni nazionali, è frutto della mancata istituzione del "Senato federale" ovvero della fallita integrazione della Commissione parlamentare per gli affari regionali (Antonelli, 2007:66). La Conferenza è lo strumento di negoziazione politica e sintesi di livelli di Governo. Si tratta di uno strumento per corroborare la forza di una "Repubblica una ed indivisibile" (art. 5 Cost.), in un sistema istituzionale ormai articolato (art. 114 Cost.), fondato sul principio di leale collaborazione, dove l'uniformità non è più

imposta ma frutto di un lavoro di cooperazione. La Conferenza è ancora il luogo che assicura «una funzione suppletiva nei confronti di una seconda Camera che ancora non c'è» (Bifulco, 2005), come nella partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario o nell'esercizio della iniziativa del Governo o nell'attuazione delle deleghe legislative (Carpani, 2006:194). In altri casi infine la Conferenza è un terzo livello, tra Governo e Regioni, di sintesi di volontà per decisioni non imputabili più ai soggetti che la compongono. Ci sono ancora incertezze sul ruolo delle Conferenze a ragione della mancata costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze stesse. Nella Costituzione non viene data rilevanza agli aspetti dinamici di *governance* e manca una disciplina dei raccordi (Merloni, 2002:845). Anche la debole rilevanza del principio di leale collaborazione nella Costituzione (Carpani, 2006:148) alimenta l'incertezza interpretativa sul ruolo delle Conferenze (Antonelli, 2007:67). Se le Regioni rappresentano il livello di governo nel quale concretizzare il principio di leale collaborazione, è anche il livello di governo che può determinare l'inefficace funzionamento del sistema delineato dal legislatore statale. Non a caso le novelle costituzionali del 1999 e del 2001 hanno esteso gli ambiti di regolazione statutaria regionale al più ampio "ordinamento regionale", infatti l'art. 123 Cost. si riferisce sia all'organizzazione che al funzionamento della Regione ed ha sottratto gli statuti regionali ai limiti fissati dalla legislazione ordinaria statale. Al legislatore statutario è richiesto non più un approccio settoriale e riferito alla persona giuridica della Regioni, ma l'impegno per la costruzione di un coerente ordinamento regionale, capace di incidere sulla "forma di governo regionale" (Olivetti, 2002:145-146). "Se la Regione è dunque libera di organizzarsi come crede, con il solo limite della Costituzione, il suo Statuto potrà (e dovrà) occuparsi di fonti [...], di sussidiarietà verticale ma anche orizzontale e, in quest'ambito, dei suoi rapporti con le altre autonomie locali, le autonomie funzionali e i cittadini" (Carli, 2002:185),

con l'estero e l'Unione Europea (Antonelli, 2007:69). In attesa, pur tuttavia, di una più soddisfacente sistemazione dei raccordi istituzionali a livello costituzionale, la Conferenza Stato - Regioni - Autonomie locali (Piraino, 2002:14) è l'unica sede di raccordo di tutti gli enti costitutivi della Repubblica, soprattutto nell'ambito della partecipazione all'ordinamento comunitario. La sfida che le Regioni dovranno affrontare in questo nuovo ruolo europeo consisterà nella capacità di trovare un equilibrio che valorizzi le peculiarità locali nel rispetto del principio costituzionale di unità evitando il rischio di accentuare le differenze territoriali per non incidere negativamente sui principi di coesione economica sociale dell'UE (Antonelli, 2007:73).

CAPITOLO 5

RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE PER L'ESECUZIONE DEGLI ATTI COMUNITARI (FASE DISCENDENTE DEL *POLICY MAKING* EUROPEO)

5.1. I poteri normativi regionali e l'esecuzione dei regolamenti comunitari

Per stabilire quali siano le competenze delle Regioni nella fase discendente del *policy making* europeo, il primo accertamento da effettuare è verificare se esiste una garanzia costituzionale delle competenze legislative delle regioni. Nei sistemi in cui alle entità substatali sono attribuite funzioni legislative garantite dalla Costituzione, la competenza per l'esecuzione degli atti comunitari è suddivisa generalmente tra Stato Centrale e autonomie periferiche nel rispetto delle modalità di ripartizione delle competenze legislative previste dalla Costituzione. Il processo di integrazione europea, però, svolge una funzione di adeguamento dell'ordinamento interno alla produzione normativa di livello comunitario. Quest'ultima può essere di natura originaria (i trattati), oppure derivata (regolamenti, direttive, decisioni), ed è inoltre frutto delle decisioni della Corte di Giustizia delle Comunità europee. In questa sede si farà riferimento soltanto alla produzione normativa derivata in particolare ai regolamenti ed alle direttive. In Italia dopo la riforma del 2001 è la Carta costituzionale a sancire espressamente la regola che, nell'applicazione della normativa comunitaria, debbano essere comunque rispettate le competenze delle Regioni.

Nel periodo precedente la riforma, la fase discendente del *policy making* europeo ha assunto le peculiarità connesse alla mancanza di una disciplina costituzionale delle fonti di origine comunitaria.

Nel capitolo 3 è stato già evidenziato come il processo di integrazione europea, in assenza di una garanzia costituzionale, abbia derogato la normale ripartizione delle competenze riconosciute alle Regioni provocandone una compressione a causa della coincidenza dei campi di intervento tra l'UE e le Regioni. Nel trattare la fase discendente del *policy making* europeo in relazione ai poteri normativi regionali, va precisato che l'adeguamento dell'ordinamento interno alla produzione normativa di livello comunitario assume due forme. La prima forma di adeguamento avviene tramite interventi di natura legislativa. Gli interventi legislativi normalmente hanno come oggetto le direttive, le quali, richiedono una vera e propria attività normativa di attuazione. Il legislatore in questi casi considera la regione nella sua veste di legislatore. La seconda forma di adeguamento avviene tramite interventi di natura non legislativa. L'oggetto degli interventi di natura non legislativa possono essere sia le direttive che i regolamenti comunitari, i quali richiedono una mera esecuzione in via amministrativa. Il legislatore in questi casi non considera la regione nella sua veste di legislatore. L'attività di attuazione della normativa comunitaria da parte delle Regioni viene quindi distinta tra attività legislativa e attività amministrativa.

La prima volta in cui l'ordinamento giuridico nazionale prese in esame la questione comunitaria, limitò il coinvolgimento delle Regioni nell'attività di esecuzione della normativa comunitaria esclusivamente all'attività amministrativa delle Regioni. Con il d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 di attuazione della legge di delega del 1975 n. 382⁶⁰, già illustrato

⁶⁰ La legge di delega del 1975 n. 382, all'art. 1, comma 3, n. 5), disponeva che "sarà provveduto, nelle materie spettanti ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, al trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative relative all'attuazione dei regolamenti della CEE e di sue direttive, fatte

nel capitolo 3, erano stati definiti nell'ordinamento nazionale i meccanismi sostitutivi all'inadempimento delle Regioni, nonché il ruolo delle stesse nell'applicazione delle norme comunitarie. Il decreto, dopo aver affermato che lo Stato, anche nelle materie trasferite o delegate alle Regioni, esercitava le funzioni attinenti ai rapporti internazionali e con la CEE, con l'art. 6 trasferiva alle Regioni, nelle materie definite dal medesimo atto, le funzioni amministrative relative all'applicazione dei regolamenti comunitari. Non era contenuta, invece, alcuna previsione riguardo alla possibilità di eseguire tali atti mediante legge. La scelta del legislatore, si basava sull'assunto che i regolamenti fossero sempre completi e, dunque, di immediata applicabilità, secondo la definizione datane dal TCEE (Iurato, 2005:51). Occorre precisare che l'obbligo di adattamento dell'ordinamento interno si pone soprattutto con riferimento alle direttive comunitarie⁶¹, in quanto, conformemente alla previsione dell'art. 249, par. 3, del Trattato CE, in via generale e di principio sono esse stesse ad imporre allo Stato membro di adottare gli atti necessari alla loro puntuale attuazione (Pastore, 2007:138). La previsione nell'ordinamento legislativo italiano, della competenza delle Regioni a dare attuazione al diritto comunitario in via legislativa si è sviluppata parallelamente alla previsione della possibilità per lo Stato di intervenire con la propria normativa. L'ingerenza dello Stato trova la sua *ratio* dal fatto di non esporsi ad un inadempimento di fronte agli organi comunitari. Questo ha permesso allo Stato centrale di intervenire con la propria normativa di dettaglio nelle materie sottoposte alla potestà legislativa regionale, vincolando e superando così i legislatori regionali.

proprie dallo Stato". Al tempo stesso, si prevede un potere sostitutivo per il caso di inattività regionale "che comporti inadempimenti agli obblighi comunitari".

⁶¹ I regolamenti comunitari infatti sono espressamente definiti dall'art. 249, par. 1, del Trattato CE quali atti direttamente applicabili in ciascuno Stato membro. Conseguentemente essi producono i loro effetti senza che sia necessario un intervento formale delle autorità interne agli Stati membri, salvo se richiesto dallo stesso regolamento comunitario. Alla luce di tale rapporto tra le fonti comunitarie e quelle interne, è del tutto legittimo emanare regolamenti regionali direttamente esecutivi di regolamenti comunitari, senza l'intermediazione di una legge regionale (cfr. Corte cost. 26 ottobre 1995, n. 461).

Si tratta quindi di uno strumento che consente allo Stato di tutelarsi di fronte ad eventuali inerzie regionali.

Tuttavia le ipotesi per le quali era previsto l'esercizio di un potere sostitutivo non riguardavano soltanto le competenze regionali in ambito comunitario ma anche l'esercizio di funzioni amministrative delegate. L'attuazione del diritto comunitario ha influito sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni, operando una vera e propria riallocazione delle competenze attuative. Con una distinzione. Nelle materie assegnate alla competenza concorrente tra Stato e Regioni l'ingresso nell'ordinamento giuridico italiano dei regolamenti comunitari, ha compreso la potestà delle Regioni di emanare norme di dettaglio e quella dello Stato di fissare principi fondamentali. Nelle materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni ha intaccato l'ampia autonomia riconosciuta a tali enti. Tali conseguenze sono da imputare alla natura dell'atto comunitario considerato - il quale, a norma dell'art. 249 (ex 189) del TCEE, è dotato di portata generale, è obbligatorio in tutti i suoi elementi ed è direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Proprio partendo dalle definizioni degli atti previsti dal TCEE, nel corso degli anni si è sviluppata la tendenza della Comunità ad emanare atti le cui caratteristiche non sempre corrispondevano a quelle individuate nella fonte sulla produzione, elaborando, così, regolamenti incompleti, ma anche direttive dettagliate. Da qui si aprì lo spiraglio che consentì alle Regioni di dare attuazione in via normativa dei regolamenti incompleti. Se quindi l'iniziale disciplina dell'esecuzione dei regolamenti comunitari incidenti in materie di competenza delle Regioni aveva spogliato queste ultime della loro autonomia normativa, la successiva disciplina ha cercato di assicurare un coinvolgimento adeguato agli enti regionali. Fondamentale fu il contributo della giurisprudenza della Corte costituzionale. L'orientamento della Corte fu di cominciare a classificare un atto prendendone in considerazione la struttura piuttosto che la

denominazione conferita dal legislatore europeo. In tal senso la Corte costituzionale con sentenza n. 304 del 30 settembre 1987, riconosceva la competenza regionale all'attuazione in via normativa dei regolamenti incompleti. La Corte costituzionale con questa sentenza ammetteva l'emanazione di norme statali che si frapponessero fra quelle comunitarie e quelle regionali di esecuzione, anticipando un'impostazione che avrebbe sostenuto nella sentenza del 3 dicembre 1987 n. 433.

In quest'ultima pronuncia, infatti, la Corte aveva individuato i casi nei quali erano legittime l'interposizione statale e la conseguente compressione della competenza delle Regioni in relazione ai regolamenti incidenti su materie assegnate alla potestà di questi enti. Al riguardo, la Corte aveva considerato come un'eccezione, l'interposizione dello Stato, non ritenendo ammissibile che l'esecuzione di una produzione normativa su più livelli, dovesse comportare l'esautorazione dell'ultimo di tali livelli, cioè di quello regionale.

La normativa successiva ha lasciato sostanzialmente immutata la disciplina, solo perfezionando - in senso più garantista per le Regioni - il meccanismo sostitutivo previsto nel d.P.R. 616/77 nell'ipotesi di mancata esecuzione regionale di fonti europee (Iurato, 2005:53).

La legge successiva, infatti, riconosceva la possibilità di esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato in caso di inerzia della Regione ma, a tal fine, contemplava una procedura che la letteratura, in seguito, considerò come volta a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione (Caretto, 2003:561; Onida e Cartabia, 1997:613; Cartabia e Weiler, 2000:205 e ss.). Secondo l'articolo 11 della legge 9 marzo 1989 n. 86, infatti, in caso di inadempimento degli obblighi comunitari che fosse derivato da inattività amministrativa regionale, il Governo avrebbe avviato la procedura disciplinata dall'art. 6 del d.P.R. 616/77, nella quale si prevedeva che, con deliberazione del Consiglio dei Ministri, emanata su parere della Commissione parlamentare per le questioni

regionali e dopo aver sentito la Regione inadempiente, potesse essere assegnato a quest'ultima un congruo termine per eseguire, scaduto il quale, perdurando l'inattività, il Consiglio avrebbe disposto l'intervento sostitutivo statale. Quest'ultimo avrebbe potuto essere affidato - in ciò consisteva la novità introdotta con l'art. 11 - ad una commissione composta da tre membri, di cui uno designato dalle Regioni.

Quanto descritto è, dunque, un *meccanismo sostitutivo successivo*, con cui si è cercato di temperare la tutela delle competenze regionali con l'esigenza di prevedere strumenti che evitassero allo Stato di incorrere in procedimenti comunitari per inadempimento⁶².

La Corte costituzionale, nella sentenza 10 febbraio 1997 n. 20, confermava la necessità di preservare in capo allo Stato funzioni sostitutive ma riconobbe che tali funzioni potessero essere disciplinate in modo più rispettoso dell'autonomia regionale.

La Corte costituzionale, inoltre, con sentenza n. 304 del 30 settembre 1987, prima richiamata, aveva riconosciuto allo Stato un *potere sostitutivo suppletivo*, destinato a operare nell'ipotesi in cui le Regioni e le Province autonome si fossero trovate nell'impossibilità d'intervenire tempestivamente e fossero sussistiti comprovati motivi d'urgenza determinati dall'imminente scadenza dei termini per l'adempimento degli obblighi comunitari. In questo caso, la compressione delle competenze regionali e provinciali operata con le norme statali, in quanto tese a evitare allo Stato la responsabilità internazionale per l'inadempimento, trovava legittimità nell'esigenza del rispetto degli obblighi internazionali. La Corte costituzionale prevedeva che l'intervento sostitutivo dello Stato in quelle materie che norme costituzionali rimettevano alla competenza delle Regioni, non doveva vanificare tale competenza. Prevedeva a tal fine il coinvolgimento degli enti medesimi preventivamente e che gli stessi fossero ascoltati in

⁶² L'art. 11 della legge 86/89 è stato abrogato e sostituito con l'art. 8 della legge n. 131, del 5 giugno 2003, con il quale è stata data attuazione al novellato art. 120 Cost.

merito alla loro possibilità di adempimento. Il provvedimento doveva essere posto in essere soltanto in caso di esito negativo. Stabiliva infine che la disciplina del provvedimento sostitutivo si doveva porre come “*suppletiva*” o “*cedevole*” nei confronti dei successivi atti d’esercizio da parte delle autorità regionali e provinciali, delle competenze ad essa attribuite.

A questo punto diventa rilevante l’ampiezza della potestà normativa riconosciuta alle regioni negli ordinamenti di appartenenza.

Nel nuovo articolo 117 Cost., la potestà legislativa esclusiva - prima goduta dalle sole Regioni ad autonomia speciale - è riconosciuta anche alle Regioni ordinarie e la sua applicazione è estesa a tutte le materie diverse da quelle elencate e assegnate alla potestà esclusiva o concorrente dello Stato (Iurato 2005:56). Le competenze legislative così individuate, inoltre, sono concepite, in certa misura, come flessibili. Nel nuovo testo dell’art. 116 Cost., infatti, si sancisce che alle Regioni a statuto ordinario, su iniziativa delle stesse, possono essere attribuite “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”. Questa previsione, che riguarda tutte le materie di legislazione concorrente e alcune di legislazione esclusiva statale, introduce, dunque, la possibilità di forme differenziate di autonomia tra tali Regioni. Nel 1° comma dell’art. 117 Cost., inoltre, si statuisce che la legislazione regionale è assoggettata, in generale, agli stessi limiti previsti per quella statale, cioè “al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”; mentre, al 3° comma dell’art. 117, con riferimento alle materie di legislazione concorrente, tra le quali sono inclusi i rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni, si afferma che la potestà legislativa è riconosciuta alle Regioni, “salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”. Riguardo alle Regioni ad autonomia speciale, nel nuovo testo si conferma che esse godono “di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i

rispettivi statuti adottati con legge costituzionale”, e si chiarisce che a queste, sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, si applicheranno le disposizioni della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 nelle parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già godute (Iurato, 2005:57). L’esigenza di adempiere tempestivamente agli obblighi di adattamento imposti dal diritto comunitario soprattutto in considerazione della crescente mole di materie attribuite alla Regioni, in forza della potestà legislativa residuale loro riconosciuta dall’art. 117, c. 4 Cost., suggerisce alle Regioni l’utilizzazione di tutte le fonti normative di cui esse sono titolari per la puntuale attuazione del diritto comunitario (Fragassi, 2007:115). Il dovere di esecuzione degli atti comunitari ha assunto per i poteri regionali il carattere della generalità, avendo ora una competenza residuale ed esclusiva.

Dal confronto con la definizione delle norme comunitarie contenute nel Trattato UE e il dato costituzionale è possibile constatare che all’amministrazione regionale compete, in virtù del principio di leale collaborazione stabilito all’art. 10 del Trattato UE⁶³, tanto l’esecuzione delle norme comunitarie direttamente applicabili nell’ordinamento interno quanto la disapplicazione delle norme interne in contrasto con il diritto comunitario (Fragassi, 2007:115). Dal punto di vista dell’attività amministrativa delle Regioni non c’è differenza tra l’esecuzione di un trattato comunitario o l’esecuzione delle direttive, soprattutto dalla verifica del significato di «diritto comunitario direttamente applicabile». Per «diritto comunitario direttamente applicabile» deve intendersi non solo i regolamenti comunitari, ma «tutto il complesso di norme che si caratterizzano per il fatto di imporre agli Stati un obbligo chiaro e preciso, non condizionato e perfetto, compresi i principi affermati nelle

⁶³ L’art. 10 del Trattato UE stabilisce: «Gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l’esecuzione degli obblighi derivanti dal presente Trattato ovvero determinati dalle Istituzioni della Comunità (c. 1). Essi facilitano quest’ultima nell’adempimento dei propri compiti (c. 2). Essi si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente Trattato (c. 3)».

sentenze interpretative della Corte di giustizia» (Pastore, 2004:230), sembrano poterci rientrare anche i regolamenti incompleti, le direttive dettagliate o direttamente applicabili.

Al riguardo si osserva che l'art. 1, c. 2 della legge 11/2005 stabilisce che: «gli obblighi di cui al comma 1 (ossia quelli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'UE) conseguono: a) all'emanazione di ogni atto comunitario e dell'Unione europea che vincoli la Repubblica italiana ad adottare provvedimenti di attuazione; b) all'accertamento giurisdizionale, con sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, delle incompatibilità di norme legislative e regolamentari dell'ordinamento giuridico nazionale con le disposizioni dell'ordinamento comunitario; c) all'emanazione di decisioni-quadro e di decisioni adottate nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale».

5.2. I poteri normativi regionali e l'esecuzione delle direttive comunitarie

La seconda forma di adeguamento dell'ordinamento interno alla produzione normativa comunitaria derivata riguarda l'attività legislativa delle Regioni. Le Regioni esercitano i poteri normativi per l'esecuzione delle direttive comunitarie tramite interventi legislativi e non soltanto da un punto di vista amministrativo come per i regolamenti.

L'evoluzione normativa che ha consentito a tutte le regioni l'attuazione immediata delle direttive comunitarie, è stata lunga e complessa.

Inizialmente l'attuazione legislativa delle direttive Comunitarie recepite con legge dallo Stato, doveva avvenire nell'ambito dei principi indicati con la stessa legge statale. Nell'art. 6 d.P.R. 616/77, dopo il riconoscimento di tale competenza, permane il divieto di dare immediata attuazione alla direttiva. Si prevedeva infatti che la stessa

poteva essere esercitata dalle Regioni solo successivamente al recepimento delle direttive con una legge dello Stato che contenesse l'espressa indicazione delle norme di principio.

Lo stesso articolo 6, infatti, precisava che la legge statale sarebbe stata applicata in tutte le sue disposizioni fino a quando e nel caso in cui le Regioni non avessero proceduto all'esecuzione mediante proprie leggi.

L'articolo attribuiva allo Stato la possibilità di esercitare un potere sostitutivo in caso di inerzia - legislativa o amministrativa - della Regione interessata, che poteva essere esercitato anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale⁶⁴. Veniva sancito come ordinario, così, il ricorso a un meccanismo *sostitutivo preventivo* all'inadempimento regionale. Il ruolo delle Regioni era alquanto limitato. Riassumendo: la Regione poteva provvedere all'attuazione delle direttive comunitarie solo dopo il loro formale recepimento nell'ordinamento ad opera della legge dello Stato e nei limiti dei principi dettati dalla legge Statale. Lo Stato inoltre, aveva un potere sostitutivo sia preventivo che successivo (Caretti, 2003:560-561). In positivo si osserva che veniva in questo modo stabilita la cedevolezza delle norme statali, di dettaglio, di fronte alle leggi regionali emanate. Le Regioni risultavano per la prima autorizzate a dare attuazione alle direttive comunitarie con proprie leggi, previa intermediazione legislativa dello Stato. Quest'ultima venne esclusa dalla successiva legge 183/1987 con riferimento alle sole Regioni a statuto speciale, alle quali con l'art. 13 veniva riconosciuta la potestà di attuare le direttive nelle materie di competenza esclusiva. La competenza era vincolata all'adeguamento alle eventuali leggi dello Stato contenenti norme di principio. Un ruolo di maggior rilievo in tema di partecipazione al processo normativo comunitario, è stato riconosciuto alle Regioni soprattutto nella fase discendente dalla c.d. legge La Pergola del 1989 n.

⁶⁴ Cfr. Corte costituzionale, sentt. 182/1976, punti 2 ss. del considerato in diritto, e 81/1979, punti 2 ss. del considerato in diritto, nonché ANZON A., *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003b, p. 156.

86. Si tratta di una evoluzione normativa nella direzione del riconoscimento a tutte le Regioni della competenza all'attuazione immediata delle direttive superando in questo modo l'art. 13 della legge 183/87 e fornendo una nuova disciplina dell'attuazione regionale di tali atti comunitari.

In primo luogo, la c.d. legge La Pergola ha introdotto la "legge comunitaria": uno strumento legislativo nazionale, a cadenza annuale, volto a garantire l'adeguamento periodico dell'ordinamento interno al diritto comunitario col quale si stabiliscono anche i principi fondamentali ai quali deve attenersi il legislatore regionale (Coduti, 2007:82).

Per quanto riguarda il coinvolgimento delle Regioni nella fase discendente del processo normativo comunitario, la legge, alle sole regioni speciali, nelle sole materie di potestà primaria, consentiva di dare autonoma attuazione alle direttive anticipando il recepimento statale (art. 9, comma 1). Tutte le Regioni a statuto ordinario e le stesse Regioni a statuto speciale nelle materie di potestà concorrente dovranno, invece, attendere «l'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva alla notifica della direttiva» (comma 2) (Falcon, 2001:330). In questo consiste la novità, la potestà di dare direttamente attuazione alle direttive dopo l'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva alla loro notifica. Secondo il nuovo disposto, cioè, le Regioni non erano più obbligate ad aspettare l'esercizio della competenza normativa statale prima di procedere all'attuazione mediante propri atti, ma solo ad attendere che trascorresse il lasso di tempo fra la notifica della direttiva e l'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva a tale notifica, periodo durante il quale il diritto di emanare la normativa al riguardo era riservato allo Stato. La legge in questione garantiva una maggiore autonomia delle Regioni nell'attuazione degli obblighi comunitari (Di Cesare, 2005:5) ma ribadiva l'operatività del meccanismo *sostitutivo preventivo* all'inadempimento regionale, introdotto con l'art. 6 d.P.R. 616/77, con l'aggiunta, però,

che le disposizioni statali, dettate per l'adempimento degli obblighi comunitari e da applicare interamente in assenza di atti normativi regionali, potevano essere introdotte, oltre che con legge, anche con regolamento, se così disposto dalla legge comunitaria.

Con la legge 86/89 era sancito, dunque, un regime differenziato per l'attuazione delle direttive, a seconda che esse incidessero su materie affidate alla competenza esclusiva o concorrente delle Regioni. La legge non dava dei chiarimenti circa l'attuazione delle direttive dettagliate o direttamente applicabili (Iurato, 2005:59 ss.).

Nella legge 86/89, infatti, tacendosi su tali direttive, si lasciava supporre che anche ad esse, nelle materie di competenza concorrente, si applicasse il divieto d'immediata attuazione da parte delle Regioni. Ciò era sembrato in contrasto con la giurisprudenza da parte della CGCE, che alle direttive dettagliate aveva riconosciuto effetti diretti negli ordinamenti interni se e nelle parti in cui ponessero obblighi precisi e incondizionati a carico dello Stato, facendo sorgere, così in capo ai singoli veri e propri diritti soggettivi, destinati a operare nei rapporti verticali con gli organi statali e, dunque, anche regionali. La giurisprudenza della Corte costituzionale sebbene abbia in seguito cercato di tutelare l'autonomia regionale di fronte alle esigenze dell'integrazione comunitaria⁶⁵, ha però ribadito, anche dopo la riforma del Titolo V, che lo Stato è l'unico responsabile per l'eventuale inadempimento degli obblighi comunitari⁶⁶.

Per quanto riguarda l'attività legislativa delle Regioni, solo con l'art. 13 della successiva legge n. 128/1998 le Regioni a statuto ordinario vennero equiparate alle Regioni a statuto speciale e (Celotto, 2006:116) a tutte le Regioni è consentito dare diretta ed immediata attuazione delle

⁶⁵ Cfr. Corte costituzionale, sent. 126/1996, in particolare punto 5 del considerato in diritto.

⁶⁶ Cfr. Corte costituzionale, 238/2004, punti 6 ss. del considerato in diritto e 239/2004, punti da 4 a 6 del considerato in diritto. Si vedano le osservazioni di BILANCIA P. (2002), *Regioni e attuazione del diritto comunitario*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, XXIII, n. 1, gennaio/febbraio, p. 54.

direttive in tutte le materie proprie, qualunque sia la potestà (primaria e concorrente) esercitata.

Contemporaneamente, come illustrato in precedenza, ci fu il potenziamento dei poteri della Conferenza Stato-Regioni.

L'evoluzione della legislazione sull'attuazione delle direttive e l'esecuzione dei regolamenti, dunque, ha mitigato l'impatto della legislazione europea sulle potestà regionali.

Ciononostante, la compressione dell'autonomia normativa delle Regioni nelle materie affidate alla loro competenza esclusiva a seguito dell'emanazione di direttive è risultata di immediata evidenza: tale competenza è divenuta di fatto concorrente (Greco, 2000:297). La compressione in conseguenza dell'immissione nell'ordinamento giuridico italiano di direttive concernenti materie assegnate alla potestà concorrente delle Regioni, invece, non solo non è emersa in modo altrettanto lampante, ma addirittura sembra non si sia verificata. Sembra, infatti, la potestà statale di principio quella maggiormente intaccata. La stessa è stata praticata solo nella misura in cui non sia stata assorbita dagli obiettivi e dai principi sanciti nella direttiva. Sembra sia rimasta sostanzialmente integra, invece, la competenza regionale concorrente, potendo le norme regionali derogare alle norme statali di dettaglio. Queste ultime, infatti, sono state meramente dispositive, cioè destinate a operare solo in assenza dell'intervento normativo regionale (Iurato, 2005:60).

Tuttavia, sia le direttive sia le leggi statali non sempre si sono limitate a mere disposizioni di principio ma contenevano delle disposizioni particolareggiate. Tanto da poter concludere che la potestà normativa regionale, tanto esclusiva quanto concorrente, talvolta ha assunto "carattere residuale" (Greco, 2000:299), cioè ha finito per potersi svolgere nell'ambito degli spazi delimitati dall'esercizio delle potestà comunitaria e statale. L'emanazione delle direttive comunitarie nelle materie di competenza delle Regioni ha comunque riconfigurato la

potestà normativa in relazione a tre livelli: quello comunitario, responsabile della definizione degli scopi e dei criteri generali; quello nazionale, competente alla fissazione di principi inderogabili; quello regionale, titolare della competenza all'attuazione.

La normativa fin qui analizzata si è sviluppata in assenza di disposizioni costituzionali riguardanti esplicitamente l'esecuzione e l'attuazione del diritto comunitario derivato e, dunque, concernenti le competenze regionali in questo ambito, assumendo le peculiarità fin qui descritte. Tale lacuna è stata colmata col nuovo V comma dell'art. 117 Cost., secondo cui *“le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza [...], provvedono all'attuazione ed 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”*. Il novellato art. 117 Cost., da un canto, ha fornito copertura costituzionale al diritto/dovere delle Regioni di attuare la normativa europea, e dunque ha sottratto tale diritto/dovere alla disponibilità della legge ordinaria, d'altro canto, ha obbligato a verificare la legislazione ordinaria esistente al riguardo (Caretta, 2003:563).

La considerazione dei poteri, adesso sanciti a livello costituzionale, di dare esecuzione ed attuazione agli atti comunitari, per un verso, e la valutazione che le nuove materie affidate alla competenza legislativa regionale sia di tipo esclusivo che di tipo concorrente coincidono sovente con i settori d'intervento della Ce/Ue, per altro verso, hanno spinto le Regioni a formulare, nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, la proposta di istituire la legge comunitaria regionale sul modello della legge comunitaria statale. Tramite tale legge l'ordinamento regionale verrebbe annualmente adeguato alla normativa comunitaria ed alle sentenze della CGCE, così che si ridurrebbero i casi di inadempimento regionale e dunque i casi di

attivazione del potere sostitutivo statale (Iurato, 2005:61). L'idea di istituire una *legge comunitaria regionale* compare per la prima volta in un progetto di legge nel 2001 all'interno del testo unificato elaborato dal Comitato ristretto della XIV Commissione della Camera dei Deputati (Politiche dell'Unione europea), al quale il Presidente aveva affidato il compito di armonizzare gli articolati presentanti con tre diverse proposte (di cui una governativa) di modifica della legge La Pergola⁶⁷. Nel testo unificato era presente una disposizione⁶⁸ che la letteratura da subito riteneva introdurre "*una specie di legge comunitaria regionale*" (Anzon, 2002b:612). Il progetto non entrò però in vigore, poiché il progetto di legge decadde a causa della conclusione della XIII legislatura. Anche le Regioni chiedevano di utilizzare questo tipo di strumento⁶⁹. Durante la XIV legislatura, la previsione delle legge comunitaria regionale compariva in alcuni progetti di legge di riforma della legge La Pergola e veniva inclusa nel testo della legge 4 febbraio 2005 n. 11 (cd. legge Buttiglione), la quale, come già visto nel capitolo 5, all'art. 8, c. 5, lett. e), fa riferimento a "*leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle Regioni e dalle Province autonome*" (Cartabia e Violini, 2005:507). Lo strumento della legge comunitaria regionale è stato prospettato, anche in letteratura, essenzialmente con la finalità di rendere più efficiente la fase regionale di attuazione del

⁶⁷ Così il testo unificato elaborato dal Comitato ristretto e adottato come testo base nella seduta dell'8 febbraio 2001 dalla XIV Commissione permanente della Camera dei Deputati, intitolato "*Modifiche della legge 9 marzo 1989, n. 86*" (C. 171 Lembo, C. 7504 Saonara e C. 7546 Governo).

⁶⁸ Art. 11, lett. c): "Le Regioni possono, secondo le norme dei rispettivi ordinamenti statuari, adottare annualmente leggi recanti disposizioni per l'adempimento, anche mediante regolamenti regionali, degli obblighi [...comunitari], vertenti su materie di competenza regionale".

⁶⁹ La Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome, verso la fine del 2002, aveva approvato un documento dal titolo "*Il recepimento degli atti normativi comunitari. Una proposta: la legge comunitaria regionale*", che ipotizzava di "*utilizzare uno strumento efficace e organico nel recepimento degli obblighi comunitari, definito [...] quale "legge comunitaria regionale"*". Esso veniva approvato dalla Conferenza dei Presidenti di Regione in occasione della riunione tenutasi a Palermo il 31 ottobre 2002 (oggi reperibile in www.regioni.it). L'intenzione delle Regioni era poi ribadita di fronte alla XIV Commissione della Camera del 16 gennaio 2003, dal coordinatore della Conferenza dei Presidenti di Regione per la materia comunitaria, secondo cui "*anche le Regioni dovrebbero approvare la propria legge comunitaria: si tratta di un punto fondamentale sul quale stiamo lavorando, ci troviamo in fase piuttosto avanzata e vorremmo giungere a predisporre una bozza comune*".

diritto comunitario, ossia per contrastare “la inidoneità, in linea pratica, di un meccanismo di attuazione realizzato con singola legge regionale, in relazione ai tempi ed alle capacità decisionali dei Consigli” (De Liso, 2003). All’interno di questa prospettiva si chiedeva quindi che l’istituzione della legge comunitaria regionale si accompagnasse alla previsione di una “riserva dell’iniziativa alla Giunta” (De Liso, 2003) per evitare casi di infrazione del diritto comunitario. Altra parte della letteratura, auspicava che la legge comunitaria regionale potesse divenire la sede di “Un rinvio strutturato e sistematico alla fonte regolamentare [che] consentirebbe un’implementazione efficace delle norme comunitarie in sede regionale, agevolando il percorso normativo ed avvicinandolo al modello nazionale” (Bilancia, 2002:57). Nonostante tale impostazione sia stata sostanzialmente dominante tra i fautori della legge comunitaria regionale, questo strumento si presta ad un diverso impiego: quello di creare un binario privilegiato per consentire una maggiore partecipazione dei Consigli alla attività di adeguamento dell’ordinamento regionale a quello europeo (Spadacini, 2007:394). Non a caso, alcune voci hanno auspicato “una legge comunitaria regionale, che garantisca adeguata informazione al Consiglio e conferisca ad esso incisivi poteri di indirizzo in materia comunitaria” (Tarli Barbieri, 2004:718). Appare necessario, premettere, però che la riforma costituzionale implementando le competenze delle Regioni, aumenta anche la dipendenza dello Stato dalle Regioni in merito alla attuazione del diritto comunitario, così da rendere necessaria una attenta analisi degli strumenti volti al recepimento del diritto comunitario predisposti da tutti i livelli territoriali di governo (Coduti, 2007:86). L’esercizio della potestà legislativa regionale si svolge nell’ambito di materie già disciplinate dalla normativa comunitaria. La produzione legislativa regionale in materie quali: *energia, ogm, società dell’informazione, aree naturali protette*, sono solo alcuni degli esempi, comuni a più regioni, di interventi legislativi che si confrontano interamente con i

vincoli comunitari. Oltre al diretto recepimento delle direttive comunitarie ad opera dell'attività legislativa regionale, all'intervento della legislazione nazionale, in tale contesto, l'accertamento del rispetto dei "vincoli" derivanti dall'ordinamento comunitario è un'operazione imprescindibile per la corretta formazione dei progetti di legge regionale. Il dato di partenza tornano ad essere le norme del Trattato, le norme di diritto derivato e l'interpretazione giurisprudenziale fornita dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee. Tuttavia, le «previsioni comunitarie» del Titolo V costituiscono un quadro costituzionale dell'integrazione comunitaria già raggiunta dall'ordinamento interno al momento della sua entrata in vigore. Ciononostante, dalla comparazione del nuovo titolo V della Costituzione con l'evoluzione registratasi nella legislazione ordinaria e nella giurisprudenza è possibile intravedere alcuni elementi di novità.

Il V comma dell'art. 117, Cost., relativamente alla fase discendente, dispone che le Regioni e le Province autonome provvedono alla attuazione ed all'esecuzione del diritto comunitario, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato. Niente di nuovo si riscontra in questa formulazione dal momento che già prima della l. cost. 3/2001, le Regioni potevano dare attuazione al diritto comunitario senza attendere la legge statale di recepimento, seppure nel rispetto dei limiti alla loro potestà legislativa. Sotto questo profilo una parte della letteratura, considera innovativa la possibilità, riconosciuta alle Regioni nelle materie di competenza residuale, di dare attuazione al diritto comunitario senza dover rispettare il limite delle disposizioni statali di principio ma solo quello delle norme di procedura indicate nel V comma dell'articolo 117 Cost. (Groppi, 2002:161-162; Carbone e Ivaldi, 2005:716-717; Bassu, 2006:433-434).

L'attuazione in via regolamentare degli obblighi comunitari da parte dello Stato risulta ridimensionata. Questa è consentita allo Stato solo nelle materie che - ai sensi dell'art. 117, c. 2, Cost. - rientrano nella sua

potestà esclusiva, considerato che l'art. 117, c. 6, Cost. riserva la potestà regolamentare nelle altre materie alle Regioni o - "in ordine alla disciplina dell'organizzazione delle funzioni loro attribuite" - a Comuni, Province e Città metropolitane (Coduti, 2007:90).

Per quanto riguarda gli "atti dell'Unione europea" di cui al V comma dell'art. 117 Cost., il tenore letterale della disposizione costituzionale pare consentire la diretta attuazione da parte delle Regioni di qualunque tipo di atto comunitario, col solo limite del rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato. Pur tuttavia tale disposizione costituzionale necessita di successivi interventi di rango legislativo al fine di "riempirla di contenuti" (Violini, 2005:233). Tali interventi si sono avuti con le due leggi di attuazione già incontrate nei capitoli precedenti e sono la legge c.d. La Loggia e la c.d. legge Buttiglione che riforma la c.d. legge La Pergola (Carbone e Ivaldi, 2005:704). Il fine era quello di dare concretezza ai diritti partecipativi previsti al V comma dell'art. 117 Cost. (Carbone e Ivaldi, 2005:704).

C'è da dire che il primo dei due interventi di adeguamento e cioè la l. 131/2003 (legge La Loggia), non si occupa affatto del coinvolgimento delle Regioni nella attuazione ed esecuzione del diritto comunitario, rinviando la definizione delle relative procedure ad un successivo intervento normativo. Parte della letteratura, criticò la scelta fatta nella relazione di accompagnamento della legge La Loggia 2003⁷⁰, di rinviare ai progetti di riforma della legge La Pergola la disciplina della fase discendente (Ciaurro, 2003:108 ss.; Crivelli, 2004:114-115; Chieffi, 2004:62 e ss.; Carbone e Ivaldi, 2005:719-720). La legge 11/2005 (legge Buttiglione) di riforma della legge La Pergola, offre una lettura restrittiva della disposizione costituzionale in esame (Coduti, 2007:90). Il testo della Legge 11/05 riserva alla trattazione della fase discendente del diritto comunitario gli articoli 8, commi primo secondo e terzo, 16 e

⁷⁰ A.S., relazione n. 1545-A, XIV legislatura.

17. L'intento del legislatore era di potenziare le modalità di partecipazione regionale alla fase discendente sulla scia del maggior ruolo riconosciuto a livello europeo alle Regioni e il nuovo quadro costituzionale.

La legge n. 11/2005 detta le modalità attraverso le quali deve avvenire la partecipazione delle Regioni all'attuazione del diritto comunitario nell'articolo 8 il quale si occupa di definire la procedura preparatoria alla predisposizione del disegno di legge comunitaria. Il primo comma afferma che lo "Stato, le Regioni e le Province autonome, nelle materie di propria competenza *legislativa*, danno *tempestiva* attuazione alle direttive comunitarie". Il primo comma dell'art. 8 nel ribadire che le Regioni, al pari dello Stato, hanno l'obbligo di dare attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di propria competenza *legislativa*, precisa che l'attuazione deve essere "*tempestiva*". Affinché l'azione delle Regioni sia tempestiva la legge riconosce alle Regioni il diritto ad essere informate su tutti gli atti comunitari. Al secondo comma si legge che sarà compito del presidente del Consiglio dei ministri, ovvero del Ministro per le politiche comunitarie, tenere informate, oltre che le Camere, anche le regioni e province autonome, per il tramite della Conferenza Stato-Regioni, circa "gli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea". Gli obblighi di informazione diventano rilevanti per la fase discendente così come lo sono diventati per la fase ascendente (Cartabia e Violini, 2005:506; Bassu, 2006:433). Il cuore della cooperazione istituzionale, sia nel senso del ruolo comunitario delle Regioni come anche nel senso del dovere della partecipazione, così come già affermato per l'attivazione della fase ascendente, risiede nell'informazione. Posto in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri - o al Ministro per le Politiche comunitarie - l'obbligo informativo è generalmente stabilito nei confronti del Parlamento, delle Giunte e dei Consigli regionali per il tramite delle rispettive Conferenze. 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.

Il successivo terzo comma, implica la fase della verifica dello stato di conformità dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario, che coinvolge sia le autorità statali interessate sia le amministrazioni regionali e delle Province autonome, per le materie di propria competenza e ciascuno per il proprio ordinamento. La legge La Pergola prevedeva il coinvolgimento in questa fase del solo Parlamento⁷¹. Per quanto concerne lo Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le politiche comunitarie si occupa, con la collaborazione delle amministrazioni interessate, della *verifica preliminare* della conformità dell'ordinamento interno e degli indirizzi di politica del Governo agli atti normativi e di indirizzo comunitari. A scadenza quadrimestrale il ministro per le Politiche comunitarie trasmette i risultati della suddetta verifica e le eventuali ulteriori misure da intraprendere per assicurare la conformità dell'ordinamento interno ad diritto comunitario, agli organi parlamentari competenti, alla Conferenza Stato-Regioni, alla Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, per la formulazione di eventuali osservazioni. A loro volta, le Regioni e le Province autonome, per quel che attiene alle materie di loro competenza, verificano lo stato di conformità dei propri ordinamenti in relazione ai predetti atti comunitari e ne trasmettano le risultanze al Dipartimento per le politiche comunitarie, con riguardo alle misure da intraprendere.

All'esito della verifica e tenuto conto delle osservazioni ricevute, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le politiche comunitarie, entro il 31 gennaio di ogni anno presenta al Parlamento un

⁷¹ Art. 2 della legge n. 86 del 1989.

disegno di legge recante: “Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee”, tale titolo è completato dall’indicazione: “Legge comunitaria” seguita dall’anno di riferimento.

Nell’ambito della relazione a tale disegno di legge, il Governo 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 (comma 5).

La legge prosegue poi nel ribadire al primo comma dell’articolo 16 che le “Regioni e le Province autonome, nelle materie di propria competenza, possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie”. Nel passo successivo opera una distinzione con le “materie di competenza concorrente”, prevedendo che in queste materie le Regione e le Province autonome, invece, devono rispettare i principi fondamentali *indicati* dalla legge comunitaria di cui agli artt. 8 e 9, l. 11/2005. Per di più prevede che tali principi prevalgono sulle contrarie disposizioni già emanate dalle Regioni e Province autonome⁷². Diversamente dalla previgente disciplina, si osserva che la legge comunitaria dovrà però limitarsi alla sola “*indicazione*” di principi, senza giungere, come prima, a dettare altre eventuali norme inderogabili diverse da quelle di principio, ma ritenute in ogni caso essenziali ai fini dell’attuazione della direttiva.

Le disposizioni di cui sopra sono conformi all’art. 117, comma V, della Costituzione a cui danno attuazione. Come il V comma, prevedono che nelle materie di competenza legislativa residuale, le Regioni e le Province autonome sono tenute a rispettare solo le norme di procedura dettate dallo Stato mentre, nelle materie che rientrano nella potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, le autonomie locali dovranno rispettare anche i principi fondamentali stabiliti dalla legge comunitaria

⁷² Così l’art. 16, c. 2 l. 11/2005; cfr. anche l’art. 9, c. 1 lett. f), della stessa legge.

(Coduti, 2007:95). Si possono quindi individuare, a seconda dei casi, i due vincoli ai quali è sottoposta l'azione di attuazione del diritto comunitario delle Regioni. I vincoli consistono nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato e il rispetto dei principi fondamentali stabiliti da legge dello Stato (Carbone e Ivaldi, 2005: 717). Partendo dal secondo vincolo, questo è attinente all'attuazione del diritto comunitario da parte delle Regioni per le materie concorrenti di cui al c. 3, art. 117, Cost. Il vincolo consiste nel rispetto dei principi fondamentali indicati dalla legge comunitaria. La legge 11/2005 considera tali principi come parametro di legittimità della legislazione statale ma non prende posizione circa il tipo di atto con il quale viene data attuazione alle direttive e cioè se in via legislativa o tramite regolamenti (Coduti, 2007:96). La scelta in questione potrebbe apparire opportuna dal momento che la questione è demandata all'autonomia statutaria degli enti interessati.

Il quarto comma dell'art. 16, infine, si occupa del recepimento del diritto comunitario nelle materie che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato, suscitando dubbi e perplessità interpretative (Coduti, 2007:96 e ss.).

Passando ora a considerare il primo vincolo individuato e cioè le norme di procedura, queste sono rivenibili nell'articolo 16 della legge 11/2005. Il secondo comma dell'art. 16 identifica la procedura che le Regioni e le Province autonome devono seguire nel caso in cui i *provvedimenti* adottati per dare attuazione alle direttive comunitarie, riguardino le materie di propria competenza *legislativa*. La procedura consiste nel fatto che i provvedimenti devono recare nel titolo il numero identificativo della direttiva attuata ed essere immediatamente trasmettiti in copia conforme alla Presidenza del Consiglio dei ministri -

Dipartimento per le politiche comunitarie⁷³. Un'altra procedura è quella indicata per gli obblighi di informazione previsti dall'art. 8. La previsione dell'art. 16 lascia intendere con la parola “*provvedimenti*” al secondo comma, che gli atti regionali di attuazione delle direttive comunitarie “nelle materie di propria competenza legislativa”, possano essere adottati in via legislativa, ma anche tramite lo strumento amministrativo, come d'altra parte già previsto dopo la modifica apportata alla legge 86/89 con la legge comunitaria per il 1999. A conferma di ciò l'art. 16 ribadisce il fatto che le Regioni, nelle materie di propria competenza, quindi in quelle di competenza sia concorrente sia residuale/esclusiva, possono dare attuazione “immediata” alle direttive, cioè senza il bisogno di attendere il preventivo intervento legislativo dello Stato, come del resto già veniva previsto nella precedente disciplina. Dall'analisi del testo della legge Buttiglione è possibile riscontrare la presenza di “disomogeneità nelle definizioni normative” (Cartabia e Violini, 2005:480). Le definizioni fanno riferimento in alcuni casi alla «competenza legislativa» delle Regioni e delle Province autonome, in altri alla «competenza legislativa o amministrativa», in altri ancora fanno riferimento genericamente alla «competenza». Nello specifico, in merito all'attuazione del diritto comunitario, l'art. 8, c. 1, afferma che lo Stato, le Regioni e le Province autonome «danno tempestiva attuazione» alle direttive comunitarie, mentre l'art. 16, c. 1, si limita a disporre che le Regioni e le Province autonome «possono dare immediata attuazione alle direttive» (Coduti, 2007:106-107). L'indeterminatezza della materia e la fluidità del criterio stesso della competenza ha suscitato la perplessità di chi auspicava una più accurata configurazione delle norme (Cartabia e Violini, 2005:480). Soprattutto in considerazione del lungo *iter* di approvazione della norma

⁷³ Questa disposizione ricalca l'art. 9, c. 2-bis l. 86/1989, aggiunto dall'art. 13, l. 128/1998, e modificato dall'art. 6, l. 422/2000.

in questione al Parlamento⁷⁴, preceduto da un dibattito in sede di Conferenza Stato-Regioni e Conferenza unificata (Scrimaldi, 2004:177-178 e Gambale, 2003:1-2). Le materie oggetto della partecipazione alla fase discendente e della collaborazione tra Stato e Regioni sono di difficile individuazione in quanto hanno dei confini incerti. Tra chi considera la legge Buttiglione non particolarmente innovativa (Groppi, 2002:265-266), al punto tale da far prevalere l'illusione di una effettiva partecipazione delle Regioni all'elaborazione e all'attuazione delle normative comunitarie sulla realtà (Cabone e Ivaldi, 2005:742-743), c'è chi trae delle considerazioni sulla legge Buttiglione «tutto sommato positive» (Di Cesare, 2005:7).

Rispetto al riconoscimento della potestà a dare immediata attuazione a tutti gli atti dell'UE del V comma dell'art. 117, Cost., questa disciplina, però, appare piuttosto scarna (Coduti, 2007:95), tanto da spingere ad ipotizzare margini di integrazione da parte di statuti e leggi regionali, nonostante la riserva di legge statale prevista dall'art. 117, c. V, Cost. In letteratura si evidenzia la difficoltà ad interpretare il riconoscimento di tale riserva di legge statale di fronte alla previsione di un'ampia autonomia statutaria e legislativa delle Regioni nell'ambito in esame. Non a caso in alcuni statuti regionali hanno trovato spazio e riconoscimento espresso le “leggi comunitarie regionali” (Carbone e Ivaldi, 2005:721; Adinolfi, 2004:759-764 e Mazzina, 2006:285-286 e 292-293). A tal proposito l'art. 8, c. 5, lett. e), l. 11/2005 prevede che nella relazione che accompagna il progetto di legge comunitaria annuale, il Governo deve fornire «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 a leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle Regioni e dalle Province autonome». A tutta evidenza, si tratta di un

⁷⁴ L'A.C. 3123, XIV legislatura, infatti è stato presentato alla Camera dei deputati il 2 settembre 2002.

“suggerimento” (Bilancia, 2002:49) alle Regioni e alle Province autonome che nella loro attività di recepimento del diritto comunitario, possano utilizzare uno strumento analogo a quello nazionale e cioè la legge comunitaria regionale (Cartabia e Violini, 2005:507; Carbone e Ivaldi, 2005:721; Mazzina, 2006:285). L’adozione della legge comunitaria garantisce la certezza del diritto per l’amministrazione regionale, cui compete, come già detto nel primo paragrafo di questo capitolo, in forza del principio di leale collaborazione stabilito all’art. 10 del Trattato UE, tanto l’esecuzione delle norme comunitarie direttamente applicabili nell’ordinamento interno quanto la disapplicazione delle norme interne in contrasto con il diritto comunitario (Fragassi, 2007:115).

Lo schema di disegno di legge comunitaria verrà poi sottoposto (art 17, comma 2, lett. c) all’esame della Conferenza Stato-Regioni che, sulla base del decreto legislativo n. 281 del 1997, esprimerà un parere in merito, come d’altro canto già previsto dalla vecchia legge La Pergola all’articolo 10, comma 2°, lettera b) come modificato dalla legge n. 128 del 1998. L’elenco è predisposto dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni ed è trasmesso alla Presidenza del Consiglio entro il 25 gennaio di ogni anno. L’art. 17 riprende, quasi letteralmente, il dettato dell’articolo 10 della legge n. 86 del 1989: in base a tale articolo, la Conferenza deve riunirsi in sessione comunitaria almeno ogni sei mesi, su convocazione del Presidente del Consiglio dei ministri, per trattare delle politiche comunitarie.

L’articolo 17, è dedicato alla trattazione della sessione Comunitaria della Conferenza Stato-Regioni, attraverso tale articolo l’attività della Conferenza sfocia nell’emissione di pareri, oltre che in relazione al progetto di legge comunitaria, anche circa gli “indirizzi generali relativi all’elaborazione e all’attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali” e in merito “ai criteri e le modalità per conformare l’esercizio delle funzioni regionali all’osservanza e all’adempimento degli obblighi” derivanti dall’appartenenza dell’Italia

all'Unione europea. L'esito di queste sessioni, nonché i pareri, verranno poi portati a conoscenza delle Camere tramite il Governo. Tale previsione è certamente strumentale ad un maggiore coinvolgimento delle regioni e delle province autonome alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario (Billocci, 2006:8).

Non si può fare a meno di notare il collegamento forte dell'attività consultiva con la fase discendente del diritto comunitario. In questa fase infatti, il ruolo consultivo della Conferenza Stato-Regioni, assume notevole rilievo a fronte della preoccupazione statale di garantire celermente l'adeguamento dell'ordinamento nazionale agli obblighi comunitari onde evitare possibili responsabilità e conseguenze risarcitorie (Antonelli, 2007:48). La Conferenza Stato-Regioni oltre all'attività di informazione, di consultazione, di indirizzo e codecisione, è coinvolta nelle procedure di sostituzione per omessa, tardiva o urgenza di ottemperare a obblighi di adeguamento degli enti territoriali ai vincoli dell'ordinamento comunitario nelle materie di competenza regionale (artt. 10, c. 3; 11, c. 8 e 16, c. e, della Legge 11/2005). Viene comunque esclusa la possibilità che si configuri una vera e propria competenza ad adottare atti o provvedimenti da parte della Conferenza Stato-Regioni in sostituzione dell'inadempiente, sembra aprirsi, anche in questi casi, la via volta alla conclusione di un accordo tra i soggetti interessati (Antonelli, 2007:49). Non viene meno la possibilità per il Governo di esercitare i poteri sostitutivi costituzionalmente previsti dall'art. 117, c. 5 e 120, comma 2. Non c'è stato spostamento della competenza regionale in favore delle Conferenza per adottare un provvedimento o una decisione, neanche cedevole, al posto della regione inerte (Carpani, 2006:171-172).

Non c'è stato uno spostamento neanche a favore di un maggior coinvolgimento delle Assemblee elettive. Tale ultima considerazione può trarsi dal disposto dell'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 Stato-Regioni 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 (Sardella, 2007:454).

Per quanto riguarda gli atti comunitari per i quali è prevista la diretta attuazione da parte delle Regioni e le Province autonome, la legge 11/2005 distingue - nelle materie di competenza regionale - tra l'attuazione delle direttive e quella delle decisioni dell'Unione europea. L'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di competenza regionale è rimessa direttamente alle Regioni e alle Province autonome⁷⁵. Per quanto riguarda le decisioni, invece, l'art. 14, l. 11/2005, ne rimette l'attuazione al Governo, anche nelle materie di competenza regionale, consentendo alle autonome locali solo la possibilità di esprimere - attraverso il Presidente della Regione o della Provincia autonoma - un voto consultivo nella riunione del Consiglio dei Ministri⁷⁶, e di formulare eventuali osservazioni sulle decisioni attraverso la Conferenza dei Presidenti e quella dei Consigli⁷⁷. Per questa previsione, c'è chi ritiene che la legge Buttiglione riprende in parte,

⁷⁵ Cfr. art. 16, l. 11/2005.

⁷⁶ Cfr. art. 14, c. 3 l. 11/2005.

⁷⁷ Cfr. art. 14, c. 4 l. 11/2005.

quanto era disposto dalla legge La Pergola, ma considera tale previsione, dopo la riforma del Titolo V, difficilmente compatibile con il nuovo art. 117, c. V Cost. dal momento che le Regioni hanno la potestà a dare immediata attuazione a tutti gli atti dell'UE (Coduti, 2007:98). Con la riforma costituzionale del titolo V, anche il potere sostitutivo ha trovato una collocazione nel testo costituzionale. La riforma del Titolo V, se da una parte ha scartato la possibilità per lo Stato di continuare a interferire nelle materie di competenza regionale, ha consentito allo Stato la possibilità di sostituirsi agli enti substatali nell'esercizio delle loro competenze attuative della normativa comunitaria ai fini della salvaguardia della responsabilità unitaria dello Stato a livello europeo. Il legislatore costituzionale ha disciplinato il potere sostitutivo con due disposizioni: l'articolo 117, comma V che affida alla legge dello Stato la "disciplina delle modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza" e l'articolo 120, comma 2⁷⁸ che, tra i casi che legittimano il ricorso al potere sostitutivo del *Governmento*, inserisce la fattispecie del mancato rispetto della normativa comunitaria. L'inserimento del medesimo istituto in due differenti disposizioni costituzionali ha indotto i costituzionalisti ad interrogarsi se questa poteva essere una apparente duplicazione e ricondursi ad un'unica ipotesi. Dal vivace dibattito sviluppatosi, la ricostruzione corretta appare quella di Pizzetti perché la pone in relazione al vincolo comunitario che entrambi i legislatori devono rispettare. Secondo Pizzetti il potere sostitutivo dell'art. 117, V comma, fa riferimento a un potere sostitutivo da esercitare in caso di inadempienza delle Regioni rispetto all'attuazione e all'esecuzione di accordi internazionali o di atti comunitari. L'art. 120, secondo comma, invece, fa riferimento a un potere sostitutivo da esercitare nei confronti

⁷⁸ Così l'art. 120, 2° comma, Cost.: "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria[...]. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione".

degli organi delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni, nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria (Pizzetti, 2002:250).

Entrambi i commi considerati fanno riferimento a una legge statale che disciplini l'esercizio del potere sostitutivo in essi previsto, anche se le condizioni e i criteri direttivi che tali leggi devono seguire sono diversi nei due casi. La tesi prospettata da Pizzetti è che l'art. 117, quinto comma faccia riferimento solo agli atti normativi (ed essenzialmente agli atti del legislatore regionale).

Questa disposizione troverebbe dunque la sua piena giustificazione proprio nel riferimento a quanto disposto dal primo comma del medesimo articolo e ribadito dal quinto comma. Le due norme, infatti, indicano con chiarezza il rapporto diretto che nel nuovo sistema si instaura tra le fonti comunitarie e l'attività legislativa delle Regioni.

Al contrario, il potere sostitutivo dell'art. 120, secondo comma riguarda invece ogni attività non legislativa che, compiuta indipendentemente dall'organo regionale o locale che le ponga in essere, determini comunque il mancato rispetto di norme comunitarie.

Tale ricostruzione sul significato dell'inserimento del potere sostitutivo in ben due disposizioni appare corretta in quanto il Governo non potrebbe sostituirsi all'inadempienza del legislatore, mentre potrebbe esercitare il suo potere sostitutivo nell'ipotesi in cui il mancato rispetto di norme comunitarie è provocato dall'attività non legislativa degli organi regionali e territoriali (Pizzetti, 2002:252).

La tesi prospettata da Pizzetti è che l'art. 120, secondo comma faccia riferimento all'attività amministrativa degli enti substatali.

Si nota che sicuramente si tratta di attività amministrativa proprio attraverso il richiamo al principio di sussidiarietà e di leale collaborazione contenuto soltanto nell'art. 120 Cost. Si rimanda alla legge statale di attuazione la scelta delle soluzioni più opportune in

merito alla determinazione dell'organo ed il soggetto che potrà esercitare tale potere di sostituzione (Pizzetti, 2002:253)⁷⁹.

Si passa ora a considerare come sia stato recepito dalla legislazione di attuazione il potere sostitutivo previsto dagli artt. 117, V comma e 120, II comma, Cost.

Le due leggi di attuazione n. 131/2003 e n. 11/2005, sembrano volte a disciplinare, rispettivamente, l'art. 120, II c. e l'art. 117, V c., Cost. (Coduti, 2007:100).

La legge n. 131/2003 disciplina con l'art. 8, comma 2, in generale, il 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. Nel disciplinare l'esercizio del potere sostitutivo in relazione alla violazione degli obblighi comunitari, non chiarisce il tipo di inadempimento rispetto al quale si legittima l'intervento sostitutivo, facendo semplicemente riferimento alla "violazione della normativa comunitaria", e rinviando all'art. 120, II c., Cost. (Coduti, 2007:101). Quest'ultima disposizione costituzionale, poi, contempla genericamente la possibilità di esercitare il potere sostitutivo "nel caso di mancato rispetto [...] della normativa comunitaria" mentre l'art. 117, c. V, Cost., fa riferimento solo ai casi di "inadempimento". Dal combinato degli artt. 120 Cost. e 8, l. n. 131/2003, di conseguenza, si deve presumere che l'intervento sostitutivo del Governo non sia limitato al solo caso dell'inerzia delle Regioni nel recepire il diritto comunitario, ma possa esercitarsi anche nel caso in cui la Regioni adotti atti in contrasto con la normativa Comunitaria (Marchetti, 2005:250). In secondo luogo, la legge in questione non permette di chiarire se l'intervento sostitutivo possa essere amministrativo o, come nell'ipotesi dell'art. 117, c. V, Cost., anche

⁷⁹ Di parere contrario è GIANFRANCESCO E., "Il potere sostitutivo", in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, 2° ed., Torino, Giappichelli, p. 240-241.

legislativo (Coduti, 2007:102) ma per quello che in questa sede interessa si tratta di un intervento comunque sostitutivo dello Stato, esercitabile solo in conseguenza al mancato rispetto della normativa comunitaria da parte delle Regioni e delle Province autonome, e - salvo il caso di “assoluta urgenza” previsto al comma 4 dell’art. 8 l. 131/2003 - solo dopo aver messo in mora l’ente inadempiente. Comunque, dal concreto utilizzo degli strumenti offerti dalla l. n. 131/2003, nei casi di assoluta urgenza sembra che anche il potere sostitutivo di cui all’art. 120, Il c., Cost. possa muoversi sul piano legislativo⁸⁰. 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 avranno ommesso di dare attuazione diretta nel proprio ordinamento a norme contenute in una direttiva comunitaria il cui termine di recepimento è già decorso.

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.

⁸⁰ Il riferimento è ad un caso in cui il Governo si è servito dell’art. 8, l. 131/2003, forse della procedura d’urgenza prevista al comma 4, per esercitare il potere sostitutivo con un atto avente forza di legge su un atto legislativo della Regione, lasciando intendere, così, che anche il potere sostitutivo previsto dalla l. 131/2003 possa esercitarsi in ambito legislativo. È quanto verificatosi in seguito ad una ordinanza del Presidente della Corte di giustizia delle Comunità europee, 19 dicembre 2006, C-503/06, *Commissione c. Italia*, che ha disposto la sospensione dell’applicazione della l. r. Liguria 36/2006, *Attivazione della deroga per la stagione venatoria 2006/2007 ai sensi dell’articolo 9 comma 1, lettera a, terzo alinea della direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici*. Il Governo ha provveduto a sospendere la legge regionale con un decreto legge. Nello specifico l’art. 4, d.l. 27 dicembre 2006, n. 297, *Disposizioni urgenti per il recepimento delle direttive comunitarie 2006/48/CE e 2006/49/CE e per l’adeguamento a decisioni in ambito comunitario relative all’assistenza a terra negli aeroporti, all’Agenzia nazionale per i giovani e al prelievo venatorio*. In questo caso, infatti, il Governo non ha osservato nessuna delle garanzie procedurali previste dalla l. 11/2005.

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.

La legge 11/2005 detta con l'art. 11, comma 8, rubricato "*Atti in via regolamentare e amministrativa*", invece la disciplina volta a dare attuazione al potere sostituito di cui all'art. 117, V c., Cost. A tal fine dispone che nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome possono essere adottati atti normativi per porre rimedio all'eventuale inerzia di tali enti, nel dare attuazione a norme comunitarie. La disposizione, al fine di garantire l'attuazione del diritto comunitario, stabilisce che lo Stato possa esercitare il potere sostitutivo anche in via preventiva, attraverso lo strumento del *regolamento*. Si tratta di un intervento *preventivo cedevole* che entra in vigore solo a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l'attuazione della normativa comunitaria e solo nel territorio delle Regioni inadempienti. È un intervento preventivo cedevole in quanto perde efficacia nel territorio della Regione interessata, nel momento in cui la Regione inadempiente provvede ad adottare la necessaria normativa di attuazione della disciplina comunitaria (Carbone e Ivaldi, 2005:724-726). La procedura prevista, sembra rispettare il principio di leale collaborazione perché richiede che i regolamenti siano sottoposti al preventivo esame della Conferenza Stato-Regioni (Bassu, 2006:436; Chieffi, 2004:61-62). La letteratura considera questo, uno strumento volto, si a garantire, su tutto il territorio nazionale il puntuale adempimento degli obblighi comunitari finalizzato ad evitare l'insorgere di una responsabilità per inadempimento dello Stato nei confronti dell'UE, ma che persevera, al contempo, il ruolo delle Regioni e delle Province autonome nel recepimento del diritto comunitario (Coduti, 2007:105). Tuttavia la letteratura non tace i dubbi che questo

meccanismo di *sostituzione preventiva* possa generare delle disparità tra le Regioni (Cannizzaro, 2005:155). Le Regioni che tempestivamente adempiono agli obblighi comunitari, infatti, non subiranno l'applicazione sul proprio territorio della normativa sostitutiva statale, formando in questo modo un proprio indirizzo in merito al recepimento del diritto comunitario. Al contrario, questo meccanismo potrebbe ingenerare l'inerzia di altre Regioni che non ritengano di dover dettare una disciplina che differisca in modo sostanziale da quella sostitutiva statale delegando, di fatto, tale funzione allo Stato (Cannizzaro, 2005:155).

La l. 11/2005 consente l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome anche attraverso *disposizioni legislative*, purché “alle condizioni e secondo la procedura di cui all'articolo 11, comma 8, secondo periodo”⁸¹. Il potere sostitutivo in questione si esercita con gli stessi limiti territoriali e temporali previsti per la sostituzione regolamentare. Diversamente da quest'ultimo, alla sostituzione legislativa non si estende lo strumento del preventivo esame dell'atto da parte della Conferenza Stato-Regioni. Tale procedura è prevista nel terzo periodo dell'art. 11, c. 8 l. 11/2005. Il terzo periodo non è, infatti, richiamato nell'art. 16, c. 3, della stessa legge (Carbone e Ivaldi, 2005:726). La c. d. legge Buttiglione, inoltre, richiede che la legge comunitaria rechi le disposizioni emanate nell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 117, V c., Cost., in conformità ai principi e nel rispetto dei limiti di cui al citato art. 16, c. 3.

L'ultima tipologia di potere sostitutivo relativa all'art. 117, V c., Cost. è prevista dall'art. 13, c. 2, l. 11/2005, che consente al ministro competente per materia l'intervento sostitutivo volto a porre rimedio all'inerzia regionale in tema di adeguamenti tecnici derivanti dalla norme comunitarie. Anche in questo caso i *provvedimenti statali*

⁸¹ Così art. 16, c. 3, l. 11/2005.

adottati si applicano, per le Regioni e le Province autonome nelle quali non sia ancora in vigore la propria normativa di attuazione, a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l'attuazione della rispettiva normativa comunitaria e perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione di ciascuna Regione o Provincia autonoma.

Tuttavia, c'è da dire che le procedure di infrazione per la violazione degli obblighi comunitari derivano, in particolar modo, dall'erronea applicazione delle direttive su materie complesse come ad esempio quella degli appalti e in materia ambientale (Pastore, 2007:142).

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 italiano⁸².

Si prevede, in particolare, il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti dei soggetti indicati dalla Commissione europea nelle cd. "regolazioni finanziarie operate a carico dell'Italia" a valere sulle risorse del FEAGA, del FEASR e degli altri Fondi aventi finalità strutturali; a valere sui fondi comunitari, vale a dire sulla quota di risorse comunitarie assegnate a ciascuna Regione nell'ambito degli strumenti della politica regionale nei confronti dei soggetti responsabili delle violazioni degli obblighi comunitari, degli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna rese dalla Corte di Giustizia ai sensi dell'art. 228, par. 2, del Trattato da parte della Commissione europea (Parodi e Puoti, 2006:109).

Il fatto che, lo Stato sia responsabile delle violazioni e inadempimenti comunitari delle Regioni e degli altri soggetti istituzionali, essendo i

⁸² 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.

quali privi di soggettività comunitaria, comporta che anche le implicazioni finanziarie derivanti da accertati inadempimenti o violazioni di origine regionale o locale siano imputabili dall'UE allo Stato stesso. La legge finanziaria 2007, all'art. 1, commi 1213-1223, ha previsto, come strumento che si aggiunge e che segue l'esercizio del potere sostitutivo, *l'azione di rivalsa* dello Stato verso i soggetti cui tali violazioni e inadempimenti sono riconducibili. L'intento della norma è quello di responsabilizzare il livello regionale e locale nei riguardi degli adempimenti derivanti dall'appartenenza all'Unione europea in considerazione, da un lato, delle competenze sempre maggiori di Regioni ed enti locali derivanti dalla riforma del Titolo V, dall'altro, di una recente applicazione in senso estensivo, in ambito comunitario, dell'art. 228 Tr. CE. Visto l'aumento delle procedure di infrazione la Commissione europea con decisione del 13 dicembre 2005⁸³ ha previsto a decorrere dal 1 gennaio 2006 la possibilità di richiedere alla Corte di Giustizia, in caso di condanna, l'applicazione di sanzioni pecuniarie a carico degli Stati membri. Da questa nuova interpretazione, avvallata dalla più recente giurisprudenza della Corte⁸⁴, possono derivare oneri finanziari per gli Stati molto più gravi rispetto al passato, secondo un meccanismo di calcolo delle sanzioni che intende scoraggiare a monte la mancata esecuzione della prima sentenza emessa dalla Corte di Giustizia (Parodi e Puoti, 2006). La decisione è scaturita dalla constatazione della prassi degli Stati membri di conformarsi al giudicato della Corte in fase avanzata della procedura.

Si deve aggiungere, infine, che nell'ambito dell'esame del disegno di legge comunitaria 2007 al Senato, tra gli emendamenti proposti, all'art. 6 compare l'inserimento di un nuovo art. 16-*bis* nella legge n. 11/2005 che, abrogando i commi 1213-1223 dell'art. 1 della legge finanziaria

⁸³ La Comunicazione della Commissione europea sull'applicazione dell'art. 228 è stata adottata con il numero SEC (2005) 1658.

⁸⁴ Per quanto riguarda la giurisprudenza della Corte di Giustizia, si può leggere la sentenza del 12 luglio 2005, causa C-304/2002, Commissione c. Francia.

2007, introduce nella legge n. 11/2005, con alcune modifiche e precisazioni, la disciplina dell'azione di rivalsa (art. 16-bis, *Diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di Regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto comunitario*).

Alla luce di tutto ciò occorre verificare se il potere sostitutivo è configurato, in modo tale da rispettare il ruolo di ente a competenza generale e residuale riconosciuto alle Regioni dalla Costituzione. Da quanto fino ad qui analizzato, c'è da dire che nonostante il tentativo di rispettare il principio di leale collaborazione, prevedendo per l'appunto forme di cooperazione tra Stato e Regioni nell'esercizio del potere sostitutivo, la nuova disciplina non sembra riconoscere affatto alle Regioni un ruolo equiordinato a quello statale. Nella disciplina dettata dalle leggi 131/2003 e 11/2005, infatti, il principio di leale collaborazione viene concretizzato limitandosi a prevedere obblighi di informazione ed il rispetto del procedimento previsto per l'esercizio del potere. A tal proposito si ricorda l'evoluzione del dibattito europeo, esaminata nei primi due capitoli sulla *governance*. Dalla Dichiarazione di Laeken in poi c'è stata una progressiva valorizzazione del principio di sussidiarietà ed un rafforzamento del controllo del principio stesso nel processo decisionale comunitario. Le autonomie territoriali europee hanno ottenuto, infatti, nell'ambito dei lavori della Convenzione sul nuovo testo del Trattato costituzionale europeo, un significativo riconoscimento espresso⁸⁵. La cooperazione interistituzionale, sia tra legislativi che tra legislativi ed esecutivi, unitamente alla predisposizione degli opportuni strumenti organizzativi interni all'amministrazione regionale, rappresenta indubbiamente la chiave del futuro funzionamento dell'intero sistema.

⁸⁵ L'art. 1 – 5, infatti, così recita: "l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti alla Costituzione e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali".

Lo scenario fin qui emerso appare non privo di contrasti. La riforma del titolo V sembra suggerire la predisposizione di strumenti di coordinamento atti a consentire alle Regioni una effettiva capacità di incidere sul processo normativo comunitario. La letteratura a sua volta coglie il potenziale insito nella riforma suggerendo l'utilizzazione di strumenti quali le intese c.d. forti o i pareri vincolanti (Woelk, 2003:597; Bassu, 2006:447-448; Casseti, 2004:119 e ss.), probabilmente sull'esempio dei *Länder* tedeschi. Gli strumenti apprestati dalle leggi n. 131/2003 e n. 11/2005, invece, sembrano ispirati ad una filosofia ben diversa, poco compatibile con l'idea di una «Repubblica delle autonomie» che sembra trasparire dalla riforma costituzionale (Coduti, 2007:109).

Tuttavia, le «previsioni comunitarie» del Titolo V costituiscono un quadro costituzionale dell'integrazione comunitaria già raggiunta dall'ordinamento interno al momento della sua entrata in vigore.

Allora si può ricorrere a considerazioni di valore. Il valore dell'innalzamento a livello costituzionale della previsione del potere di attuazione regionale degli atti dell'UE è quello di rendere irreversibile per il legislatore ordinario il principio della competenza attuativa delle Regioni (Caravita, 2002:123), ma d'altra parte è anche vero che esso costituzionalizza il dovere di queste ultime di effettivo e responsabile esercizio delle proprie potestà normative ai fini dell'adattamento degli ordinamenti regionali al diritto comunitario (Pastore, 2007:135).

In tal senso l'art. 117, V c., Cost., secondo il quale «le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, [...] provvedono all'attuazione e all'esecuzione [...] degli atti dell'Unione europea [...]», specifica il *dovere giuridico* di agire in tale senso, più che riconoscere una competenza regionale, la quale era già precedentemente sancita dalla legislazione ordinaria dello Stato (Chiti, 2002:1403; Parodi e Puoti, 2006:90). Tuttavia, si può dire in proposito che tutto l'ambito dell'attuazione comunitaria debba essere

ricondotto al concetto di potere-dovere, sia per quanto attiene all'ampio ambito di azione dello Stato, unico responsabile dell'adempimento degli obblighi comunitari nella sua qualità di parte contraente nell'adesione al Trattato UE, sia per quanto attiene all'esercizio delle competenze regionali nelle singole materie (Pastore, 2007:135-136).

All'interno del contesto fin qui analizzato, la possibilità di darsi nuovi Statuti prevista dal novellato art. 123 Cost. ha aperto nuovi spazi di intervento delle Regioni anche nei rapporti con l'Unione europea (Mazzina, 2006:286). Dal momento che le Regioni sono titolari di diritti di partecipazione e di nuove garanzie in ordine alla loro informazione sulle questioni in discussione a livello europeo e al loro coinvolgimento nel processo di formazione della posizione italiana sugli affari europei, risulta interessante verificare come tutto ciò viene recepito negli Statuti delle Regioni italiane.

CAPITOLO 6

LA “DIMENSIONE COMUNITARIA” REGIONALE ED IL DIRITTO DI PARTECIPAZIONE NEGLI STATUTI DELLE REGIONI ITALIANE

6.1. Strumenti normativi delle regioni e partecipazione al *policy making* europeo

La “dimensione comunitaria” regionale e il diritto dovere di partecipazione alla fase ascendente e alla fase discendente del *policy making* europeo riconosciuta alle Regioni dal nuovo quadro costituzionale dovranno essere accolti nei nuovi Statuti regionali. L’articolo 123 della Costituzione conferisce una nuova potestà statutaria in base alla quale le Regioni possono e devono organizzare la propria articolazione interna al fine di far fronte alle ulteriori competenze ed esercitare pienamente la loro accresciuta autonomia. Lo Statuto “norma fondamentale della Regione” (Olivetti, 2002:186-187), dovrebbe occuparsi di disciplinare, alle condizioni poste dai precetti costituzionali vigenti e dagli orientamenti interpretativi della Corte costituzionale, i principi generali dell’assetto organizzativo della Regione in relazione ai rapporti con l’Unione Europea e le procedure che presiedono all’attuazione del diritto comunitario. La disciplina contenuta negli Statuti regionali di “seconda generazione” (Bifulco, 2006), dovrebbe essere la risposta a due temi di primaria importanza. In primo luogo, le istituzioni regionali dovrebbe essere disciplinate dagli Statuti in modo tale da corrispondere efficacemente alle nuove competenze così da evitare che tali funzioni continuino ad essere esercitate dallo Stato nell’esercizio del suo potere sostitutivo successivo o preventivo. In

secondo luogo, le disposizioni degli Statuti dovrebbero consentire un coinvolgimento pieno del Consiglio regionale, in modo da evitare che nelle materie oggetto di sovrapposizione tra competenze regionali e comunitarie si determini uno svuotamento del Consiglio a favore della Giunta. Come già illustrato, gran parte della partecipazione alla fase ascendente viene gestita dalla Conferenza Stato-Regioni, dalla quale sono escluse le Assemblee legislative regionali (Giarda e D'Andrea, 2007).

Nella rappresentanza delle regioni italiane del centro nord coinvolte nei primi tre cicli delle politiche di coesione (Lippi, 2006:181), rientranti nelle aree obiettivo 2, si è riscontrata la quasi totale assenza dall'arena, dei partiti. Ciò significa che la rappresentanza ha assunto altri canali, in cui altri attori, ad esempio alcuni dirigenti amministrativi, hanno supplito la loro funzione (Lippi, 2006:207). Solo in rari casi come la Toscana, Emilia Romagna, Liguria per una certa fase, i politici regionali hanno dimostrato di acquisire un certo *know how* rispetto alle politiche comunitarie. Sono queste, singole esperienze coincidenti con quelle regioni che hanno dimostrato una pronta capacità di attivazione a Bruxelles (Fargion, 2006, 125-180). Assai diversa è la situazione nelle regioni del Mezzogiorno (Giannelli e Profeti, 2006:221-262). Qui fino alla fine degli anni 90 i fondi strutturali si sono calati in una sorta di vacuum sia politico che burocratico, con conseguenze disastrose in termini di organizzazione delle macchine amministrative. Ad eccezione della Basilicata, Abruzzo e Molise, la componente non elettiva si è rilevata non in grado di cogliere l'opportunità offerta dai fondi strutturali. Se nelle regioni del nord i Governi regionali costituiscono l'attore della rappresentanza che oscura, i partiti, tra le regioni del mezzogiorno che hanno beneficiato dei fondi per l'obiettivo 1, si osserva che in Basilicata, al pari di quanto accaduto in molte regioni italiane del centro-nord, l'impulso principale per la costruzione di un disegno organizzativo è venuto dall'apparato amministrativo. La parte politica ha

sostanzialmente assecondato queste dinamiche (Giannelli e Profeti, 2006:247). La situazione cambia in concomitanza dell'avvio del ciclo di programmazione 2000-06, grazie alla strategia messa in opera dall'alto, a perseguire l'obiettivo di ottenere quote aggiuntive di fondi strutturali per le regioni del Mezzogiorno, al raggiungimento di target procedurali e organizzativi predefiniti, in modo da costringere le regioni a cambiare rotta rispetto al passato e ad avviare un processo di modernizzazione (Giannelli e Profeti, 2006:221-262). Nel caso italiano, gli orientamenti comunitari in materia dei fondi strutturali si sono intrecciati alle dinamiche endogene di cambiamento nel preciso momento in cui alcuni attori che occupavano posizioni chiave all'interno delle istituzioni di governo hanno deciso di sfruttarli strumentalmente, piegandoli a fini di ristrutturazione interna (Fargion, Morlino e Profeti, 2006:367).

In questo capitolo l'attenzione è rivolta alla "dimensione comunitaria" presente negli Statuti regionali adottati dalle Regioni ordinarie da dopo la riforma costituzionale del 2001 fino al 2008⁸⁶. L'analisi pone a confronto la disciplina con cui i nuovi Statuti regolano i rapporti della Regione con l'Unione 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 questo tema di primaria importanza (Di Danieli, 2005).

Nel periodo preso in considerazione, undici Regioni a Statuto ordinario hanno approvato un nuovo Statuto⁸⁷. Hanno approvato e promulgato i propri Statuti le Regioni: *Abruzzo*, Statuto 28 dicembre 2006; *Calabria*, Lr 19 ottobre 2004, n. 25; *Emilia-Romagna*, Lr 31 marzo 2005, n. 13; *Lazio*, Lr statutaria 11 novembre 2004, n. 1; *Liguria*, Lr statutaria 3 maggio 2005, n. 1; *Lombardia*, Lr statutaria 30 agosto 2008, n. 1;

⁸⁶ Gli Statuti entrati in vigore dopo la riforma del Titolo V, In ordine di tempo sono: Puglia 2004; Calabria 2004; Lazio 2004; Toscana 2005; Piemonte 2005; Marche 2005; Emilia Romagna 2005; Umbria 2005; Liguria 2005; Abruzzo 2007 e Lombardia (da settembre 2008).

⁸⁷ Nel 2008 non risultano ancora approvati gli Statuti del Veneto, del Molise, della Campania e della Basilicata.

Marche, Lr statutaria 8 marzo 2005, n. 1; *Piemonte*, Lr statutaria 4 marzo 2005, n. 1; *Puglia*, 12 maggio 2005, n. 7; *Umbria*, Lr 16 aprile 2005, n. 21; *Toscana*, Statuto 11 febbraio 2005. Le altre quattro regioni, non hanno ancora approvato alcun testo né in Consiglio né in Commissione⁸⁸. A seguito del rinnovo dei rispettivi Consigli tra 2005 e 2006⁸⁹, hanno nuovamente istituito delle Commissioni temporanee⁹⁰ o permanenti⁹¹ con il compito specifico di elaborare il testo dello statuto regionale ma il processo, nel periodo di analisi preso in considerazione, non è ancora concluso⁹².

Per cui verranno presi in considerazione soltanto gli statuti delle undici regioni indicate in rosso nella *Figura 2*.

Le innovazioni apportate dalla riforma costituzionale hanno avuto come conseguenza che tutti gli Statuti esaminati dedichino apposite disposizioni al nuovo tema dei rapporti tra le regioni e le istituzioni comunitarie. Nella maggior parte degli statuti sono presenti sia riferimenti ai principi già sanciti dai Trattati europei, sia l'inserimento di norme "ad hoc" di disciplina della partecipazione della regione alla formulazione ed attuazione delle politiche e degli atti comunitari.

Dei testi presi in esame, si considereranno soltanto le disposizioni di carattere generale e particolare riservate alla materia oggetto di questa tesi.

⁸⁸ Le regioni Basilicata, Veneto e Molise hanno approvato dei testi in commissione, rispettivamente, il 22 dicembre 2003, il 7 agosto 2004 e il 28 settembre 2005, poi decaduti per fine legislatura.

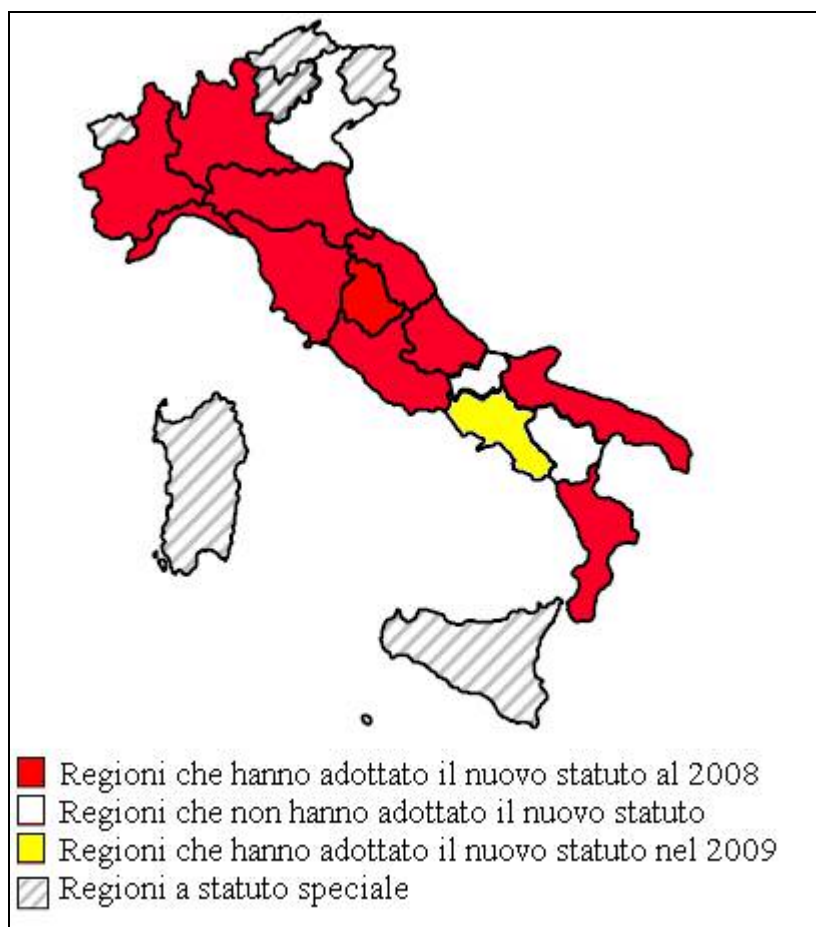
⁸⁹ Le elezioni regionali della Basilicata si sono svolte nel novembre del 2006.

⁹⁰ Campania, d.p.c.r. 15 luglio 2005, n. 37 (v. inoltre r. 5 dicembre 2005, n. 4, Regolamento per il funzionamento della Commissione consiliare speciale per la revisione dello Statuto della Regione Campania e del regolamento interno del Consiglio regionale); Basilicata; Molise l.r. 26 gennaio 2007, n. 2.

⁹¹ Veneto art. 15 ss. del reg. c.r., così come modificato dalla d.c.r. 31 gennaio 2003, n. 4.

⁹² Il Consiglio Regionale della Regione Campania, ha approvato ai sensi dell'articolo 123, comma 2, della Costituzione della Repubblica Italiana, con due deliberazioni successive adottate nelle sedute consiliari del 12 giugno 2008 e del 20 febbraio 2009, il nuovo Statuto. Lo Statuto è stato pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania *n. 13 del 26 febbraio 2009*. La prima Commissione consiliare della regione Molise, il 12 maggio 2009 ha approvato la proposta del nuovo statuto.

Figura 2: Divisione regionale per tipo di statuto



Fonte: Rapporto "ISSIRFA-CNR" 2008 (Modificata)

Nell'analisi svolta si è tenuto conto anche degli atti normativi regionali eventualmente già adottati, con i quali alcune Regioni hanno disciplinato molti significativi aspetti dei loro rapporti con l'ordinamento comunitario. Entrambi i tipi di testi solo stati confrontati con le disposizioni adottate dalle Regioni a statuto speciale, sempre su questo tema.

In particolare, per ciascuna regione si sono prese in considerazione le disposizioni statutarie relative ai rapporti con l'Unione Europea in relazione a i seguenti punti:

- il recepimento dei diritti fondamentali e principi dell'Unione Europea;

- la partecipazione all'Unione Europea ed alla definizione delle politiche comunitarie;
- la partecipazione alla formazione ed all'attuazione del diritto comunitario.

La trattazione di questi principali aspetti, è strettamente connessa con l'obbligo di informazione della Giunta nei confronti del Consiglio e il potere di indirizzo e coordinamento del Consiglio nei confronti della Giunta. Tematiche che sembrano riecheggiare la tensione dell'UE tra deficit democratico delle sue strutture ed efficacia delle sue politiche pubbliche.

Passando al primo punto evidenziato del *recepimento dei diritti fondamentali e principi dell'Unione Europea*, la maggior parte degli Statuti presi in considerazione, fatta eccezione, ad esempio, per la Liguria e la Lombardia, contengono un espresso richiamo ai diritti fondamentali previsti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sottoscritta e proclamata dai Presidenti di Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione, in occasione del Consiglio Europeo di Nizza del 07.12.00. La *Tabella 2*, indica gli articoli degli undici Statuti riferiti ai diritti fondamentali e i principi dell'UE. I diritti della Carta vengono fatti propri dalle regioni (Marche, Lazio) ed in alcuni casi la dichiarazione è addirittura contenuta nel preambolo (Piemonte), spesso accompagnata dal richiamo ai principi della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite del 1948.

Si sottolinea la particolarità del Lazio per la volontà di affermare il ruolo della Regione come parte integrante dell'Unione Europea e membro presente e attivo nel contesto comunitario per mezzo di dichiarazioni di principio di alto tenore. In questo senso, dichiara espressamente di ispirarsi ai principi contenuti nel Manifesto di Ventotene per un'Europa libera ed unita del 1941. Negli Statuti di Calabria, Lazio, Piemonte e Toscana, appare espressamente il duplice richiamo alla collocazione della Regione nell'ambito dell'unità ed indivisibilità della Repubblica

Italiana e nell'ambito dell'Unione Europea. L'affermazione cristallizza la peculiare posizione degli enti regionali, in bilico tra il riconoscimento di appartenenza alla Repubblica e la vocazione europeista degli stessi. La maggior parte delle Regioni si riconosce come Regione dell'Europa, con un ruolo autonomo di partecipazione alla formazione delle politiche comunitarie ed al processo di integrazione europea.

Con l'intento di dare rilievo alla "dimensione comunitaria" della Regione, gli Statuti delle Marche e dell'Umbria danno maggiore enfasi al tema dell'Europa e dell'integrazione comunitaria. Una sola Regione (il Lazio) afferma espressamente di rappresentare "gli interessi dei cittadini e delle comunità locali", in sede europea ed internazionale, impegnandosi a rafforzare in tale contesto la propria autonomia e quella degli enti locali; altre (Abruzzo, Toscana e Umbria) si impegnano, comunque, a garantire la partecipazione degli enti locali al processo di integrazione europea. Solo l'Abruzzo si richiama espressamente ai principi di sussidiarietà, autonomia ed identità regionale nel configurare la sua partecipazione al processo di integrazione europea. La Lombardia richiama il principio di sussidiarietà nel titolo dedicato ai rapporti internazionali e comunitari e concorre alla piena realizzazione dei principi dell'autonomia, dell'autogoverno e delle identità regionali anche nell'ambito dell'Unione Europea. Occorre precisare che il richiamo all'Unione europea, contenuto sin dal preambolo dello Statuto o, nei principi generali, attraverso un rinvio abbastanza eterogeneo a principi e valori condivisi, manifesta l'intento del legislatore di attribuire al nuovo Statuto una dimensione più ampia di quella strettamente circoscritta alle sole competenze regionali tradizionali (Toscana, Piemonte e Emilia Romagna).

A tali scelte non viene riconosciuta un'efficacia giuridica. Si riferiscono, più che altro, al contesto istituzionale e culturale in cui le Regioni operano.

Tabella 2: Recepimento dei diritti fondamentali e principi dell'Unione Europea

Regioni	Articoli nuovi statuti	
Abruzzo	Art. 5 La garanzia dei diritti 1. Comma	
Calabria	Articolo 1 (La Regione Calabria) 1 e 2 comma	
Emilia Romagna	Preambolo	
Lazio	Art. 3 (Unità azionale, integrazione europea, rappresentanza degli interessi dei cittadini e delle comunità) 1. Comma	Art. 6 (Diritti e valori fondamentali) 1 e 3 Comma
Liguria	Non figura alcuna norma sui principi	
Lombardia	Art. 6 (Rapporti internazionali e comunitari) 1 e 2 Comma.	
Marche	Preambolo	
Piemonte	Preambolo	Art. 1 La Regione Piemonte 1 Comma.
Puglia	TITOLO I PRINCIPI	Art. 1 3 Comma.
Toscana	TITOLO I Art. 1 1 Comma.	Art. 3 Principi generali 1 Comma.
Umbria	TITOLO I	Articolo 1 Autonomia della Regione 4 Comma.

Fonte: Di Danieli, 2005 (modificata)

Si estendono a tali scelte gli argomenti sui quali la Corte costituzionale ha fondato l'inammissibilità dei ricorsi promossi dal Governo nei confronti dello Statuto della Toscana⁹³, e, con argomenti

⁹³ Sentenza della Corte costituzionale n. 372/2004.

sostanzialmente analoghi, nei confronti di quello dell'Umbria⁹⁴ e di quello dell'Emilia-Romagna⁹⁵. 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. Essendo per l'appunto 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, come lo Statuto, non è elemento sufficiente per riconoscerne l'efficacia⁹⁶ giuridica (Sardella, 2007:467). In altre parole, se i sopra citati orientamenti della Corte costituzionale “denormativizzano” le norme statutarie “di principio”, riducendo la loro funzione all'espletamento di finalità culturali o politiche, ma non normative, è pur vero che il carattere “politico” degli enunciati statutari di principio consegna la loro analisi ad una sinergia interdisciplinare tra dottrina giuridica e la scienza politologica. In ragione di ciò, appare condivisibile quanto affermato da Piazza (2008:21 e ss.) che la questione delle “norme di principio” e “programmatiche” degli Statuti regionali si presta ad una diversa concezione di “normatività”. La “denormativizzazione” operata dalla Corte, infatti, incide sul carattere giuridico delle norme in questione, ma non preclude una accezione di “prescrittività” di natura diversa, ovvero strettamente politica. Assumendo, in tal senso, il carattere politico degli enunciati statutari, si può desumere come essi possano contenere impegni che l'organo rappresentativo regionale e il sistema istituzionale regionale nel suo complesso si assumono nei confronti dei destinatari dell'azione regionale, con una conseguente insorgenza di una “responsabilità politica”, da considerarsi potenziale

⁹⁴ Sentenza della Corte costituzionale n. 378/2004.

⁹⁵ Sentenza della Corte costituzionale n. 379/2004.

⁹⁶ Sentenza della Corte costituzionale n. 379/2004.

presidio precettivo per gli attori istituzionali regionali. Secondo Piazza, sono principi e valori, nonché “norme programmatiche” che, *debbono*, caratterizzare gli Statuti regionali, alla luce del nuovo disegno contenutistico dell’art. 123 Cost. che, rispetto alla sua precedente formulazione, assegna alla competenza statutaria anche la individuazione dei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» della Regione. Eventualmente sarà compito comune dell’analisi giuridica e di quella politologica cogliere la presenza della eventuale sussistenza (De Siervo, 2002:30), dietro le affermazioni di principio degli Statuti, di una crescente autoreferenzialità dei consiglieri regionali, più interessati all’affermazione della propria identità politica che alla predisposizione di impianti normativi autenticamente programmatici, ovvero effettivamente declinabili nella realtà regionale.

In conclusione su questo primo punto evidenziato, tali “proclamazioni” si collocano così “sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell’approvazione dello Statuto”⁹⁷ e non rientrano nelle affermazioni di principio con efficacia vincolante.

Gli stessi argomenti possono, quindi, valere per il rinvio espresso alla Carta dei diritti dell’Unione europea. In teoria la Carta, essendo stata inserita nel Trattato che adotta una “Costituzione europea”, dovrebbe avere efficacia giuridica obbligatoria nonostante lo stop dato alla Costituzione, stando a quanto contenuto nel mandato conferito alla CIG 2007.

Sotto il profilo della *partecipazione alle politiche comunitarie* negli articoli degli Statuti indicati nella *Tabella 3*, quasi tutti gli Statuti contengono la formula di “impegno a realizzare forme di collegamento con gli organi dell’Unione Europea” e con gli organismi internazionali e dell’Unione Europea quali il Comitato delle Regioni, al fine di favorire

⁹⁷ Punto 2, considerato in diritto della sentenza della Corte costituzionale n. 372/2004.

comuni orientamenti nelle materie di reciproco interesse, anche per il raggiungimento di obiettivi comuni.

Alcune Regioni (Lazio, Piemonte e Abruzzo) in particolare, affermano che la Regione partecipa con propri rappresentanti a tali organismi, nel rispetto delle modalità stabilite dalla legge statale e dall'ordinamento comunitario.

Ciò conferma che è oggi attivato un rapporto diretto delle Regioni con le istituzioni comunitarie, nell'ambito del quale viene riconosciuto alle stesse uno spazio autonomo per il confronto e la valorizzazione delle proprie esigenze. Un altro aspetto interessante da evidenziare è che la maggior parte delle disposizioni statutarie ha riguardato la partecipazione degli esecutivi regionali alla formazione delle politiche comunitarie ed al processo di integrazione europea: ne risulta confermato che l'accresciuto ruolo delle Regioni nell'ambito comunitario riguarda principalmente i governi regionali, mentre ancora limitato appare quello delle assemblee legislative.

Più in generale, per quanto riguarda il ruolo del Consiglio, particolarmente delicato appare il problema della sua informazione, da parte dell'esecutivo regionale, in ordine alle attività comunitarie ed internazionali della Giunta e del Presidente. Questo problema si traduce nella necessità di predisposizione di apposite procedure che consentano al Consiglio di svolgere una discussione consapevole al riguardo, ed, eventualmente, impegnare la Giunta a seguire determinati indirizzi nella definizione di politica comunitaria che le regioni contribuiscono a definire in sede di Conferenza Stato-Regioni. Presupposto perché i Consigli possano valorizzare il proprio ruolo nelle attività "europee", è che essi siano posti nella condizione di poter disporre delle informazioni necessarie.

Tabella 3: Partecipazione all'Unione Europea e alla definizione delle politiche comunitarie

Regioni	Articoli nuovi statuti		
Abruzzo	Art. 4 L'Europa 1, 2, 3 e 4 Comma.	Art. 66 La collaborazione e la partecipazione 1 e 2 Comma.	Art. 10 (Rapporti internazionali e con l'Unione europea) 3 Comma.
Calabria	Articolo 3 (Rapporti interregionali, con l'Unione Europea e con altri Stati) 2 e 3 Comma.		
Emilia Romagna	Art. 11 Ordinamento europeo e internazionale 1 Comma.		
Lazio	Art. 1 (La Regione Lazio) 1 Comma.	Art. 1 (La Regione Lazio) 1 Comma. Art. 3 (Unità nazionale, integrazione europea, rappresentanza degli interessi dei cittadini e delle comunità) 1 e 2 Comma.	
Liguria	Articolo 4 (Rapporti con l'Unione europea) 1, 2 e 3 Comma.		
Lombardia	Art. 6 (Rapporti internazionali e comunitari) 3 e 4 Comma.		
Marche	Art. 1 (Elementi costitutivi) 1 Comma.	Art. 2 (Europa, autonomie e formazioni sociali) 1 Comma.	
Piemonte	Art. 15 Relazioni internazionali e rapporti con l'Unione europea 1 e 4 Comma.		
Puglia	TITOLO I PRINCIPI	Art. 1 1 Comma.	Titolo II Compiti e finalità' Art. 9 1 e 2 Comma.
Toscana	Art. 68 Rapporti con le altre regioni 3 Comma.		Art. 70 Rapporti con l'Unione Europea

Regioni	Articoli nuovi statuti	
		1 e 2 Comma.
Umbria	Articolo 2 (Identità e valori) 1Comma.	Articolo 25 Integrazione europea e rapporti con l'estero 2 e 3 Comma.

Fonte: Di Danieli, 2005 (modificata)

Infatti, la necessaria attività di indirizzo dell'esecutivo può essere concretamente svolta dai Consigli soltanto sulla base di una completa informazione (Cavalieri, 2006:153). L'efficienza dell'attività di indirizzo e di controllo della Giunta implica un accurato sistema di informazione, sia preventiva (in modo da esercitare la funzione di indirizzo) che successiva (per quella di controllo). In particolare, il riferimento all'informazione preventiva appare un'effettiva garanzia della funzione consiliare di indirizzo. In questo senso gli Statuti prevedono obblighi di informazione a carico delle Giunte per quanto attiene alla loro attività in sede di Conferenza. La Toscana, prima della riforma Costituzionale del 2001 aveva già prestato attenzione all'obbligo di informazione⁹⁸. Lo Statuto della Toscana, tuttavia, si limita a stabilire una informazione reciproca tra Il Presidente della Giunta e il Presidente del Consiglio sulle attività svolte in sede comunitaria⁹⁹. La disposizione sembrerebbe alludere esclusivamente alla gestione dei rapporti comunitari, e non anche alle attività in materie comunitarie svolte in altre sedi (quali la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza dei Presidenti di Regione e la Conferenza dei Presidenti di Assemblea). Lo Statuto della Toscana pone l'accento sulle istituzioni, enfatizzando il ruolo del Presidente del Consiglio (che deve essere costantemente informato dal Presidente della Giunta), sul presupposto che la tempistica renda irrealistico un tempestivo coinvolgimento del Consiglio (Giarda e D'Andrea, 2007). Così

⁹⁸ Legge regionale della Toscana del 16 maggio 1994, n. 37.

⁹⁹ Art. 70, c. 2, Stat. Toscana.

facendo, la disposizione evidenzia l'importanza dell'obbligo di informazione dei titolari dei diversi poteri. Il dovere di informazione nei confronti dell'organo assembleare sembra però prestarsi a bilanciare le posizioni dei due poteri intervenendo a favore del Consiglio (Bassu, 2006:427). Più completa, appare la soluzione calabrese, per la quale la legge, che dovrà disciplinare *“le modalità del concorso dello stesso Consiglio”* tanto nella fase discendente quanto in quella ascendente, deve assicurare il rispetto *“del diritto del Consiglio ad una informazione preventiva e successiva”*¹⁰⁰. Lo Statuto Calabrese prevede, quindi, l'informazione preventiva e successiva ma rinvia alla legge la determinazione, in concreto, delle garanzie di coinvolgimento consiliare, anche se sarebbe possibile specificare già in sede statutaria gli obblighi di informazione. Lo Statuto più efficace per un maggior coinvolgimento ed una migliore informazione del Consiglio in materia di politiche comunitarie è quello della Regione Emilia Romagna. L'intenzione che traspare dalle disposizioni in esso contenute è di attuare un potenziamento del ruolo assembleare e ristabilire in questo modo un equilibrio nelle relazioni tra istanze regionali e Unione Europea costantemente caratterizzate dal protagonismo dell'esecutivo. Infatti, lo Statuto, non si limita a prevedere una informazione preventiva e successiva ed il rinvio espresso allo strumento della legge, seppur in relazione alla sola partecipazione consiliare alla fase ascendente. Lo Statuto specifica in dettaglio gli obblighi di comunicazione della Giunta nei confronti dell'Assemblea, in merito alla sua attività in Conferenza, prevedendo che: *“La Giunta regionale riferisce ed illustra, almeno ogni sei mesi, all'Assemblea le iniziative assunte, le attività svolte e le decisioni, con particolare riguardo ad intese ed accordi, raggiunte in*

¹⁰⁰ Così il secondo comma dell'art. 42, Stat. Calabria, il quale aggiunge anche il *“rispetto del potere di rappresentanza del Presidente della Giunta”*.

sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni o di Conferenza unificata”¹⁰¹.

Anche in Abruzzo ed in Piemonte, *“Il Presidente della Regione informa periodicamente il Consiglio regionale sui lavori della Conferenza”*¹⁰². La disposizione non appare efficace come quella dell’Emilia Romagna, perché sembra consentire un’informazione meramente successiva, data dalla mancata espressa previsione negli Statuti di una informazione preventiva, e come tale si ritiene inutile ai fini di un potenziamento dell’effettività del potere di indirizzo del Consiglio (Spadacini, 2007:376).

Spesso però gli Statuti rinviano alla legge (o, nella provincia di Trento, a peculiari intese tra la Presidenza del Consiglio e la Giunta) la determinazione in concreto le garanzie di coinvolgimento consiliare (come ad esempio le leggi regionali di Friuli, Marche, Calabria, Sardegna). Sotto la spinta della legge Buttiglione che assegna un ruolo anche alla Conferenza dell’Assemblea dei Presidenti dei Consigli regionali, soluzioni più significative in termini di potenziamento degli obblighi di informazione sono state introdotte negli ordinamenti regionali attraverso la legislazione ordinaria. È il caso delle leggi della Calabria e delle Marche in materia di partecipazione regionale al processo normativo comunitario. Con riferimento agli obblighi di informazione esse stabiliscono che *“la Giunta regionale assicura”* al Consiglio *“un’adeguata informazione a partire dalla fase di elaborazione delle proposte relative agli atti”* di adeguamento all’ordinamento europeo e *“riferisce al Consiglio regionale sull’andamento delle procedure di negoziato con lo Stato e con la Commissione europea”*¹⁰³. Inoltre il Consiglio viene annualmente informato dalla Giunta attorno

¹⁰¹ Art. 46, c. 4.

¹⁰² Art. 98, c. 2 dello Statuto Piemontese. Pressoché identica è la formulazione dello Statuto abruzzese, secondo il cui art. 68, c. 2 *“Il Presidente della Giunta informa il Consiglio sui lavori delle Conferenze”*.

¹⁰³ Art. 6, c. 2 e c. 3 della legge regionale delle Marche 2 ottobre 2006, n. 14 e art. 11, c. 2 e c. 4 della legge regionale della Calabria 5 gennaio 2007, n. 3.

alle “posizioni sostenute dalla Regione nell’ambito della Conferenza Stato-Regioni [...] e del Comitato delle Regioni”, allo “stato di avanzamento dei programmi di competenza della Regione, con l’indicazione delle procedure adottate per l’attuazione”, agli “orientamenti e [al]le misure che si intendono adottare per l’attuazione delle politiche comunitarie” e alle “attività di collaborazione internazionale avviate e quelle che si intendono avviare nell’anno in corso”¹⁰⁴. Anche la nuova legge regionale statutaria del Friuli-Venezia Giulia, approvata dal Consiglio regionale il primo marzo del 2007, prevede che “I progetti di atti comunitari e dell’Unione europea di interesse regionale, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e le loro modificazioni, sui quali la Giunta regionale intende esprimersi, sono trasmessi al Consiglio regionale dal Presidente della Regione”¹⁰⁵. L’obbligo di trasmissione appare particolarmente esteso, giacché include “i documenti di consultazione, quali libri verdi, libri bianchi e comunicazioni, predisposti dalla Commissione delle Comunità europee”¹⁰⁶.

Per potenziare la funzione di indirizzo consiliare lo Statuto marchigiano prevede che il Presidente della Giunta, “partecipa ai lavori della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza unificata, tenuto conto degli indirizzi generali del Consiglio”¹⁰⁷. Non essendo però previsti in Statuto obblighi di previa informazione della posizione della Giunta in sede di Conferenza, la “soggezione” dell’Esecutivo al potere di indirizzo del Consiglio, si risolve nell’ambito dei consueti meccanismi della responsabilità politica.

¹⁰⁴ Art. 8, c. 1 della legge regionale delle Marche 2 ottobre 2006, n. 14. Sostanzialmente analogo l’art. 6, c. 2 della legge regionale della Calabria 5 gennaio 2007, n. 3.

¹⁰⁵ Art. 17, c. 2. Il testo dell’articolo riproduce quello dell’art. 17 della proposta di legge costituzionale d’iniziativa del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia, approvata nella seduta del primo febbraio 2005, presentata alla Camera dei Deputati in data 8 maggio 2006.

¹⁰⁶ Art. 17, c. 3.

¹⁰⁷ Art. 26, c. 1, lett. g).

Anche le previsioni, su questo tema, introdotte dalle leggi delle Marche e della Calabria, nonché dalla legge regionale statutaria sulla forma di governo del Friuli-Venezia Giulia, non appaiono molto efficaci. La legge friulana si limita a prevedere che le attività del Presidente della Regione in materia comunitaria si svolgano *“nel quadro degli indirizzi stabiliti dal Consiglio regionale”*¹⁰⁸ e che, con riferimento alla documentazione trasmessa dalla Giunta e sulle sue iniziative in materia comunitaria *“il Consiglio regionale può formulare osservazioni e adottare ogni opportuno atto di indirizzo”*¹⁰⁹. Le leggi marchigiana e calabrese ribadiscono superflualmente che *“Il Consiglio regionale delibera gli atti di indirizzo [...] concernenti l’attuazione delle politiche comunitarie”*¹¹⁰ ed affermano che *“La Giunta e il Consiglio regionale definiscono d’intesa la posizione della Regione sulle proposte di atto comunitario”* da portare alla Conferenza Stato-Regioni¹¹¹. D’altro canto le previsioni degli ordinamenti regionali in materia di strumenti di indirizzo, hanno una scarsa capacità di incidere sugli equilibri tra i poteri regionali. Gli stessi sono soggetti ai rapporti di forza determinati dalla forma di governo prescelta. I Consigli regionali si trovavano *“con le mani legate”* dalla scelta effettuata a monte per l’elezione diretta del Presidente. A tal fine suggerisce Spadacini, di *“potenziare con maggior vigore l’attività di informazione della Giunta. In questo senso l’esempio delle soluzioni adottate, con alcune incertezze, dall’Emilia e - recentemente - dalla Calabria e dalle Marche, dovrebbero trovare maggiore diffusione e sviluppo”* (Spadacini, 2007:384 ss.).

¹⁰⁸ Art. 17, c. 1

¹⁰⁹ Art. 17, c. 6.

¹¹⁰ Art. 6, c. 1 della legge regionale delle Marche 2 ottobre 2006, n. 14 e art. 11, c. 1, della legge regionale della Calabria 5 gennaio 2007. Tali disposizioni in realtà riservano al Consiglio l’adozione, su proposta della Giunta, di alcuni provvedimenti amministrativi quali *“gli atti di programmazione, di piano e di programma operativo regionale”*.

¹¹¹ Così l’art. 2, c. 1, delle leggi regionali della Calabria 5 gennaio 2007, n. 3 e delle Marche 2 ottobre 2006, n. 14.

L'opportunità che tutte le Assemblee legislative si dotino di una Commissione permanente specializzata negli affari comunitari può contribuire a far partecipare più intensamente il Consiglio, e per il suo tramite le forze politiche e dunque la comunità regionale, alle attività regionali relative alle questioni comunitarie (Caravita, 2002).

A partire dagli anni '70, l'esperienza regionale ha utilizzato delle commissioni consiliari speciali e delle commissioni consiliari permanenti (soprattutto nelle Regioni a statuto speciale), con lo scopo di includere le Assemblee regionali nel processo di integrazione europea. Nel 1979 la Regione Toscana istituì una *Commissione speciale*, composta da dieci Consiglieri regionali che ancor oggi svolge compiti di studio, proposta, informazione, documentazione e promozione della partecipazione dei cittadini all'integrazione comunitaria¹¹². La Provincia autonoma di Trento, a seguito di una riforma del 2005 del regolamento interno dell'assemblea, ha disposto che il Consiglio può deliberare, su proposta di ciascun Consigliere o della Giunta, sentita la Conferenza dei presidenti dei gruppi, l'istituzione di una *Commissione* per i rapporti internazionali e con l'Unione europea. La Commissione dovrà essere composta con criteri di proporzionalità tra i gruppi consiliari e concepita quale commissione *speciale*, che abbia competenze anche nel procedimento legislativo. Altre Regioni hanno scelto di valorizzare la materia comunitaria, dedicando ad essa un'apposita *Commissione permanente* del Consiglio¹¹³. È il caso della Regione Sicilia, dove fin dal

¹¹² Mentre le prime delibere di istituzione della Commissione le affidavano compiti soprattutto in riferimento alla gestione dei fondi comunitari, con l'ultima deliberazione del 2005 alla Commissione venivano assegnati i seguenti compiti e finalità: "*cura dei rapporti con l'Unione europea, anche in collaborazione con le Commissioni permanenti; informazione e documentazione sugli atti dell'Unione europea; proposte al Consiglio per atti di indirizzo e programmazione concernenti l'attuazione e la promozione delle politiche comunitarie; promozione della partecipazione dei cittadini e delle istituzioni al processo di integrazione europea*".

¹¹³ Si considerano in questa sede solo le Commissioni permanenti specializzate, ossia quelle alle quali la materia degli affari europei è assegnata come competenza esclusiva o preponderante. In altre Regioni tale materia rientra nelle molteplici competenze della Commissione affari istituzionali, come nel caso del Consiglio Provinciale di Bolzano e dei Consigli regionali della Campania, dell'Emilia-Romagna, del Friuli-Venezia Giulia, della Lombardia, del Piemonte (qui la competenza è assegnata alla Commissione Bilancio), della Puglia (Commissione Politiche comunitarie, Lavoro,

1986 è stata istituita una “*Commissione per l’esame delle questioni concernenti l’attività dell’Unione europea e per il coordinamento della legislazione regionale con la normativa comunitaria*”. Nonostante alla Commissione non fossero state affidate, ai sensi del Regolamento interno, funzioni referenti nel procedimento legislativo, si è sviluppata una prassi in base alla quale alla Commissione vengono ugualmente sottoposti i disegni di legge per i quali si pone un problema di compatibilità con il diritto europeo, da parte del Presidente dell’Assemblea ovvero da parte delle altre Commissioni (Pitino, 2004:685). Tra l’altro, la legislazione regionale ha previsto un parere obbligatorio della Commissione, in generale, per tutte le attività regionali poste in essere in sede comunitaria o in ambiti comunque connessi con l’ordinamento europeo, così come sui provvedimenti d’attuazione di disposizioni comunitarie¹¹⁴. Anche la Regione Sardegna nel 1988 si dotava di una *Commissione permanente* in materia comunitaria, la quale può adottare risoluzioni ed è titolare di rilevanti funzioni, non solo conoscitive, di controllo e consultive, ma anche legislative (tanto in sede sia referente quanto in sede redigente). Inoltre, dal 2003 il Consiglio regionale dell’Abruzzo ha trasformato la sua “*Commissione speciale per le politiche europee*” in *Commissione permanente* e il Consiglio regionale delle Marche ha recentemente dedicato in via prevalente alle politiche comunitarie la sua VI *Commissione permanente*. Essa è oggi assai valorizzata dalla legge regionale in materia di partecipazione al processo normativo comunitario, che le assegna, tra l’altro, la “*verifica costante della conformità dell’ordinamento regionale con gli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell’Unione europea e delle Comunità*

Istruzione) e della Valle d’Aosta. I regolamenti degli altri Consigli regionali (Basilicata, Molise, Toscana, Trentino-Alto Adige, Umbria e Veneto), infine, non prendono espressamente in considerazione la materia comunitaria, ciò che determina conseguenze sull’*iter* delle proposte di legge in materia.

¹¹⁴ Le leggi regionali 16 marzo 1992 n. 4 e 7 marzo 1997 n. 6 (art. 16).

europée”, attività della quale informa non soltanto le Commissioni consiliari di volta in volta competenti ma anche la stessa Giunta regionale¹¹⁵. Tali Commissioni non trovano mai copertura statutaria prima dei nuovi Statuti. La scelta di inserire direttamente nei nuovi Statuti la previsione di una *Commissione permanente specializzata* negli affari europei è stata percorsa da due sole Regioni, la Calabria¹¹⁶ e il Lazio¹¹⁷.

Non c'è dubbio che l'istituzione di una Commissione specializzata negli affari comunitari possa contribuire a far partecipare più intensamente il Consiglio alle attività regionali in questo campo, attività che viceversa resterebbero nell'esclusivo dominio della Giunta. In effetti, l'istituzione di tali Commissioni è spesso avvenuta proprio con il dichiarato scopo di favorire la partecipazione del Consiglio alla formazione delle fonti comunitarie vertenti in materie di competenza regionale nell'ordinamento italiano. La scelta tra le diverse tipologie di commissioni, tuttavia, non è indifferente, soprattutto con riguardo all'obiettivo di una maggiore inclusione del Consiglio nelle politiche europee della Regione. Rispondono meglio a questo scopo le Commissioni permanenti specializzate nella materia. In questo caso, infatti, si dà vita ad un organismo, i cui componenti sono tendenzialmente stabili per tutta la legislatura e la cui attività è concentrata prevalentemente nelle tematiche comunitarie. In tal senso si sviluppano le sensibilità e le competenze necessarie ad una maggiore proficuità delle attività di indirizzo e controllo esercitate dalla stessa Commissione o dal *plenum* del Consiglio. Inoltre, le Commissioni permanenti specializzate, a differenza di quelle speciali, sono istituzionalmente inserite nel procedimento legislativo e pertanto la loro attività non si limita a

¹¹⁵ Così l'art. 5 della legge regionale 2 ottobre 2006 n. 14. Da notare che il corrispondente articolo della legge calabrese, sostanzialmente analoga a quella marchigiana nelle altre parti, assegna tale compito alla Giunta (art. 5 della legge regionale 5 gennaio 2007 n. 3).

¹¹⁶ Art. 28, c. 1.

¹¹⁷ Art. 32, c. 1.

funzioni di studio, di promozione di iniziative varie, di proposta, ma può estendersi a tutte le attività più direttamente connesse con il processo di produzione del diritto europeo e di adeguamento allo stesso dell'ordinamento statale e regionale. Non a caso sono Commissioni speciali quelle di più antica istituzione, caratterizzate da una generale debolezza politica e istituzionale, anche se capaci di favorire un avvicinamento della classe politica regionale alle tematiche europee (si pensi al caso della Toscana). E non a caso sono le Regioni a Statuto speciale a sentire per prime la necessità di specializzare nella materia le loro Commissioni permanenti (Sicilia, Sardegna). Le Regioni speciali si erano infatti trovate coinvolte da più lunga data ed in maggior misura nel processo di integrazione europea, proprio in virtù della maggiore ampiezza delle sfere materiali loro attribuite e conseguentemente delle aree di intreccio di competenze con l'Unione. Non stupisce, pertanto, che sulla strada intrapresa dalle Regioni speciali si siano incamminate, a seguito del loro potenziamento prodotto dalla riforma costituzionale, alcune Regioni ordinarie (Abruzzo, Calabria, Lazio e Marche), con l'intento di valorizzare il Consiglio. L'insieme delle caratteristiche che massimizzano la funzione di garanzia del Consiglio sono presenti solo laddove si opti per Commissioni permanenti specializzate. Desta qualche stupore, pertanto, che la loro previsione in sede statutaria non abbia ricevuto l'attenzione dovuta. Difatti, ancorché una Commissione permanente nelle materie comunitarie potrà sempre essere istituita in sede di Regolamento consiliare, la nuova collocazione normativa avrebbe avuto il pregio di cristallizzare in una fonte più rigida un organo, la cui presenza può non essere indifferente rispetto al grado di partecipazione consiliare agli affari europei (Spadacini, 2007:388).

Il dato più significativo che emerge da alcuni degli Statuti esaminati è comunque lo sforzo di valorizzare il 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.

Il campo dove indubbiamente il nuovo ruolo delle Regioni emerge con più forza è sicuramente quello della *partecipazione alla formazione ed all'attuazione del diritto comunitario*. Gli Statuti dedicano complessivamente a questo tema la parte più importante delle disposizioni in materia di rapporti con l'Unione Europea, come si può osservare dal maggior numero degli articoli presenti sulla *Tabella 4*.

In linea generale tutte le Regioni, tranne le Marche, ribadiscono il proprio ruolo nella partecipazione alla formazione del diritto comunitario; tutte regolano la cd. fase discendente di attuazione degli atti comunitari con particolare riguardo all'attuazione diretta delle Direttive comunitarie. La Liguria, addirittura, menziona espressamente la partecipazione del Consiglio alla fase ascendente e discendente del processo normativo comunitario.

Comune appare, inoltre, negli Statuti il richiamo espresso al rispetto della Costituzione e delle procedure fissate dalle leggi dello Stato per la disciplina della partecipazione regionale alla formazione ed esecuzione degli atti normativi comunitari. A differenza dell'efficacia dei principi che si richiamano ai diritti e principi presenti nei Trattati, le norme che negli Statuti regionali disciplinano i rapporti con l'Unione Europea nel rispetto della legislazione nazionale, hanno un diverso tenore e significato giuridico.

Tabella 4: Partecipazione alla formazione e attuazione del diritto comunitario

Regioni	Articoli nuovi statuti		
Abruzzo	Art. 4 L'Europa 3 e 4 Comma.		
Calabria	Articolo 3 (Rapporti interregionali, con l'Unione Europea e con altri Stati) 2 e 3 Comma.	Articolo 16 (Attribuzioni del Consiglio regionale) 2 Comma.	
Emilia Romagna	Art. 12 Partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione del diritto comunitario 1 Comma.	Art. 28 Poteri e funzioni dell'Assemblea legislativa 4 Comma.	
Lazio	Art. 1 (La Regione Lazio) 1 Comma.	Art. 3 (Unità nazionale, integrazione europea, rappresentanza degli interessi dei cittadini e delle comunità) 2 Comma.	Art. 10 (Rapporti internazionali e con l'Unione Europea) 4 Comma.
		Art. 11 (Adeguamento all'ordinamento comunitario) 1, 2, 3 e 4 Comma.	
Liguria	Articolo 4 (Rapporti con l'Unione europea) 1, 2 e 3 Comma.	Articolo 16 (Funzioni del Consiglio regionale) 3 Comma.	
Lombardia	ART. 39 (Legge regionale comunitaria) 1, 2, 3, 4, 5 e 6 Comma.		
Marche	Art. 21 (Funzioni del Consiglio regionale) 2 Comma.		
Piemonte	Art. 15 Relazioni internazionali e rapporti con l'Unione Europea 1 e 3 Comma.	Art. 27 Esercizio della potestà regolamentare 4 Comma.	Art. 42 Sessione per la legge comunitaria regionale 1, 2 e 3 Comma.
Puglia	Titolo II Compiti e finalita'		Art. 9 2 Comma.
Toscana	Art. 70 Rapporti con	Art. 11 Funzioni del consiglio	Art. 42 Regolamenti

Regioni	Articoli nuovi statuti		
	l'Unione Europea 1Comma.	3 Comma.	1Comma.
Umbria	Art. 25 Integrazione europea e rapporti con l'estero 1, 2 e 3 Comma.	Art. 43 Attribuzioni 1e 2 Comma.	

Fonte: Di Danieli, 2005 (modificata)

Dall'esame dei ricorsi promossi dal Governo con i quali sono stati rinviati alla Corte Costituzionale gli Statuti approvati dalle Regioni esaminate e delle relative sentenze¹¹⁸, si rileva come una delle più frequenti censure mosse agli enti regionali, accusati di aver ecceduto la propria competenza nella materia in oggetto, abbia avuto riguardo proprio all'omesso riferimento circa il necessario rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato. Tale assenza di previsione si sarebbe posta in contrasto con il V comma dell'art. 117 della Costituzione.

Per quanto riguarda la *fase "ascendente"*, più specificamente si segnala che, nonostante la doverosa applicazione del principio di sussidiarietà imponesse alle Regioni forme di partecipazione, consultazione e discussione coinvolgenti gli enti locali e per loro il Consiglio delle autonomie, nell'attività comunitaria della Regione, interessante questione di competenza del Consiglio medesimo, la maggior parte degli Statuti non contiene nessuna previsione in tal senso. Solo una Regione (l'Abruzzo) ha provveduto a riconoscere espressamente il coinvolgimento delle Autonomie locali nella formazione ed attuazione del diritto

¹¹⁸ In particolare: Delibera del Consiglio dei Ministri del 04.11.04: Impugnativa ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, di alcuni articoli dello Statuto della Regione Abruzzo pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 101 dell'8.10.04, sup. speciale; Delibera del Consiglio dei Ministri del 28.10.04: Impugnativa ai sensi dell'art. 123 della Costituzione di alcuni articoli dello Statuto della Regione Liguria, pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 9 del 06.10.04; Sent. della Corte Cost. n. 372 del 2004, nel giudizio di legittimità costituzionale dello Statuto della Regione Toscana promosso con ricorso del Presidente del Consiglio Dei Ministri; Delibera del Consiglio dell'8.10.04: Statuto della Regione Emilia Romagna, pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 130 del 16.9.04.

comunitario. Si assicura un diretto coinvolgimento degli Enti locali nella formulazione delle politiche e degli atti comunitari nelle materie di loro competenza o che sono destinate a ripercuotersi sui loro bilanci, rafforzando ulteriormente il ruolo delle autonomie locali in applicazione del principio di sussidiarietà richiamato dallo stesso articolo. Più ambigua appare la formulazione nello Statuto lombardo nel prevedere la partecipazione delle autonomie territoriali ai processi di adeguamento e di attuazione delle normative comunitarie, senza specificare la fase, la sede e la forma nelle quali si concreterà detta partecipazione (Corvaja, 2008:52).

Per quanto concerne la *fase discendente*, cioè della partecipazione delle Regioni alla attuazione ed all'esecuzione degli atti dell'Unione Europea, posto che le Regioni oggi hanno l'obbligo, non più la semplice facoltà, di dare immediata ed autonoma attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di competenza concorrente o esclusiva regionale, tutti gli Statuti dispongono di conseguenza, prevedendo espressamente, tra i compiti del Consiglio Regionale, l'approvazione di leggi, di regolamenti di attuazione ed esecuzione della normativa comunitaria.

È stato osservato¹¹⁹ come, al fine di assicurare il periodico e tempestivo adeguamento dell'ordinamento regionale a quello comunitario, sia opportuno costruire un percorso istituzionale coerente con il nuovo ruolo della Regione quale soggetto protagonista dell'attuazione del diritto comunitario, che consenta di utilizzare uno strumento efficace ed organico nel recepimento degli obblighi comunitari. In analogia con lo Stato, alcuni Statuti hanno previsto la cd. Legge Comunitaria Regionale. Attraverso tale strumento, anche la Regione può adeguare periodicamente l'ordinamento regionale agli obblighi dell'approvazione

¹¹⁹ Cfr. Relazione Pres. V Commissione permanente del Cons. Reg. Friuli Venezia Giulia, "I raccordi tra Parlamento nazionale ed assemblee legislative regionali in relazione alle attività dell'Unione Europea", Camera dei Deputati, XIV Commissione Politica dell'Unione Europea, Roma 19.11.04.

di regolamenti, direttive, sentenze della Corte di Giustizia ed altri provvedimenti che comportino obbligo di adeguamento.

Dagli Statuti esaminati risulta che cinque Regioni (Piemonte, Lazio, Umbria, Emilia Romagna e Lombardia) hanno disposto il recepimento periodico delle direttive comunitarie con legge regionale, ma solo tre (Piemonte, Lazio e Lombardia) usano espressamente il termine “Legge Comunitaria Regionale” per indicare lo strumento legislativo a ciò dedicato. Sempre tali ultime tre Regioni, inoltre, prevedono che la Legge Comunitaria Regionale adegui la normativa regionale all’ordinamento comunitario nell’ambito di una sessione apposita di lavori dedicata. Tale previsione realizza una positiva inversione di rotta rispetto a quella tendenza che aveva portato all’istituzionalizzazione di sessioni comunitarie delle Giunte, espressione di *“un ruolo dell’esecutivo della Regione particolarmente significativo, non soltanto nella determinazione dell’indirizzo degli interventi regionali ma, altresì, nell’attuazione stessa di tali interventi”* (Manfrellotti, 2003:42). Viceversa, la previsione di un’apposita sessione comunitaria del Consiglio nella quale collocare l’*iter* di approvazione della legge comunitaria regionale potrebbe di fatto consentire un approccio meno episodico, più complessivo e consapevole dell’Assemblea rispetto alle problematiche connesse all’integrazione europea.

Gli altri statuti, della Liguria, delle Marche e della Toscana, prevedono stringatamente l’attuazione del diritto UE mediante lo strumento legislativo¹²⁰. Privilegiando la soluzione di un adeguamento «occasionale» agli obblighi comunitari. Una significativa eccezione è tuttavia rappresentata dalla Regione Calabria. Pur prevedendo nello Statuto, all’art. 43, c. 3, una generica riserva di legge in materia di adeguamento

¹²⁰ Art. 16, c. 3, lett. c) St. Liguria; art. 21, c. 2 lett. a) St. Marche. Lo Statuto toscano non fa espressamente riferimento all’attuazione legislative degli obblighi comunitari; essa, tuttavia si evince dalla disposizione di cui al primo comma dell’art. 70, ove si afferma che il Consiglio partecipa alle decisioni dirette all’attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale.

dell'ordinamento interno al diritto comunitario, la Regione Calabria ha provveduto a disciplinare il recepimento organico degli atti UE attraverso la previsione di una legge comunitaria regionale¹²¹. Del tutto peculiare, è il caso dello Statuto pugliese. Lo statuto pugliese non contempla alcuna disciplina delle modalità di recepimento del diritto comunitario, riconoscendo unicamente la partecipazione regionale alla formazione degli atti dell'UE.

Nell'ambito delle fonti regionali di recepimento e di attuazione del diritto comunitario, oltre alla legge, appare, in alcuni Statuti (tra cui Marche e Toscana), tra le attribuzioni del Consiglio Regionale il riferimento ai Regolamenti di attuazione degli atti e delle norme comunitarie. Per quanto riguarda il riparto interorganico delle funzioni regolamentari, c'è da dire, che le esigenze di tempestività nell'adeguamento alle normative comunitarie ed il carattere solitamente "tecnico" di queste ultime, nelle materie non riservate alla legge, hanno suggerito al legislatore statutario, in alcune Regioni, di attribuire alla Giunta la competenza ad approvare, a determinate condizioni e previo parere obbligatorio della Commissione consiliare competente, i regolamenti regionali di esecuzione e di attuazione degli atti normativi comunitari. Ad esempio se l'Abruzzo¹²², mantiene in toto la potestà regolamentare in capo al Consiglio, altri hanno optato per l'attribuzione della potestà regolamentare alla Giunta. Un buon numero di essi, tuttavia, ha poi sottratto alla Giunta alcune tipologie di regolamento, che pure potrebbero riguardare la materia comunitaria. In particolare la Calabria¹²³, ha mantenuto in capo al Consiglio i regolamenti di attuazione e integrazione delegati dallo Stato nelle materie di sua competenza esclusiva. La stessa soluzione è stata adottata dall'Umbria¹²⁴, il cui Statuto però richiede che ogni regolamento giuntale sia preceduto da un

¹²¹ L.r. Calabria 5 gennaio 2007 n. 3.

¹²² Art. 36 e ss.

¹²³ Art. 36, c. 1, lett. b), e art. 43.

¹²⁴ Art. 43, c. 2, lett. j).

parere obbligatorio del Consiglio o della Commissione consiliare competente¹²⁵. La Liguria aggiunge ai regolamenti delegati anche “*quelli di esecuzione e di attuazione di leggi statali*”¹²⁶ e a sua volta prevede il “*previo parere obbligatorio della Commissione consiliare competente*” per tutti quelli di competenza della Giunta¹²⁷. Tale parere è richiesto anche dallo Statuto pugliese, che però devolve integralmente alla Giunta il potere regolamentare¹²⁸.

Quattro Statuti regionali (Lazio, Emilia, Lombardia e Piemonte) attribuiscono alla Giunta Regionale il compito di attuare la normativa comunitaria con atto regolamentare. Ci sono però delle differenze. Mentre le prime due (Lazio ed Emilia), prevedono che sia la legge regionale a stabilire i casi di tale forma di attuazione, la terza (Lombardia) fa salva per la legge la facoltà di attribuire al Consiglio la relativa competenza¹²⁹, il Piemonte affida stabilmente all’esecutivo tale compito, introducendo il previo parere obbligatorio della Commissione consiliare competente¹³⁰. In questo nuovo contesto, le Giunte hanno, quindi, conquistato ampi spazi normativi rispetto alla disciplina precedente. Tuttavia, alcuni Statuti hanno circoscritto l’influenza dell’esecutivo specificamente nella materia comunitaria, creando allo scopo riserve di legge regionale o escogitando altri meccanismi che realizzano forme alternative di coinvolgimento del Consiglio.

Le disposizioni statutarie esaminate, da questo punto di vista, ripetono a livello regionale la previsione statale, riproducendone anche i limiti di disciplina: la riserva di legge, a favore della legge comunitaria regionale, nella determinazione dei casi in cui la fonte regolamentare è ammessa e

¹²⁵ L’art. 39 c. 1 dello Statuto Umbria prevedono il parere obbligatorio della Commissione consiliare competente per materia.

¹²⁶ Art. 50, c. 2.

¹²⁷ Art. 50, c. 1.

¹²⁸ Art. 44, c. 1.

¹²⁹ Art. 42, c. 1, lett. c) St. Lombardia.

¹³⁰ L’attuazione in via regolamentare e amministrativa delle direttive nelle materie di cui all’art. 117, Il comma, Cost., già disciplinate con legge, ma non coperte da riserva assoluta di legge, è prevista dalle nuove disposizioni legislative, all’art. 11 della l. 11/0.

la riserva assoluta di legge regionale comunitaria. Gli Statuti del Lazio e della Lombardia prevedono espressamente che nell'ipotesi in cui l'adempimento degli obblighi comunitari implichi nuove spese o minori entrate, o l'individuazione di sanzioni amministrative, o l'istituzione di nuovi organi amministrativi; la legge comunitaria regionale provveda in via diretta all'attuazione delle norme comunitarie. Interessante appare, infine, la disposizione contenuta nell'articolo 12, lettera e), dello Statuto dell'Emilia Romagna, che disciplina la partecipazione dell'Assemblea regionale in materia comunitaria. Si precisa che le modalità del concorso dell'Assemblea, relativamente all'intervento sulla formazione delle decisioni comunitarie e sulla possibilità di proporre impugnativa avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi, devono essere determinate con legge, sempre nel rispetto del potere di rappresentanza del Presidente della Regione. In particolare, lo Statuto affida allo strumento normativo la determinazione delle modalità necessarie ad assicurare un'adeguata e tempestiva informazione preventiva e successiva, in modo da rispettare il diritto dell'Assemblea all'informazione in tale materia.

Se la volontà di rafforzare il ruolo delle Assemblee, può essere interpretata nel senso di conferire alle istituzioni una veste democratica, in analogia al problema del deficit democratico di cui soffrono le istituzioni comunitarie, per acquisire una legittimità dal lato dell'input delle politiche pubbliche, è pur vero che l'esigenza viene ridimensionata con la legittimità del lato dell'output delle politiche pubbliche. In altre parole, la necessità di assicurare l'attuazione degli atti normativi comunitari, con le connesse responsabilità, regionali e statali, ha indotto in qualche caso il legislatore statutario a limitare, nella materia di cui si tratta, il ricorso agli istituti di democrazia diretta, in armonia, per ciò che concerne i limiti all'autonomia referendaria, con la giurisprudenza costituzionale sul referendum abrogativo disciplinato dall'art. 75 Cost. Ciò che è emerso dall'analisi degli Statuti è che nel caso dello Statuto

della Lombardia¹³¹, dello Statuto del Lazio¹³² e della Calabria¹³³ le norme sulla partecipazione al processo normativo e alla successiva fase di attuazione del diritto comunitario, rappresentano un generico rinvio al rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato. Scelte normative più ambiziose (Sardella, 2007:471), sono quelle che rinviando l'attuazione della disciplina comunitaria di competenza regionale ad autonome disposizioni di legge, secondo un'impostazione che la Corte costituzionale ha ritenuto non essere lesiva delle prerogative statali. È il caso dello strumento della legge regionale previsto nello Statuto della Toscana, considerato dalla Corte costituzionale come “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 comunitari¹³⁴, 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 legge¹³⁵ mentre l'Emilia stabilisce che si provvede con “legge o, sulla base della legge, con norme regolamentari approvate dalla Giunta regionale”¹³⁶.

¹³¹ Art. 6 dello Statuto.

¹³² Art. 10 dello Statuto.

¹³³ Art. 3 dello Statuto.

¹³⁴ 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.

¹³⁵ Art. 25, comma 2, dello Statuto.

¹³⁶ Art. 12, comma 1, lettera b), dello Statuto.

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 (Sardella, 2007:473).

Alcune Regioni avevano già provveduto ad emanare norme di questo tipo¹³⁷, adottando soluzioni sia per dare attuazione alle norme comunitarie che, più in generale, per garantire una maggiore informazione istituzionale sulle tematiche europee. Si ritrovano così, come visto sopra, disposizioni che sottolineano la funzione di indirizzo del Consiglio regionale e ne garantiscono un più attento coinvolgimento¹³⁸ anche per ciò che attiene a uno dei nodi più delicati e di difficile risoluzione, vale a dire quello della partecipazione alla fase ascendente¹³⁹. La riforma costituzionale e la stagione dei nuovi Statuti regionali hanno dato un ulteriore impulso all'attività normativa in questo settore. Le Regioni che per prime hanno tenuto conto del nuovo quadro, determinato dal nuovo titolo V della Costituzione e dalla conseguente legislazione statale, e in base ad esso hanno predisposto una nuova disciplina legislativa sui procedimenti di attuazione del diritto comunitario e dell'Unione europea, sono state l'Emilia-Romagna, con la

¹³⁷ 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.

¹³⁸ 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.

¹³⁹ 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.

legge 24 marzo 2004, n. 6, ed il Friuli Venezia Giulia, con la legge 2 aprile 2004, n. 10. Ad esse hanno fatto seguito la Valle d'Aosta, attraverso la legge 16 marzo 2006, n. 8, e le Marche, con la legge 2 ottobre 2006, n. 14. Ora a questo piccolo gruppo si è aggiunta anche la Calabria, l'Umbria e nuovamente l'Emilia Romagna¹⁴⁰. La legge di procedura regionale adottata dal Legislativo dell'Emilia Romagna¹⁴¹ nel 2004, introduce per la prima volta nell'ordinamento italiano l'istituto della legge comunitaria regionale¹⁴². Questa legge anticipa quanto stabilito dalla nuova disciplina statutaria sulla partecipazione alla «fase discendente»¹⁴³. Fino al 2008 sono, quindi sei le Regioni che hanno adottato leggi di procedura. Nella *Tabella 5* si osserva che per prime sono state due Regioni a statuto speciale ad intervenire su questo tema. Se queste novità sono abbastanza recenti, l'esperienza regionale che è sembrata essere la più avanzata nella individuazione di strumenti per attuare in via diretta e sistematica il diritto comunitario è quella del Friuli Venezia Giulia.

¹⁴⁰ Anche la Toscana ha emanato la Legge regionale 22 maggio 2009, n. 26 per la *Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana* (Bollettino Ufficiale n. 18, parte prima, del 27.05.2009).

¹⁴¹ L.r. Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6: *Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Rapporti con l'università*.

¹⁴² All'art. 3, c. 1 della legge stabilisce che la Giunta predispone un progetto di legge comunitaria entro il primo luglio di ogni atto, spetterà poi al Consiglio approvarlo non oltre il 31 dicembre dell'anno di riferimento. Successivamente, il testo approvato dal Legislativo regionale sarà trasmesso per conoscenza al Governo, accompagnato da una relazione sullo stato di attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento regionale. Il secondo comma dell'art. 3 individua gli atti dell'UE da recepire con legge comunitaria: regolamenti e direttive, sentenze della Corte di giustizia e altri provvedimenti, anche di rango amministrativo della Commissione europea che comportano obblighi di adeguamento della regione. Completa il quadro disciplinando che la legge comunitaria regionale reca le disposizioni modificativo o abrogative della legislazione vigente, individuando gli atti normativi comunitari alla cui attuazione o applicazione la Giunta è autorizzata a provvedere in via amministrativa, sulla base dei criteri e dei principi direttivi in essa indicati.

¹⁴³ Benché lo Statuto dell'Emilia Romagna non preveda espressamente l'adozione di una legge comunitaria, con art. 12, c. 1, lett. d) stabilisce che la Regione «determina con legge il periodico recepimento delle direttive e degli altri atti normativi comunitari che richiedono un intervento legislativo».

Tabella 5: Quadro sinottico delle leggi regionali in materia di formazione ed attuazione del diritto comunitario e di attività di rilievo internazionale delle Regioni emanate dopo la riforma del Titolo V della Costituzione (aggiornato al 27 ottobre 2008)

Leggi regionali di procedura	Fase ascendente e discendente	Obbligo di informazione	Sessione comunitaria	Attività di indirizzo e coordinamento	Legge comunitaria
Friuli Venezia Giulia LR n. 10/2004	Art. 1			Art. 2	Art. 3 Art. 4 Art. 6
Valle d'Aosta LR n. 8/2006	CAPO I Art. 1 Art. 2	CAPO III Art. 4	Art. 4	Art. 8	Art. 9 Art. 10
Marche LR n. 14/2006	Art. 1	Art. 6 Art. 9	Art. 8	Art. 2	Art. 3 Art. 4 Art. 5
Calabria LR n. 3/2007	CAPO I Art. 1	Art. 11	Art. 6 Art. 7	Art. 2	Art. 3 Art. 4 Art. 5
Umbria LR n. 23/2007	TITOLO I Art. 1	Capo I [del Titolo III] Art. 29		Art. 29	Art. 30
Emilia-Romagna LR n.16/2008	TITOLO I CAPO I Art. 1 Art. 2 Art. 3	CAPO II Art. 4	Art. 5	Art. 6	Art. 8 Art. 9

Fonte: "Le istituzioni del federalismo", N° 1/2008 (modificata)

La Legge di procedura regionale adottata dal Friuli-Venezia Giulia¹⁴⁴ contiene una disciplina dettagliata nelle procedure che presiedono all'attuazione regionale della normativa comunitaria «secondo il modello della legge di procedura statale ed in modo del tutto innovativo rispetto alle altre leggi regionali sulla procedura» (Odone, 2005:36-37). La legge comunitaria del Friuli-Venezia Giulia ha compiuto un cammino

¹⁴⁴ L.r. Friuli Venezia Giulia 2 aprile 2004, n. 10: *Disposizioni sulla partecipazione della Regione Friuli Venezia Giulia ai processi normativi dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari.*

significativo¹⁴⁵. La legge in esame è caratterizzata, principalmente, da due elementi: a) la regolamentazione organica e dettagliata delle procedure di attuazione del diritto comunitario; b) la previsioni di un innovativo sistema di recepimento, che, in forza dei regolamenti di delegificazione attribuiti alla Giunta, consente di attuare il diritto comunitario attraverso le fonti normative ritenute più adatte alla natura dell'obbligo da adempiere (Pastore, 2004:238; Spadacini, 2007:395). L'esperienza friulana è stata considerata di notevole interesse anche dallo studio del progetto *Governance* che si riproponeva di offrire alle Regioni che stiano ricercando soluzioni operative per la gestione della fase discendente del diritto comunitario alcuni strumenti di riflessione a partire da esperienze concrete (Carpani e Olivetti, 2007:15). In forza delle procedure disciplinate dalla legge di procedura del 2004, lo strumento è stato reso concretamente operativo con l'adozione delle leggi comunitarie regionali per il 2005 e per il 2006. Il Friuli Venezia Giulia è stata la prima Regione italiana ad aver adottato una legge comunitaria¹⁴⁶, con la quale ha dato attuazione organica a tre direttive CE (Odone, 2005:37; Mazzina, 2006:294). Da segnalare il suo contenuto. Il legislatore regionale ha espressamente previsto che la legislazione

¹⁴⁵ Essa prevede che ogni anno entro il 31 marzo, la Giunta regionale presenti al Consiglio il disegno di legge comunitaria (art. 3, c. 2), rinviando al Regolamento interno dell'organo legislativo circa i tempi e le modalità di esame e di votazione dell'atto. I contenuti della legge comunitaria sono indicati all'art. 4, il quale stabilisce che essa provvede alla modifica o alla abrogazione di disposizioni di legge che contrastino con gli obblighi comunitari e all'attuazione o alla applicazione di norme e atti dell'UE che comportino vincoli di adeguamento dell'ordinamento regionale, ivi comprese le sentenze della Corte di giustizia. La stessa disposizione stabilisce che la legge comunitaria individua gli atti dell'UE cui la Giunta, nelle materie non coperte da riserva assoluta di legge, può dare attuazione, mediante norme regolamentari o atti amministrativi. Conseguentemente, sono allegati alla legge comunitaria: a) l'elenco delle direttive della quali si dispone l'attuazione per rinvio; b) l'elenco delle direttive attuate in via regolamentare; c) l'elenco delle direttive attuate in via amministrativa. L'art. 6 stabilisce che, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge comunitaria, l'assessore regionale per le relazioni internazionali e per le autonomie locali, previa deliberazione della Giunta, presenti alla competente Commissione consiliare una relazione sullo stato di attuazione della normativa comunitaria. Infine, per gli atti comunitari la cui attuazione debba avvenire prima della data di approvazione della legge comunitaria, l'art. 8 dispone che la Giunta presenti al Consiglio un apposito disegno di legge, in cui sia indicata la data entro la quale l'atto deve essere adottato.

¹⁴⁶ L.r. Friuli Venezia Giulia 6 maggio 2005, n. 11 *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2001/41/CE, della direttiva 2003/4/CE e della direttiva 2003/78/CE* – Legge comunitaria 2004. La seconda legge comunitaria è la legge regionale 14 giugno 2007, n. 14.

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, c.d. clausola di cedevolezza "invertita", riproposta dal legislatore statale all'art. 11 della legge n. 11/2005 con riguardo alla normativa regionale (Sardella, 2007:476). 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 regionale¹⁴⁷. 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. Oltre a dare diretta attuazione ad alcuni provvedimenti comunitari, il Consiglio regionale è intervenuto sulla stessa legge istitutiva della legge comunitaria regionale, introducendo ulteriori garanzie a favore dell'Assemblea¹⁴⁸. Lo stesso discorso può oggi ripetersi con riferimento alla seconda legge comunitaria regionale del Friuli, la legge comunitaria 2005, che è stata puntualmente approvata nei primi mesi del 2006¹⁴⁹. Il mancato rinvio a provvedimenti normativi giuntali ai fini del recepimento del diritto comunitario segna oltretutto una positiva inversione di tendenza rispetto alla prassi invalsa in sede nazionale, dove solo eccezionalmente la legge comunitaria provvede a dare diretta attuazione al diritto dell'Unione,

¹⁴⁷ Sentenza n. 398/2006.

¹⁴⁸ In effetti, l'art. 9 della legge 4 febbraio 2005 n. 11 aggiunge all'art. 8 della legge 9 gennaio 2004 n. 10 un comma 1 bis, secondo il quale *"Nel caso in cui in sede amministrativa è riconosciuto l'obbligo di disapplicare norme interne in contrasto con la normativa comunitaria, la Giunta regionale emana indirizzi al fine dell'omogeneità dell'attività amministrativa regionale e presenta tempestivamente al Consiglio regionale un disegno di legge, con il quale sono modificate o abrogate le disposizioni di legge regionale incompatibili con le norme comunitarie, indicando eventualmente nella relazione la data entro la quale il provvedimento deve essere approvato"*.

¹⁴⁹ Legge regionale 26 maggio 2006 n. 9.

privilegiandosi rinvii alle diverse potestà normative del Governo (Cartabia e Weiler, 2000:157 e ss.). A conferma della bontà del modello friulano, come mostra la *Tabella 5*, la l. r. Valle d'Aosta n. 8/2006¹⁵⁰, riprende le procedure disciplinate dalle legge del Friuli Venezia Giulia. La legge con l'art. 1, c. 1, regola la partecipazione regionale alla fase discendente del processo normativo comunitario «nel rispetto della legge 4 febbraio 2005, n. 11». La legge stabilisce che nelle materie di competenza della Regione, lo strumento atto a dare tempestiva attuazione del diritto UE è la legge comunitaria regionale¹⁵¹. La Valle d'Aosta ha adottato la sua prima legge comunitaria nel maggio del 2007¹⁵².

In generale, come riportato nella *Tabella 5*, le leggi di procedura fino ad ora emanate, disciplinano le modalità del 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

¹⁵⁰ L.r. Valle d'Aosta 16 marzo 2006, n. 8 *Disposizioni in materia di attività e relazioni europee e internazionali della Regione autonoma Valle d'Aosta*.

¹⁵¹ L'art. 9, c. 2 stabilisce che, entro il 31 marzo di ogni anno, la Giunta regionale presenta al Consiglio un disegno di legge comunitaria; esso deve indicare il numero identificativo delle direttive recepite e l'anno cui la legge regionale fa riferimento. Il disegno di legge è accompagnato da una relazione, in cui la Giunta: a) riferisce in merito allo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto comunitario e alle eventuali procedure di infrazione a carico dello Stato in conseguenza di inadempimenti della Regione; b) fornisce l'elenco degli atti normativi comunitari da applicarsi o eseguirsi in via amministrativa (art. 9, c. 3). Il contenuto della legge comunitaria è stabilito all'art. 10, c. 1, secondo cui essa detta le disposizioni per l'esecuzione delle sentenze della Corte di giustizia e degli atti della Commissione europea che comportano per la Regione obbligo di adeguamento; conseguentemente, la legge comunitaria reca disposizioni modificate o abrogative di norme regionali contrastanti con gli atti normativi recepiti. Essa, inoltre, individua gli atti comunitari alla cui attuazione, in via amministrativa, è autorizzata la Giunta, dettando contestualmente i criteri e gli indirizzi che presiedono all'esecuzione; ciò implica che alla legge comunitaria sia allegato l'elenco degli atti demandati all'organo esecutivo (art. 10, c. 2). Infine, il terzo comma dell'art. 10 attribuisce al Presidente della Regione il compito di trasmettere la legge comunitaria e i documenti ad essa allegati al Presidente del Consiglio dei ministri, secondo le modalità previste all'art. 16, c. 2 della l. n. 11/2005.

¹⁵² Legge regionale della Val d'Aosta 21 maggio 2007, n. 8, *Disposizioni per 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.*

in relazione al ruolo svolto all'interno del Comitato delle Regioni, nonché per fare il punto sulle attività di collaborazione internazionale.

Si orienta in questa direzione la scelta effettuata dal legislatore della Regione Marche¹⁵³, il quale ha pensato alla sessione comunitaria del Consiglio regionale quale occasione per concentrare il confronto istituzionale e politico assembleare su molteplici tematiche di rilievo comunitario ed internazionale, con 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 Giunta¹⁵⁴.

Anche la legge calabrese si pone sulla stessa linea di tendenza della legge valdostana. Il dato significativo che emerge dall'esame di queste leggi consente di evidenziare come sia perseguita l'istituzionalizzazione a livello regionale di una disciplina organica delle modalità di recepimento del diritto dell'UE. A questo trend legislativo che va consolidandosi, si è aggiunta l'Umbria. Anche la Regione Umbria ha recentemente prodotto una propria normativa procedurale relativa alla tematica europea¹⁵⁵, dedicata alla riforma di più settori.

In riferimento alla fase discendente, la legge umbra concentra la sua disciplina sul punto dell'adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi comunitari e del relativo strumento legislativo. I contenuti della legge non si discostano da uno schema comune presente nella normativa

¹⁵³ 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.

¹⁵⁴ Art. 21 dello Statuto.

¹⁵⁵ Umbria, LR n. 23 9 luglio 2007 di *Riforma del sistema amministrativo regionale e locale – Unione Europea e relazioni internazionali – Innovazione e semplificazione.*

sinora prodotta dalle regioni che si sono attivate al riguardo. Pertanto, in attuazione del dettato dello Statuto (art. 25, comma 2), la legge di procedura dell'Umbria individua lo strumento per il periodico adeguamento, in una legge apposita e specializzata, a cadenza annuale. Il progetto di tale legge¹⁵⁶ (art. 30) è presentato dalla Giunta e provvede a recepire e attuare normativa e regolamenti comunitari, decisioni della Commissione europea, sentenze della Corte di giustizia; a disporre le conseguenti modifiche e abrogazioni della legislazione vigente; ad individuare, infine, gli atti normativi comunitari la cui attuazione è affidata alla Giunta, apprestando autorizzazione e indicazione dei criteri e principi direttivi necessari.

Un riferimento alla connessione¹⁵⁷ tra questo percorso legislativo e il procedimento che, a livello statale, Governo e Camere compiono per predisporre la legge comunitaria è reso esplicito laddove si prevede che il progetto di legge regionale debba essere approvato in tempo utile per poter essere inserito (assieme agli altri) in un "elenco degli atti normativi" regionali attuativi delle "direttive" comunitarie, elaborato dalla Conferenza delle Regioni per essere a sua volta trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie (nella denominazione del 2005), che infine deve accluderlo nella propria "nota aggiuntiva"¹⁵⁸ al disegno di legge comunitaria

¹⁵⁶ Da parte della legge di procedura (l. n. 23 del 2007), questa legge viene qualificata come 'legge regionale di recepimento'. Anche nello Statuto (art. 25, comma 2) non compare la qualificazione di 'legge comunitaria regionale', che invece è presente solo nel nuovo Regolamento interno del Consiglio, pur approvato nello stesso anno (art. 19 della deliberazione del Consiglio regionale 8 maggio 2007, n. 141). Inoltre può osservarsi anche qui, come nel caso della Calabria, l'omessa precisazione che il titolo della legge deve recare il numero identificativo delle direttive attuate (affinché sia chiaramente espressivo del contenuto del provvedimento), secondo quanto disposto dalla l. n. 11 del 2005, art. 16, comma 2.

¹⁵⁷ Un riferimento in tal senso non appare espressamente contenuto nella legge di procedura della Regione Calabria, che però fa esplicito rinvio alla l. n. 11 del 2005, affinché questa si applichi per quanto non espressamente previsto dalla legge regionale (e l'applicazione dovrebbe risultare agevole, soprattutto se si tratta di integrare la parte relativa alle scadenze temporali, anche perché i tempi regionali indicati per la presentazione del progetto di legge comunitaria al Consiglio - 1 giugno - sono compatibili con quelli statali).

¹⁵⁸ Originariamente l'elenco era destinato ad essere presentato dal Governo "nell'ambito della relazione al disegno di legge" comunitaria; ora, all'interno di una "nota aggiuntiva" al ddl (secondo

presentato annualmente al Parlamento. Per analoghi motivi sarebbe opportuna la presenza di una norma dedicata al rilevante processo di verifica costante, teso ad assicurare lo stato di conformità dell'ordinamento regionale con la normativa comunitaria¹⁵⁹, pure richiesto alla regione dalla legge generale statale (art. 8, commi 3 e 4, della l. n. 11 del 2005). Si ricorda che le risultanze di questa verifica sono parte integrante di quel flusso biunivoco di informazioni tra Stato e Regioni istituito dalla legge generale statale, di cui rappresenta uno dei connotati qualificanti e innovativi perché sostanzia il presupposto di una trama di relazioni intergovernative effettivamente cooperative. Inoltre tali dati, trasmessi anch'essi alla Presidenza del Consiglio, vanno a comporre il patrimonio informativo su cui il Governo è tenuto a compiere una verifica complessiva dell'ordinamento, prima di presentare il disegno di legge comunitaria in Parlamento, e quindi sono un elemento essenziale di una corretta progettazione legislativa a tutti i livelli.

Per ultima, in ordine di tempo, il 22 luglio 2008 l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna ha approvato il progetto di legge di attuazione degli articoli 12, 13 e 25 dello Statuto regionale, sulla partecipazione della Regione alla formazione e attuazione del diritto comunitario, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e sui suoi rapporti interregionali. La legge regionale n. 16/2008, introduce norme regionali di procedura con un apposito intervento legislativo. La legge ponendosi in linea con le altre leggi di procedura, è da segnalare per l'introduzione di una "sessione comunitaria" dell'Assemblea legislativa¹⁶⁰. Pur essendo prevista anche nelle altre leggi regionali, la peculiarità della previsione contenuta nella legge regionale dell'Emilia-Romagna consiste nel fatto che la sessione comunitaria viene prefigurata quale momento di sintesi di ciò che si è fatto nell'anno precedente in

la modifica introdotta dalla l. 25 febbraio 2008, n. 34 – legge comunitaria 2007, che così sostituisce l'alinea dell'art. 8, comma 5, della l. n. 11 del 2005).

¹⁵⁹ Un riferimento in tal senso è contenuto espressamente nella l.r. Calabria n. 3 del 2007, all'art. 5.

¹⁶⁰ Cfr. art. 5 l.r. n. 16/2008.

attuazione della normativa comunitaria nelle materie di competenza regionale, come emerge dalla relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario, e le linee di ciò che la Regione intende fare, ad esempio attraverso la presentazione di osservazioni, per partecipare alla formazione degli atti comunitari. In relazione a questo ultimo punto viene analizzato il programma delle iniziative che la Commissione europea intende presentare. L'esame del programma legislativo annuale della Commissione europea viene per la prima volta introdotto quale strumento volto a consentire la conoscenza, con sufficiente anticipo rispetto alla loro presentazione, delle iniziative legislative che saranno presentate in sede europea nel corso dell'anno successivo. Il momento conoscitivo diviene dunque essenziale per l'effettivo esercizio delle prerogative che, dopo la riforma costituzionale del 2001, spettano alle Regioni in materia. Ciò permette alla Regioni una precisa valutazione, ad esempio, in merito alla presentazione di osservazioni sugli atti normativi comunitari che verranno emanati in materie di competenza regionale e rendendo così concreta la possibilità di far pervenire, tempestivamente, nelle sedi previste, il punto di vista regionale e contribuire alla formazione della posizione italiana.

Un'altra rilevante novità è costituita dalla previsione della legge comunitaria regionale¹⁶¹ quale strumento, anche se non esclusivo, volto a garantire l'adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario. Anche in questo caso, la legge in esame, si distingue dalle altre leggi regionali che prevedono lo strumento della legge comunitaria regionale. La legge è, infatti, l'unica a fornire una definizione della medesima: l'art 8, comma 2, specifica infatti che "*La legge comunitaria*

¹⁶¹ La previsione della legge comunitaria regionale quale strumento di periodico adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dall'emanazione di atti normativi comunitari o alle sentenze della Corte di Giustizia era a dire il vero già contenuta nell'articolo 3 (recante "Adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi comunitari ed attuazione delle politiche europee") della l.r. n. 6/2004 (recante "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università"), ma tale articolo è rimasto in sostanza inattuato.

regionale, predisposta dalla Giunta, è la legge con cui la Regione persegue l'adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario sulla base della verifica di conformità di cui al comma 1 e tenendo conto degli indirizzi formulati dall'Assemblea legislativa nella sessione comunitaria [...]”.

È altresì l'unica che, anziché prevederne la cadenza annuale, subordina la sua adozione all'esito della verifica di conformità svolta annualmente dalla Giunta per la redazione della relazione ex art. 8, comma 3 della legge n. 11/2005 e degli indirizzi formulati dall'Assemblea a seguito della sessione comunitaria (Bastianin, 2008:37 ss).

L'ordinamento regionale è stato arricchito degli strumenti legislativi idonei a cogliere le opportunità derivanti dall'attuazione diretta e sistematica del diritto comunitario (Pastore, 2007:133).

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

Con l'analisi degli Statuti, si voleva verificare se era stata colta l'occasione di ridefinire i principi generali sui quali l'ordinamento regionale si basa. La stagione statutaria, che si apriva a seguito delle riforme costituzionali della Titolo V della Parte II della Costituzione poteva costituire l'occasione per conferire un nuovo assetto dei rapporti tra Giunta e Consiglio, proprio nel campo nel quale le competenze regionali intersecano il processo di integrazione europea (Spadacini, 2007:364). È pur vero che la nuova potestà statutaria delle Regioni è parsa da subito realizzare *“un'autonomia relativa e vincolata”* (Fusaro, 2003:90), condizionata non soltanto dalla Costituzione ma talora anche

dalle fonti comunitarie e molto spesso dalla stessa legislazione dello Stato. Gli interventi che si possono porre per riequilibrare i rapporti tra Giunta e Consiglio, soffrono del limite relativo alle scelte assunte, attraverso la legislazione ordinaria, dallo Stato e dalla rilevanza del sistema delle Conferenze (Spadacini, 2007:366). Nonostante tutti questi limiti, l'occasione di disciplinare in sede statutaria l'organizzazione delle proprie funzioni connesse al processo di integrazione europea, non è stata del tutto colta da alcune Regioni che nel silenzio dei precedenti Statuti avevano già introdotto soluzioni normative in materia nei loro ordinamenti. Non è stata del tutto colta dallo Statuto della Regione Toscana. Il primo comma dell'art. 70 dello Statuto avrebbe potuto costituire la base sulla quale ridisegnare la nuova Commissione Consiliare per i rapporti con l'UE, la cui prima istituzione risale al 1979, attribuendole maggiori poteri volti a riservarle un ruolo significativo nella fase ascendente e discendente del diritto comunitario, seppur nei limiti definiti dalla legge statale (Billocci, 2006:15). Il riferimento alla Conferenza Stato-Regioni come organismo di concertazione¹⁶², è scarso negli Statuti esaminati.

Al termine della rassegna delle successive disposizioni legislative regionali, sembra ci sia stata una maggiore attenzione alle prerogative consiliari. In altri termini l'impostazione inizialmente predominante, volta a enfatizzare gli elementi di efficienza e speditezza del procedimento, sembra via via lasciar spazio a soluzioni che valorizzano il Consiglio regionale. Volendo schematizzare, le diverse soluzioni individuate dagli Statuti con riferimento alla distribuzione tra le fonti della materia comunitaria potrebbero essere raggruppate, a seconda della loro capacità di valorizzazione della posizione del Consiglio, in cinque filoni. Il primo è rappresentato da quelle soluzioni che

¹⁶² Così MAZZINA P. (2006), osserva analizzando l'art. 50, 2° comma, prog. St. Campania, art. 67, st. Abruzzo nonché art. 98 st. Piemonte; in "Gli statuti regionali e l'ordinamento comunitario: uno sguardo ad un sistema ancora in «costruzione»", in BIFULCO R. (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Torino, Giappichelli, p. 290.

massimizzano l'obiettivo, consentendo interventi giuntali solo di tipo strettamente amministrativo e mai normativo (come per l'Abruzzo e presumibilmente per l'Umbria). In altri casi lo spazio normativo lasciato all'esecutivo sarebbe maggiore, ma risulta sempre garantito un intervento consiliare nel merito dei provvedimenti da adottare (è la soluzione dell'Emilia-Romagna, che prevede in materia una riserva di legge relativa). La maggior parte degli Statuti ha invece previsto, come unico meccanismo di valorizzazione dell'assemblea, un parere obbligatorio della Commissione consiliare competente o dello stesso Consiglio sugli schemi di regolamento elaborati dall'esecutivo (si tratta della Liguria, del Piemonte, della Puglia, della Toscana, dell'Umbria e anche della stessa Emilia-Romagna). Vanno rilevate alcune modifiche ai rispettivi statuti di Liguria¹⁶³ e Marche¹⁶⁴, il cui contenuto principale è volto all'integrazione della denominazione costituzionale del *Consiglio regionale* (art. 121.1) con quella di *Assemblea legislativa*. Soluzione debolissima è poi quella che si accontenta che l'intervento regolamentare della giunta sia preceduto da un'autorizzazione consiliare, senza però richiedere che il Consiglio circoscriva l'intervento normativo giuntale che autorizza (è il caso di Lazio e Marche). Infine vi è la soluzione dello Statuto della Calabria, che non circonda di alcuna garanzia la posizione del Consiglio, assicurando la sua partecipazione all'attività di adeguamento dell'ordinamento regionale nelle sole ipotesi in cui sia necessario un intervento legislativo.

¹⁶³ L. statutaria promulgata il 5 ottobre 2007, n. 1 (previa deliberazione consiliare definitiva del 27 giugno 2007).

¹⁶⁴ L. statutaria promulgata il 22 gennaio 2008, n. 2 (previa deliberazione consiliare definitiva del 2 ottobre 2007).

CONCLUSIONI

Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione italiana, l'approvazione della legge di attuazione n. 11 del 2005 (c.d. Legge Buttiglione), l'adozione, in Conferenza Stato-Regioni, dei primi strumenti cooperativi di attuazione dell'art. 5 della legge n. 131 del 2003 (c.d. Legge La Loggia) e l'introduzione del diritto di rivalsa dello Stato (art. 16 bis, Legge. N. 11 del 2005) si sono, almeno in parte, realizzate le condizioni per sottoporre ad una prima verifica l'assunto, in base al quale l'efficienza dell'attività di attuazione del diritto comunitario da parte delle regioni sarebbe direttamente proporzionale alla misura del loro coinvolgimento nella fase ascendente.

Nel corso dell'analisi è emerso, infatti, che la legittimità del *policy making* europeo si basa sulla "proporzionalità" tra la partecipazione degli enti sub-statali alla fase ascendente e la partecipazione alla fase discendente.

La necessità di costruire un processo decisionale virtuoso, che coinvolga tutti i soggetti interessati e crei i presupposti per una fase di attuazione che si svolga nei tempi e con le forme richieste, emerge con forza allo scopo di evitare le procedure di infrazione.

Tuttavia, la garanzia costituzionale italiana di partecipazione alla fase di formazione delle politiche e delle norme comunitarie non ha la stessa intensità delle garanzie presenti nelle Costituzioni tedesca (art. 23) e austriaca (art. 23d), ed anche dalla disciplina pattizia applicata in Belgio. Attraverso una serie di provvedimenti successivi alla revisione costituzionale del 2001, il ruolo regionale nella fase ascendente, rispetto al passato, si è indubbiamente consolidato.

All'interno del nuovo contesto costituzionale, è stata data la possibilità alle Regioni di darsi nuovi statuti grazie al nuovo art. 123 Cost.

Ciò che caratterizza la situazione italiana, in relazione alle tematiche europee, è l'assenza di un equilibrio tra esecutivo e legislativo.

Il processo di integrazione europea, sul piano del funzionamento delle forme di governo dei diversi livelli della *multilevel governance*, comporta un generale sacrificio della forza delle assemblee, a tutto vantaggio degli esecutivi. Questo è riferito non soltanto al Parlamento nazionale ma anche alle assemblee regionali.

Il Governo nazionale è da considerarsi il protagonista indiscusso nella gestione strategica dei rapporti con le istituzioni comunitarie. Tanto è vero che nei confronti di altri soggetti istituzionali ha compiti di natura meramente informativa. Di conseguenza il ruolo centrale nella gestione dei rapporti della Regione con l'UE è senz'altro esercitato dall'esecutivo regionale. Tale prevalenza del ramo esecutivo risponde alle esigenze di natura pratica, legate alla necessaria tempestività di azione, scaturenti dalla gestione delle relazioni con l'ordinamento comunitario.

Sia la legge La Loggia che la Buttiglione contengono riferimenti chiari al ruolo primario dell'esecutivo.

È anche vero che la legge Buttiglione, riconosce l'esigenza di coinvolgimento degli organi assembleari e fa rientrare tra i soggetti nei confronti dei quali sussiste l'obbligo di informazione da parte del Governo, anche la Conferenza dei Presidenti di assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, che si affiancano alla Conferenza Stato-Regioni e alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Nei rapporti con il Governo spesso Consiglio e Giunta sono ugualmente inseriti, attraverso il duplice sistema di conferenze (la Conferenza dei presidenti e la Conferenza dei presidenti dei Consigli), nel circuito di informazioni che collega biunivocamente Governo centrale e Regioni. Tale previsione rappresenta soltanto una "indicazione", oltre la quale il legislatore statale non ha ritenuto di spingersi. Ad esempio non chiarisce se ci debbano o non, essere punti di incrocio e scambio tra Giunta e Consiglio regionali, o invece, se questi possano essere creati all'interno

di quegli ordinamenti in cui si intenda raggiungere un legame tra legislativo ed esecutivo, per evidenziare una posizione unitaria di tutta la Regione. Su questo punto, sono intervenute le sei leggi di procedura esaminate nel capitolo sei. Resta comunque il dato principale, secondo cui la maggior parte di questa materia, soprattutto nella fase ascendente, vede un ampio spazio per l'azione della Giunta ed una larga preminenza, anche nei fatti, del Presidente. Manca un riscontro effettivo all'apertura mostrata dal legislatore nei confronti della Conferenza dei Presidenti delle assemblee regionali. Il coinvolgimento dei rappresentanti delle assemblee è infatti piuttosto limitato, visto che questi non rientrano tra i soggetti da consultare nell'ambito dei CIACE, né possono richiedere che il Governo apponga una riserva di esame regionale in sede di Consiglio dei Ministri dell'UE, prerogativa che spetta alla Conferenza Stato-Regioni. Viene messa in secondo piano, rispetto alla Conferenza Stato-Regioni, anche quando un progetto comunitario interessa la competenza legislativa, in tali casi se una o più Regioni lo richiede, il Governo convoca la Conferenza Stato-Regioni. Nessun ruolo viene riconosciuto alla Conferenza dei Presidenti delle assemblee regionali in merito alla possibilità di convocare la sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni. Se la materia comunitaria è riservata di diritto all'esecutivo regionale, ciò non toglie la possibilità di elaborare discipline regionali, al fine di realizzare la partecipazione attiva del legislativo nella fase di questi procedimenti interna alle regioni. In ogni caso l'influenza del legislativo resta confinata a rilevare sulla posizione dell'esecutivo regionale e non interviene direttamente nei rapporti con lo Stato e con l'UE, limitandosi al confronto con gli altri rappresentanti regionali nella Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza delle Regioni.

Per quanto riguarda la *fase ascendente indiretta*, il dato di maggior interesse della legge Buttiglione, è costituito dall'introduzione di un riferimento puntuale e organico agli strumenti predisposti con il fine di

garantire una maggiore partecipazione regionale alla fase ascendente del procedimento normativo europeo e al momento di attuazione degli obblighi comunitari. Tutto ciò risponde a quanto disposto dal Trattato UE che, nel sancire il principio di sussidiarietà, dichiara il carattere primario dell'esigenza di avvicinare ai cittadini le sedi decisionali favorendo in questo modo la democratizzazione delle istituzioni europee. Pur in difetto di un riferimento formale, uno dei principi ispiratori il disposto della legge Buttiglione sembra, di fatto, quello di leale collaborazione. Al tal fine prevede *l'obbligo di informazione* come diritto degli enti sub-statali ad essere resi partecipi di tutte le fasi del procedimento normativo europeo. Prevede un centro unico di discussione nell'ambito del quale procedere all'elaborazione di una linea politica comune il CIACE. Potenzia il ruolo assegnato al Parlamento nazionale nella fase ascendente del diritto comunitario per rispondere a uno dei problemi principali dell'apparato istituzionale europeo, rappresentato dal deficit democratico al quale si preoccupa di garantire una puntuale informazione come anche la garantisce alle Regioni, agli Enti locali e alle parti sociali tramite il CNEL (art. 5, 6 e 7 legge n. 11/2005).

Altro strumento predisposto per aumentare l'influenza del Parlamento relativamente alle questioni comunitarie è la riserva di esame parlamentare, come anche la riserva di esame regionale. La legge fa sempre riferimento al principio di sussidiarietà nel prevedere che il dovere di informazione nei confronti delle Regioni non è previsto per tutti gli atti trasmessi, come avviene per le Camere bensì solamente per gli atti e i progetti attinenti gli ambiti di competenza regionale (art. 5, comma 9). Le *osservazioni* elaborate dalle regioni alla luce delle informazioni ricevute dall'esecutivo nazionale vengono trasmesse per mezzo del sistema delle Conferenze e per essere prese in considerazione devono avere a oggetto materie di attribuzione regionale. Tuttavia ciò non toglie che il Governo possa ritenere utili e dunque tenere nel dovuto conto anche considerazioni che esulino la sfera di competenza regionale.

Importante è il disposto dell'art. 15, lett. *d*, della legge Buttiglione, in base alla quale il Governo deve necessariamente dar conto, nella relazione annuale da presentare al Parlamento, delle iniziative assunte e dei provvedimenti adottati conseguentemente a tali osservazioni. L'eventuale mancato adempimento di questa disposizione potrebbe causare un conflitto di attribuzioni, giustificato dalla violazione del principio di leale collaborazione anche se non sancito dall'art. 117, Comma V, Cost.

Il ruolo assolutamente centrale nello sviluppo del raccordo intergovernativo nelle materie relative all'UE è esercitato dal sistema delle Conferenze. Questa scelta "promozionale" del legislatore statale nei confronti del suddetto organo trova, infatti, sul punto, conferma nell'art. 5, comma 1, della l. n. 131/2003. La disciplina della *partecipazione diretta delle Regioni alla fase ascendente* del diritto comunitario di fatto rinvia la specifica determinazione di tali procedure a un organo interno quale la Conferenza Stato-Regioni. La legge opta, quindi, per una soluzione condivisa facendo a sua volta rinvio, ad un accordo generale di cooperazione tra Governo e Regioni ordinarie e speciali da stipularsi in sede di Conferenza Stato-Regioni.

A seconda del tipo di competenza legislativa regionale coinvolta nel processo decisionale, distingue due ipotesi suscitando non poche ambiguità, date proprio dalla difficoltà di definire le competenze.

Nelle materie di competenza legislativa, la legge prevede che le Regioni e le Province autonome partecipano, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni che tengano conto delle particolarità delle autonomie speciali e comunque, garantendo l'unitarietà della rappresentanza della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo. Nelle materie che spettano alle Regioni, ai sensi dell'art. 117, 4 co. Cost., residuali, la norma ha invece voluto che il Capo

delegazione, che potrà essere anche un Presidente di giunta regionale o di Provincia autonoma, è designato dal Governo, ma sulla base di criteri da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni. Così facendo, nonostante la vaghezza del dettato letterale, da un lato si è rinviato, per gli aspetti salienti di questa rappresentanza ad un futuro accordo in seno alla Conferenza Stato-Regioni, dall'altro si è considerata la partecipazione di rappresentanti regionali alle delegazioni in seno al Consiglio dell'Unione come lo strumento idoneo a rappresentare gli interessi delle regioni e a consentire loro di incidere effettivamente sul processo di formazione delle norme dell'Unione, dando così per scontati che esista un unico interesse delle regioni contrapposto a quello dello Stato. È per questo motivo che le Regioni dovrebbero avere un modello condiviso sul quale basare la gestione dei rapporti con l'Unione Europea. In altre parole, per essere in grado di incidere sulle decisioni del Governo nazionale e cioè la seconda via attraverso la quale i governi regionali possono partecipare alla fase ascendente del *policy making* europeo, oltre a quella del CdR.

Se rispetto alla partecipazione regionale alla *fase ascendente* il ruolo della singola regione e dei suoi organi di governo risulta inevitabilmente ridimensionato dalla necessaria centralità del sistema delle Conferenze, rispetto alla *fase discendente* gli spazi di intervento e le responsabilità della singola Regione appaiono decisamente più rilevanti, cosicché si estende l'ambito rimesso alla fonte statutaria e legislativa regionale.

Nel disciplinare la partecipazione alla *fase discendente*, la legge Buttiglione parifica le Regioni allo Stato per il recepimento ed esecuzione degli obblighi spettanti all'Italia in quanto componente dell'UE. Tale equiparazione rileva soprattutto con riferimento all'attuazione che deve essere tempestivamente data alle direttive comunitarie (art. 8, comma 1, legge n. 11/2005). Ovviamente perché si possa provvedere all'esecuzione è necessario che il Governo nazionale, abbia provveduto per tempo a espletare i propri doveri di informazione

nei confronti delle Conferenze dei presidenti e Stato-Regioni. Si ricordi comunque che le Regioni, nel procedere all'attuazione ed esecuzione di atti comunitari, nelle materie di loro competenza, sono vincolate al rispetto delle norme di procedura previste dalla legge dello Stato, così come previsto dal V comma dell'art. 117, Cost., nonché ai principi fondamentali dell'ordinamento. Questa ultima ipotesi si limita ai principi relativi a una materia e stabiliti in una legge dello Stato e operano sostanzialmente quando oggetto di attuazione sono norme attinenti a materie di legislazione concorrente. Quindi, mentre nelle materie di propria competenza legislativa le Regioni e le Province autonome possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie (art. 16, legge Buttiglione), nelle materie di competenza concorrente il procedimento non è così immediato. L'art. 9 della legge Buttiglione dispone infatti che la legge comunitaria statale debba individuare i principi fondamentali che costituiscono un vincolo inderogabile per il legislatore regionale. Di ciò devono tenere conto le disposizioni degli statuti regionali relative all'elaborazione degli atti normativi e amministrativi regionali che riguardano materie comunitarie oggetto di competenza legislativa concorrente. La responsabilizzazione del livello regionale e locale fino alla istituzione della recente azione di rivalse dovrebbe costituire il logico corollario di un sistema che disegna un processo decisionale complesso, dove tutti i soggetti coinvolti concorrono al corretto adempimento degli obblighi comunitari in fase discendente, oltre al perseguimento degli obiettivi di qualità della legislazione, dai quali ci si aspettano risultati, nel lungo periodo, in termini di minori costi per le amministrazioni, le imprese e i cittadini e, allo stesso tempo, di maggiore efficienza delle politiche pubbliche. Nell'ordinamento italiano, il massimo grado di coinvolgimento regionale all'intero processo decisionale comunitario è previsto, dalle leggi statali di procedura, in corrispondenza alle materie di competenza legislativa. Infatti, per i progetti di atti normativi che hanno ad oggetto materie di

competenza legislativa regionale, concorrente o esclusiva, le Regioni sono coinvolte a partire dalla possibile richiesta di convocazione della Conferenza Stato-Regioni per il raggiungimento dell'intesa ex art. 3 d.lgs. n. 281/1997, fino alla possibile apposizione da parte del Governo, in questi stessi casi, della riserva di esame in sede di Consiglio UE su richiesta della Conferenza Stato-Regioni. La stessa presenza regionale nelle delegazioni nazionali in Consiglio UE, come nei gruppi di lavoro e nei comitati del Consiglio e della Commissione, è da riferirsi alle formazione degli atti comunitari che hanno ad oggetto le materie di competenza legislativa regionale; passando ai ricorsi giurisdizionali alla Corte di Giustizia, anche la richiesta regionale al Governo di impugnare gli atti comunitari ritenuti illegittimi ha ad oggetto le materie di competenza legislativa regionale, secondo un criterio di complessiva coerenza dell'intero meccanismo. È con l'esercizio delle competenze legislative in fase discendente che si dovrebbe "chiudere il cerchio" e concludere un processo virtuoso che vedrebbe, pertanto, anche nel legislatore regionale uno dei soggetti attivi, non solo dell'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza italiana all'Unione europea, ma, più ampiamente, dell'intero processo di integrazione europea.

Tuttavia vi sono degli ambiti che non possono essere disciplinati autonomamente con legge regionale. Ad esempio la legge regionale non può regolare autonomamente il grado di coinvolgimento e la partecipazione ai Comitati e ai gruppi di lavoro del Consiglio e della Commissione perché, ex art. 5, comma 1, legge la Loggia, questi aspetti devono essere concordati in sede di Conferenza Stato-Regioni.

I nuovi statuti regionali analizzati, contengono riferimenti all'ordinamento comunitario e alla partecipazione al processo di integrazione comunitaria, come principi dal valore culturale e politico che identificano la soggettività politica delle regioni come frutto del processo storico.

Per quanto riguarda le disposizioni sulla *fase ascendente* del processo normativo comunitario, la maggior parte degli statuti ha adottato una formulazione letterale relativamente costante, nel senso che ripropongono, con alcune variazioni o omissioni, la previsione contenuta nel V co., dell'art. 117 Cost.

Il confronto tra le previsioni statali e quelle regionali evidenzia un diverso approccio che i rispettivi legislatori hanno riservato alla Conferenza Stato-Regioni. Mentre le previsioni legislative nazionali considerano sede preferenziale dei rapporti concertativi la Conferenza Stato-Regioni, gli atti fondamentali delle Regioni, invece, fanno scarso riferimento al suddetto organismo di concertazione.

Come per la fase ascendente, anche per quella discendente le previsioni statutarie riprendono tendenzialmente la formula utilizzata dall'art. 117, V co. Cost.

Da quanto emerso nel capitolo sei, bisogna riconoscere che negli statuti le due fasi del *policy making* comunitario, raramente appaiono scandite in modo netto e spesso si risolvono in una mera endiadi, senza una più circostanziata disciplina che dia loro la necessaria evidenza. Inoltre, con specifico riguardo alla prima fase, va osservato che proprio il nuovo ruolo regionale di partecipazione attiva alle decisioni volte alla formazione degli atti normativi comunitari non trova adeguati svolgimenti statutari. Forse pesa ancora la circostanza che per lungo tempo la presenza regionale sia stata prima negata e poi circoscritta alla sola fase attuativa, con l'esclusione quindi di ogni coinvolgimento nel momento della formazione della posizione nazionale in sede comunitaria. L'occasione di disciplinare in sede statutaria l'organizzazione delle proprie funzioni connesse al processo di integrazione europea, per conferire un nuovo assetto ai rapporti fra Giunta e Consiglio, non è stata colta appieno dalle regioni ordinarie. Tra gli undici statuti delle regioni ordinarie esaminati, lo statuto più efficace per un maggior coinvolgimento ed una migliore informazione del

Consiglio in materia di politiche comunitarie è quello della regione Emilia-Romagna. Per di più l'art. 12, comma 1, lett. e) dello statuto dell'Emilia-Romagna prevede la determinazione con legge regionale delle "modalità del concorso dell'assemblea per quanto riguarda la propria partecipazione alla formazione delle decisioni comunitarie e le proposte di impugnativa avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi, rispettando in ogni caso il potere di rappresenta del presidente della Regione" e che "la legge determina le modalità necessarie per rispettare il diritto dell'assemblea a ottenere un'adeguata e tempestiva informazione preventiva e successiva". L'Emilia-Romagna, insieme al Friuli-Venezia Giulia, sono state le prime Regioni che hanno adottato una apposita disciplina legislativa, prendendo atto che la regione è pienamente inserita all'interno dei flussi normativi sovranazionali di cui, a valle della fase ascendente, è diretta destinataria, stante la propria vasta competenza materiale.

Per quanto attiene la ripartizione tra i diversi organi delle funzioni regolamentari, la scelta diffusamente condivisa dagli statuti regionali è stata quella di conferire alla Giunta la competenza ad approvare i regolamenti regionali di esecuzione e di attuazione degli atti normativi comunitari, previo parere obbligatorio della Commissione consiliare competente. Questa scelta è stata chiaramente dettata da esigenze di velocità nell'adeguamento degli ordinamenti regionali alle normative comunitarie. Alcuni statuti si preoccupano di stabilire che i regolamenti di Giunta, in ambito di attuazione comunitaria, sono ammissibili solo se vengono previsti volta per volta dalla legge regionale. Così l'art. 11, comma 4 dello statuto della Regione Lazio, che consente l'attuazione in via regolamentare qualora lo preveda la legge regionale comunitaria mentre in base all'art. 12, comma 1, lett. b) dello statuto dell'Emilia Romagna all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'UE "si provvede con legge o, sulla base della legge, con norme regolamentari approvate dalla giunta regionale". L'art. 28, comma 4, lett. g) dello stesso statuto

riserva poi all'assemblea la competenza di deliberare gli atti generali attuativi delle norme dell'UE, fatti salvi i casi previsti dalla legge. La carenza di presidi statutari adeguati e di un itinerario procedurale definito dimostrano che poche sono le regioni che si sono dimostrate pronte a tener conto del nuovo quadro normativo. Spetterà al legislatore regionale il compito di attivarsi, trovando soluzioni che temperino la componente di indirizzo, che fa capo al Presidente e alla Giunta, con le istanze di rappresentanza generale, di cui oggi è portatore solo il Consiglio.

Se nella fase ascendente la perdurante assenza di una Camera delle Regioni ha conferito alla Conferenza Stato-Regioni un ruolo particolarmente significativo, la previsione di una legge comunitaria regionale disegna, nel complesso, un ruolo dell'esecutivo della Regione particolarmente significativo. Per quanto riguarda gli strumenti regionali di recepimento periodico delle direttive, soltanto tre statuti (Piemonte, Lazio e Lombardia) usano espressamente il termine "Legge comunitaria". Nel complesso la scelta in favore dello strumento della legge comunitaria che in parte attua direttamente il diritto comunitario ed in parte può demandarne l'attuazione a regolamenti della Giunta, conferma il tentativo della legislazione regionale a strutturarsi in modo articolato e complesso.

Per quanto riguarda la valorizzazione delle assemblee elettive regionali nelle materie comunitarie, la stagione statutaria non è stata colta come "un'opportunità". Resta ancora irrisolta in molte nuove disposizioni statutarie, la tensione tra l'istanza efficientista e quella democratico-rappresentativa. Non c'è stato un contemperamento delle due opposte istanze. Il riferimento è alle leggi comunitarie regionali, proposte con lo scopo di rendere efficiente il processo di adeguamento dell'ordinamento regionale a quello europeo, che solo casualmente si sono trasformate in strumenti di potenziale valorizzazione del Consiglio. Lo squilibrio a favore degli esecutivi, tuttavia, non è frutto di scelte assunte a livello

regionale ma dipende proprio al processo di costruzione di un ordinamento giuridico organizzato sulla base di una molteplicità di livelli di governo. Allora, probabilmente, il sistema delle Conferenze dovrebbe essere organizzato dallo stesso legislatore statale in modo da consentire una più ampia partecipazione delle assemblee regionali alle attività di concertazione tra i diversi livelli.

Le previsioni di una maggiore partecipazione dei Consigli regionali alla fase ascendente introdotte negli ordinamenti regionali (Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Marche, Calabria, Umbria ed Emilia-Romagna) con le sei leggi di procedura regionale sopra richiamate, hanno costituito, invece, un esempio di "buone pratiche" che si spingono nella realizzazione di un futuro modello condiviso di gestione dei rapporti con l'Unione Europea. Le sei leggi di procedura, disciplinano la fase ascendente e discendente, l'obbligo in informazione, la sessione comunitaria, l'attività di indirizzo e coordinamento e la legge regionale. Tra queste si segnala, per la completezza delle disposizioni, la legge n. 16 del 2008 della Regione Emilia-Romagna. Infatti, introduce per la prima volta, l'esame del programma legislativo annuale della Commissione europea, quale strumento volto a consentire la conoscenza con sufficiente anticipo rispetto alla loro presentazione, delle iniziative legislative che saranno presentate in sede europea nel corso dell'anno successivo. La legge in questione è anche l'unica che dà una definizione di legge comunitaria regionale (art. 8 comma 2).

Per quanto riguarda la riorganizzazione del sistema delle fonti regionali, sono state inserite uno *stock* di previsioni capace di fornire nuova forza alle assemblee, come risulta alla luce delle prime esperienze applicative (come quella friulana). I Consigli, investiti delle questioni attinenti all'adeguamento dell'ordinamento regionale a quello europeo si sono dimostrati capaci di rompere il monopolio delle Giunte nella gestione delle attività regionali in materia, facendo fronte ai compiti loro affidati, senza ricorrere ad ulteriori rinvii alle competenze degli

esecutivi. Ancora deboli sono le previsioni sulle attività consiliari di controllo e indirizzo e quelle giuntali di informazione.

In definitiva, la riforma costituzionale, ha avviato un processo di lento ma complessivo rinnovamento degli ordinamenti regionali. All'interno di tale evoluzione si è altresì sviluppata una positiva "circolarità" delle singole soluzioni, che, introdotte in un ordinamento, hanno cominciato a trovare spazio anche negli altri. Così se lo statuto era già stato varato, la soluzione normativa che aveva trovato collocazione nel testo statutario di altra regione, veniva collocata nelle leggi regionali di procedura in materia di adeguamento all'ordinamento comunitario, ovvero nel regolamento interno del Consiglio.

Se i nuovi statuti non hanno saputo rappresentare la sede privilegiata nella quale inserire le soluzioni più significative ai fini del potenziamento dei Consigli, si sono comunque rivelati il baricentro del processo di rinnovamento degli ordinamenti regionali. Gli statuti hanno avviato ulteriori interventi normativi nella direzione del potenziamento del Consiglio. Non a caso nelle regioni ove si è ritardata la stagione statutaria, non sono riscontrabili significativi tentativi di invertire la rotta in materia di rapporti Giunte-Consigli. Il caso eclatante è quello della Lombardia, Regione che per ultima, nel periodo considerato, ha approvato lo statuto, non compare quasi mai nella rassegna delle soluzioni normative introdotte a rafforzamento dei Consigli¹⁶⁵.

Le regioni che hanno adottato testi statutari anche molto deludenti in tema di rafforzamento dei Consigli, in seguito sono intervenute a favore delle assemblee attraverso successivi interventi legislativi¹⁶⁶.

La tendenza riscontrata, lascia ben sperare che in futuro le regioni italiane possano arrivare ad avere una proporzionalità tra le due fasi. Soltanto negli anni seguenti sarà possibile vedere come la situazione si evolverà.

¹⁶⁵ Lo stesso dicasi per altre importanti Regioni come il Veneto e la Campania.

¹⁶⁶ Si pensi al caso della Regione Calabria.

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1: I canali di accesso delle regioni all'unione europea.....	35
Tabella 2: Recepimento dei diritti fondamentali e principi dell'Unione Europea..	192
Tabella 3: Partecipazione all'Unione Europea e alla definizione delle politiche comunitarie.....	196
Tabella 4: Partecipazione alla formazione e attuazione del diritto comunitario ..	207
Tabella 5: Quadro sinottico delle leggi regionali in materia di formazione ed attuazione del diritto comunitario e di attività di rilievo internazionale delle Regioni emanate dopo la riforma del Titolo V della Costituzione (aggiornato al 27 ottobre 2008	217

INDICE DELLE FIGURE

Figura 1: Le istituzioni nel <i>policy making</i> comunitario.	31
Figura 2: Divisione regionale per tipo di statuto	189

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2001), *La Repubblica delle autonomie: regioni ed enti locali nel nuovo titolo 5.*, (a cura di) T. Groppi, M. Olivetti, prefazione A. D'Atena, G. Giappichelli, Torino, pp. VII-245.
- AA.VV. (2006), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, (a cura di) V. Fargion, L. Morlino, S. Profeti, Il Mulino, Bologna, pp. 412.
- ADINOLFI A. (2004), *Nuove procedure per l'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di competenza regionale: verso le «leggi comunitarie regionali»?», in «Rivista di diritto internazionale», n. 3, pp. 759 e ss.*
- ALFIERI A. (2004), “I rapporti con le istituzioni dell'Unione europea”, in (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, pp. 115-134.
- AGOSTA S. (2004), *Dall'intesa in senso debole alla leale collaborazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in «Quaderni regionali», n. 2, pp. 703 e ss., (consultabile anche in «Federalismi.it-Rivista telematica», n. 6, sul sito web: www.federalismi.it.)
- ANTONELLI V. (2007), “I raccordi interistituzionali nella dialettica con l'Unione europea”, in G. Carpani, T. Groppi e A. Siniscalchi (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Società Editrice Il Mulino, Bologna, pp. 41-74.
- ANZON A. (1996), *Le Regioni in balia del diritto comunitario?*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 2, pp. 1062 e ss.
- ANZON A. (1998), *Leale collaborazione tra stato e regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in «Giurisprudenza costituzionale», fascicolo n. 6, pp. 3531 e ss.
- ANZON A. (2002), “Un passo indietro verso il regionalismo «duale»”, in *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione: primi problemi della sua attuazione*, Atti del Convegno organizzato dall'AIC e svoltosi a Bologna, 14 gennaio, Giuffrè, Milano, disponibile sul sito web: www.associazionedeicostituzionalisti.it.

- ANZON A. (2002b), “L’attuazione degli obblighi comunitari: legge comunitaria e ruolo delle regioni”, in S.P. Panunzio (a cura di), *I costituzionalisti e l’Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, A. Giuffrè, Milano, pp. 612 e ss.
- ANZON A. (2003a), “Le Regioni e L’Unione europea: l’esperienza italiana”, in A. D’Atena (a cura di), *L’Europa delle autonomie: le regioni e l’Unione Europea*, A. Giuffrè, Milano, pp. 129-156.
- ANZON A. (2003b), *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Giappichelli, Torino, pp. XVI, 318.
- BADIELLO L. (2000), *Ruolo e funzionamento degli uffici regionali europei a Bruxelles*, in «Le Istituzioni del Federalismo», n. 1, pp. 89-119.
- BASSU C. (2006), “Regioni e Unione Europea”, in M. Carli, G. Carpani e A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Società Editrice Il Mulino, Bologna, pp. 415-454.
- BASTIANIN E. (2008), *La prospettiva della Giunta circa la partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione ed attuazione del diritto comunitario*, in «Le Istituzione del Federalismo», a. XXIX Supplemento, novembre/dicembre, n. 1.08, pp. 37-52.
- BELLIGNI S. (2004), *Miss Governance, I Presume*, in «Meridiana», n. 50, pp. 1-25.
- BERTI G. (1992), *Regionalismo europeo nella prospettiva del Trattato di Maastricht*, in «Le Regioni», n. 5, pp. 1203 e ss.
- BEZZI D. (2003), “Regioni e sistemi locali nel diritto comunitario”, in Messina P. (a cura di), *Sistemi locali e spazio europeo*, 1° ed., Carocci ed., Roma, pp. 53-67.
- BIFULCO R. (2005), *Il sistema italiano delle Conferenze*, relazione al Convegno «Il mondo delle seconde camere», 31 marzo - 1° aprile Torino.
- BIFULCO R. (2006), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, (a cura di), Giappichelli, Torino, pp. XXII, 388.

- BILANCIA P. (2002), *Regioni e attuazione del diritto comunitario*, in «Le Istituzioni del Federalismo», XXIII, n. 1, gennaio/febbraio, pp. 49-59.
- BILANCIA P. (2003), *Regioni e Europa: Possibilità di repatriating della legislazione e sussidiarietà*, intervento del 13 aprile, sul sito web: www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- BILLOCCI B. (2006), *La Regione Toscana in Europa. Strumenti di partecipazione alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario*”, Working Paper, n. 2, pp. 1-27.
- BIN R. (2007), *Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in «Le Istituzioni del Federalismo», a. XXVIII, novembre/dicembre, n. 6, pp. 689-706.
- BIN R. e RUGGIU I. (2006), *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in «Le Istituzioni del Federalismo», n. 6, nov/dic, pp. 903-954.
- BOBBIO L. (2005), *Governance multilivello e democrazia*, in «Rivista delle Politiche sociali», n. 2, pp. 51-62.
- BOCCI V.E. (2002), *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in «Le Istituzioni del Federalismo», a. XXIII, n. 1, gennaio/febbraio, pp. 29-47.
- BORLINI B. (2004), *Analisi del concetto di governance e governance urbana*, sul sito web: www.sociologia.unical.it/, pp. 6.
- BRUNAZZO M. (2004), *Le regioni italiane nella multi-level governance. I canali di accesso alla Unione Europea*, in «Le Istituzioni del Federalismo», n. 4, pp. 624-645.
- BRUNAZZO M. (2005), *Le regioni italiane e l'Unione Europea. Accessi istituzionali e di politica pubblica*, 1° ed., Carocci ed., Roma, pp. 97.
- CACIAGLI M. (2006), *Regioni d'Europa. Devoluzione, regionalismi Integrazione europea*, 2° ed., Soc. Ed. Il Mulino, Bologna, pp. 233.
- CALABRESE B. (1997), *Il Comitato delle Regioni della Comunità europea e la partecipazione delle regioni al processo decisionale comunitario*, in «Rivista Italiana di diritto Pubblico Comunitario», n. 2, pp. 481 e ss.

- CALIFANO L. (2005), *Stato, Regioni e diritto comunitario nella legge n. 11/2005*, 17 giugno, sul sito web: www.forumcostituzionale.it.
- CALVIERI C. (1990), "I rapporti tra Regioni e CE: il ruolo delle Regioni nella partecipazione alle politiche comunitarie", in G. Badiali (a cura di), *Raccolta di scritti in memoria di Agostino Curti Gialdino*, Vol. 1, Napoli, pp. 370; (consultabile anche in «Politica del diritto» n. 2, 1989).
- CANNIZZARO E. (2002), *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in «Le Istituzioni del Federalismo», n. 1, pp. 11-28.
- CANNIZZARO E. (2003), *Convenzione europea e Titolo V della Costituzione italiana: spunti critici*, in «Il Diritto dell'Unione Europea», n. 1, pp. 11.
- CANNIZZARO E. (2005), *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 «Rivista di Diritto Internazionale», n. 1, pp. 154 e ss.
- CARANTA R. (1997), *I rapporti tra regioni e Comunità Europea: verso un nuovo modo di tutela degli interessi nazionali?*, in «Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario», n. 6, pp. 1219-1243.
- CARAVITA B. (2002), *La Costituzione dopo la riforma de Titolo 5: Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli, Torino, pp. XII, 202.
- CARBONE S. M. e IVALDI P. (2005), *La partecipazione delle Regioni agli affari comunitari e il loro potere estero*, in «Quaderni regionali», n. 3, pp. 701-743.
- CARETTI P. (1989), *La Conferenza permanente Stato-Regioni: novità incertezze interpretative di cui all'art. 12 della l. n. 400/88*, in «Il Foro Italiano», parte V, pp. 330 e ss.
- CARETTI P. (2003), *«Potere estero e ruolo comunitario delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione»*, in «Le Regioni», n. 4, pp. 555-574.
- CARLI M. (2002), *«L'autonomia statutaria»*, in G. Branca e A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione (sub Artt. 121, 122,*

123, 126 Supplemento), Società Editrice Il Mulino, Bologna, pp. 185 e ss.

CARLI M., CARPANI G. e SINISCALCHI A. (2006), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, (a cura di), Società Editrice Il Mulino, Bologna, pp. 1-593.

CARPANI G. (2006), *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Società Editrice Il Mulino, Bologna, pp. 1-335.

CARPANI G. e OLIVETTI M. (2007), "Introduzione", in G. Carpani, T. Groppi e A. Siniscalchi (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Società Editrice Il Mulino, Bologna, pp. 13-17.

CARPANI G., GROPPI T. e SINISCALCHI A. (2007), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, (a cura di), Società Editrice Il Mulino, Bologna, pp. 1-281.

CARTABIA M. (2001), *Le Regioni come soggetti dell'ordinamento comunitario? Segni da decifrare nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in «Quaderni Costituzionali», n. 1, pp. 238-242.

CARTABIA M. e WEILER J.H.H. (2000), *L'Italia in Europa: profili istituzionali e costituzionali*, il Mulino, Bologna, pp. 267.

CARTABIA M. e VIOLINI L. (2005), *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in «Le Regioni», XXXIII, n. 4, agosto, pp. 475-512.

CASSETTI L. (2004), *Il regionalismo italiano e la multilevel governance dopo le recenti riforme costituzionali*, in «Le Istituzioni del Federalismo», XXV, gennaio/febbraio, 1, pp. 111-122.

CAVALIERI P. (2006), *Diritto regionale*, CEDAM, Padova, pp. XI, 316.

CECERE M.A. (2003), "La «dimensione» regionale della Comunità europea. Il Comitato delle Regioni", in L. Chieffi (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Giappichelli, Torino, pp. 175-203.

- CELOTTO A. (1999), *Le «modalità» di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi*, in «Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario», n. 5, pp. 1473-1484.
- CELOTTO A. (2006), “Le fonti comunitarie”, in G. Corso e V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Parte Generale, 3° ed., Giuffrè, Milano, pp. XV, 515.
- CHIEFFI L. (2004), *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni e Unione europea*, in «Democrazia e Diritto», n. 1, pp. 87-114.
- CHITI M. P. (1992), *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in «Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario», fasc. n. 1, pp. 33-70.
- CHITI M. P. (1993), *Per una dimensione europea del nuovo regionalismo*, in «Regioni e Governo Locale», pp. 635-642.
- CHITI M. P. (1994), *Regioni ed integrazione europea*, in «Regioni e Governo Locale», pp. 559 e ss.
- CHITI M. P. (2002), *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione; l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in «Le Regioni», XXX, n. 6, pp. 1401-1422.
- CHRISTIANSEN T. (1996), *Second thoughts on Europe's "third level": the European Union's Committee of the regions*, in «Publius», vol. 26, n. 1, pp.93-116.
- CIAFFI A. (2004), “Il rapporto tra le Regioni e il governo centrale”, in A. Alfieri (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, pp. 73-111.
- CIAURRO L. (2003), “Commento all’art. 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Attuazione dell’articolo 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle Regioni in materia comunitaria”, in AA. VV., *Legge “La Loggia”, Dogana* (Repubblica di San Marino), pp. 100 e ss., (consultabile anche alla pagina web, www.astridonline.it).
- CODUTI D. (2007), “La partecipazione delle Regioni al processo normativo comunitario, con particolare riferimento alla c.d. fase discendente”, in G. Carpani, T. Groppi e A. Siniscalchi (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Società Editrice Il Mulino, Bologna, pp. 74-109.

- COMITATO DELLE REGIONI (2005), *Procedure per la partecipazione delle autorità regionali e locali al processo europeo di Policy Making nei vari Stati membri*, A. D'Atena (a cura di), Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, Lussemburgo, pp. 1-331.
- CORVAJA F. (2008), "Appunti sulla potestà normativa nel nuovo statuto della Lombardia", in AA.VV., Osservatorio sulle fonti, direttore Prof. P. Caretti (a cura di), *Lo Statuto Della Regione Lombardia: Prime Note*, sul sito web: www.Osservatoriodellefonti.it, fascicolo n. 2, pp. 38-57.
- CRAM L. (1997), *Policy-Making in the European Union. Conceptual Lenses and the Integration Process*, Macmillan, London, pp. XIX, 210.
- CRIVELLI E. (2004), "Articolo 5", in P. Cavaleri, E. Lamarque (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Giappichelli, Torino, pp. 113-129.
- D'ALESSANDRO G. (2003), *Prime impressioni sull'impatto della costituzionalizzazione del "vincolo comunitario" sulla giurisprudenza costituzionale*, in «Le Istituzioni del Federalismo», a. XXIV, marzo/aprile, n. 2, pp. 207-220.
- D'ANDREA A. (2007), *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti e le scelte organizzative delle Regioni dopo la modifica dell'art. 123 Cost.*, in «Federalismi.it-Rivista telematica», n. 15, 17 luglio, pp. 18, sul sito web: www.federalismi.it.
- D'ATENA A. (1988), "Tra decentramento regionale ed integrazione sopranazionale. (Sul concorso delle Regioni all'elaborazione degli atti CEE)", in *Scritti in memoria di Pietro Gismondi*, A. Giuffrè, Milano, pp. 212 e ss.
- D'ATENA A. (1998), *Il doppio intreccio Federale. Le Regioni nell'Unione Europea*, in «Le Regioni», fascicolo n. 6, pp. 1401-1425, (è pubblicato anche in: D'ATENA A. (2001), *L'Italia verso il federalismo: taccuini di viaggio*, A. Giuffrè ed., Milano, pp. 253-282).
- D'ATENA A. (2000), *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, in «Le Regioni», fascicolo n. 3-4, pp. 555 e ss., (è pubblicato anche in: D'ATENA A. (2001), *L'Italia verso il federalismo: taccuini di viaggio*, A. Giuffrè ed., Milano, pp. 283-292).

- D'ATENA A. (2001), *L'Italia verso il federalismo: taccuini di viaggio*, A. Giuffrè ed., Milano, pp. XVI-457.
- D'ATENA A. (2002a), "Le Regioni e l'Europa", in AA.VV., *Le regioni tra riforma amministrativa e revisione costituzionale, Atti del VIII Convegno nazionale di studi regionali - Consiglio regionale della Liguria*, 25-26 gennaio, Maggioli, Rimini, pp. 206.
- D'ATENA A. (2002b), *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in «Rassegna Parlamentare», n. 4, pp. 919-939.
- D'ATENA A. (2002c), *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in «Le Regioni», n. 2-3, pp. 305 e ss.
- D'ATENA A. (2003), *L'Europa delle autonomie: le regioni e l'Unione Europea*, (a cura di), A. Giuffrè, Milano, pp. XV-288.
- D'ATENA A. (2005), *Procedure per la partecipazione delle autorità regionali e locali al processo europeo di Policy Making nei vari Stati membri*, in Comitato Delle Regioni (a cura di), Unione Europea, Lussemburgo, pp. 331.
- DE SIERVO U. (2002), "La fonte Statuto: natura e limiti", in T. Groppi, E. Rossi, R. Tarchi (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Giappichelli, Torino, pp. 27-32.
- DENTE B. (1999), *IN UN DIVERSO STATO Come rifare la pubblica amministrazione Italiana*, Società editrice Il Mulino, Bologna, pp. 154.
- DESIDERI C. e SANTANTONIO V. (1997), "Building a third level in Europe: Prospects and difficulties in Italy", in AA. VV., *The regional dimension of European Union. Toward a third level Europe?*, C. JEFFERY (a cura di), Frank Cass, London, pp. 96 e ss.
- DE LISO R. (2003), *Una proposta: la legge comunitaria regionale*, 23 gennaio, in «Federalismi.it-Rivista telematica», alla pagina web, www.federalismi.it.
- DE MICHELI C. (2006), "Il Comitato delle Regioni e il caso italiano", in V. Fargion, L. Morlino, S. Profeti, (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Il Mulino, Bologna, pp. 333-358.

- DI BLASE A. (2002), “La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome al processo di formazione del diritto comunitario”, in S.P. Panunzio e E. Sciso (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, Giuffrè editore, Milano, pp. 183-215.
- DI CESARE R. (2005), *Nuove norme in tema di adeguamento del diritto interno all'ordinamento comunitario*, in «Rassegna sulla attuazione della riforma delle autonomie», n. 1, pp. 7, (supplemento a «Le Province», n. 2).
- DI DANIELI G. (2005), *Rapporti tra Regioni e Unione europea, il nuovo potere estero delle Regioni*, lavoro svolto per l'OLI, l'Osservatorio Legislativo Interregionale, sui nuovi Statuti regionali, disponibile sul sito web www.consiglio.Regione.toscana.it/oli.
- DOMENICHELLI L. (2002), *Le Regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione: dalla Dichiarazione di Nizza alla Convenzione europea*, in «Le Regioni», a. XXX, n. 6, dicembre, pp. 1239-1269.
- DOMENICHELLI L. (2003), *Il contributo del Comitato delle Regioni alla valorizzazione della dimensione regionale nell'Unione Europea*, in «Teoria del Diritto e dello Stato», n. 1-2, pp. 250-266.
- DOMENICHELLI L. (2007), *Le Regioni nella Costituzione Europea: elogio delle virtù nascoste della consultazione*, “Studi e materiali di diritto costituzionale, collana diretta da D'Atena e Grasso” n. 29, Giuffrè editore, Milano, pp. XII-256.
- DOMORENOK E. (2008), *Il processo di «Institution-Building» nell'UE: elementi per una agenda di ricerca*, in «Rivista italiana di scienza politica», Anno XXXVIII, n. 2, Agosto, pp. 249-273.
- DONA' A. (2003), “L'europeizzazione del sistema di governo: il caso della legge comunitaria”, in S. Fabbrini (a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia*, ed. Laterza, Roma-Bari, pp. 34-54.
- FABBRINI S. (2002a), “Conclusione. Il «policy-making» dell'Unione Europea in prospettiva comparata”, in S. Fabbrini e F. Morata (a cura di), *L'Unione Europea. le politiche pubbliche*, ed. Laterza, Roma-Bari, pp. 336-366.
- FABBRINI S. (2002b), *L'Unione Europea: le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, (a cura di), GLF ed. Laterza, Roma, pp. X-373.

- FABBRINI S. (2003), *L'europizzazione dell'Italia*, ed. Laterza, Roma-Bari, pp. 254.
- FABBRINI S. (2004), *L'Unione Europea come democrazia composita?*, in «Rivista italiana di scienza politica», Anno XXXIV, n. 1, Aprile, pp. 13-42.
- FALCON G. D. (2001), *La «Cittadinanza europea» delle Regioni*, in «Le Regioni», a. XXIX, n. 2, aprile, pp. 327- 341.
- FALCON G. D. (2003), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, (a cura di), Società Editrice Il Mulino, Bologna, pp. 243.
- FARGION V. (2006), “I fondi strutturali tra politica e amministrazione nelle regioni del centro-nord”, in V. Fargion, L. Morlino, S. Profeti (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Il Mulino, Bologna, pp. 125-180.
- FARGION V., MORLINO L., PROFETI S. (2006), “I risultati della ricerca”, in V. Fargion, L. Morlino, S. Profeti (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Il Mulino, Bologna, pp. 361-389.
- FARO S. (1998), *Recenti iniziative legislative regionali in materia di rapporti con l'Unione Europea*, in «Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario», pp. 763-770.
- FERRARI G.F. e PARODI G. (2003), “Stato e Regioni di fronte al diritto comunitario e internazionale”, in AA.VV. (a cura di), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, CEDAM, Padova, pp. XII, 480.
- FERRARO L. (2007) *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in «Le Istituzioni del Federalismo», a. XXVIII, novembre/dicembre, n. 6, pp. 707-739.
- FERRELLI N. - SCALI G.M. (1992), *Il ruolo delle Regioni nell'elaborazione delle norme comunitarie: dalla Conferenza Stato-Regioni al Comitato delle Regioni*, in «Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario», fascicolo n. 4, pp. 1243-1259.
- FRAGASSI M. (2007), “La partecipazione delle Regioni alla «fase discendente» del processo normativo comunitario”, in G. Carpani,

- T. Groppi e A. Siniscalchi (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Società Editrice Il Mulino, Bologna, pp. 111-131.
- FUSARO C. (2003), "La forma di governo regionale", in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, 2° ed., Giappichelli, Torino, pp. 90 e ss.
- GAMBALE P. (2003), "Prima lettura" del Parlamento per le modifiche alla legge "La Pergola": una nuova cornice normativa per definire la partecipazione del "sistema Italia" nelle politiche UE, consultabile in rete, nella Rivista giuridica on-line, www.amministrazioneincammino.it, pp. 19.
- GAMBALE P. (2006), *La partecipazione dei Parlamenti nazionali alla fase «ascendente» del diritto comunitario: modelli stranieri e novità dell'ordinamento italiano*, consultabile nella Rivista giuridica on-line, www.amministrazioneincammino.it, pp. 11.
- GHERA F. (2004), *La partecipazione delle regioni ai processi decisionali comunitari alla luce del nuovo art. 117 comma 5 Cost. e della legge n. 131 del 2003: osservazione a Corte cost. 19 luglio 2004 n. 239*, in «Giurisprudenza Costituzionale», a. 49, n. 4 (luglio-agosto), pp. 2519-2524.
- GIANFRANCESCO E. (2003), "Il potere sostitutivo", in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, 2° ed., Giappichelli, Torino, pp. 241 e ss.
- GIANNELLI N. e PROFETI S. (2006), "I fondi strutturali tra politica e amministrazione nelle regioni del Mezzogiorno", in V. Fargion, L. Morlino, S. Profeti (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Il Mulino, Bologna, pp. 221-262.
- GIARDA A. e D'ANDREA A. (2007), *Rapporti tra l'ordinamento europeo e l'ordinamento regionale*, (a cura di), Traccia sintetica per la discussione del 9 luglio della COMMISSIONE SPECIALE STATUTO DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA, pp. 5.
- GIULIANI M. (2004), *Europeizzazione come istituzionalizzazione: questioni definitorie e di metodo*, URGE Working Paper, n. 4, pp. 1-16, su Website: www.urge.it.
- GIULIANI M. (2006), *La politica europea*, Il Mulino, Bologna, pp. 381.

- GOZI S. (2003), *Regioni europee e processi decisionali dell'Unione: quale equilibrio? I casi Belgio, Spagna, Germania, e Regno Unito*, in «Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario», n. 2, pp. 339 e ss.
- GRAZIANO P. (2004), *Europeizzazione e le politiche pubbliche. Coesione e lavoro a confronto*, Soc. ed. il Mulino, Bologna, pp. 225.
- GRECO G. (2000), *Stato e regioni nel quadro della partecipazione italiana al sistema comunitario*, in «Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario», n. 2, pp. 287 e ss.
- GROPPI T. (2001), “Regioni, Unione Europea, obblighi internazionali”, in T. Groppi, M. Olivetti, prefazione A. D’Atena (a cura di), *La Repubblica delle autonomie: regioni ed enti locali nel nuovo titolo 5.*, G. Giappichelli, Torino, pp. 133-139.
- GROPPI T. (2002), “Regioni e diritto comunitario: il disegno di legge di modifica della legge La Pergola”, in «Le Istituzioni del Federalismo», XXIII, n. 2, marzo/aprile, pp. 259-266.
- GROPPI T. (2003a), “L’incidenza del diritto comunitario sui rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del titolo V”, in G. Volpe (a cura di), *Alla ricerca dell’Italia federale*, Edizioni Plus Università di Pisa, pp. 19-33.
- GROPPI T. (2003b), “Regioni e Unione Europea”, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, 2° ed., Giappichelli, Torino, pp. X, 300.
- GROPPI T. (2007), “Unione Europea e Regioni: una prospettiva comparata”, in G. Carpani, T. Groppi e A. Siniscalchi (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Società Editrice Il Mulino, Bologna, pp. 183-216.
- GUZZETTA G. (2005), *L’integrazione tra istituzioni parlamentari e organi comunitari nella prospettiva regionale*, versione provvisoria dell’intervento al Convegno annuale dell’AIC del 14-15 ottobre, Catania, sul tema L’integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali, in www.lex.unict.it.
- HOOGHE L. (1996), *Cohesion policy and European integration. Building multi-level governance*, (a cura di), Clarendon Press, Oxford.

- HOOGHE L., MARKS G. (2001), *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham, N.Y., Oxford, pp. XVI, 251.
- IURATO G. (2005), *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo. Un'analisi neo-istituzionalista della partecipazione*, "Collana del Dipartimento di Studi Politici" Università degli Studi di Catania, Milano, ed. Giuffrè, pp. XIV-223.
- IURATO G. (2006), *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, in «Le Regioni», XXXIV, n. 4, agosto, pp. 679-710.
- IVALDI P. (2005), *Esecuzione e attuazione regionale degli atti dell'Unione europea*, in «Le Regioni e le autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo», Atti del X Convegno SIDI, Trieste - Gorizia, 23 e 24 giugno, Napoli.
- LIPPI A. (2006), "Partenariato e rappresentanza nelle regioni del centro-nord", in V. Fargion, L. Morlino, S. Profeti (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Il Mulino, Bologna, pp. 181-220.
- MABELLINI S. (2005), "Gli strumenti giuridici rivolti ad evitare l'illecito comunitario dello Stato per responsabilità delle Regioni e degli Enti locali", in D'Atena A. (a cura di), *Procedure per la partecipazione delle autorità regionali e locali al processo europeo di Policy Making nei vari Stati membri*, Comitato delle Regioni, Unione Europea, Lussemburgo, pp. 75-86.
- MABELLINI S. (2005), "Italia", in D'Atena A. (a cura di), *Procedure per la partecipazione delle autorità regionali e locali al processo europeo di Policy Making nei vari Stati membri*, Comitato delle Regioni, Unione Europea, Lussemburgo, pp. 197-207.
- MABELLINI S. (2005), "Osservazioni e proposte conclusive", in D'Atena A. (a cura di), *Procedure per la partecipazione delle autorità regionali e locali al processo europeo di Policy Making nei vari Stati membri*, Comitato delle Regioni, Unione Europea, Lussemburgo, pp. 283-296.
- MABELLINI S. (2005), "Ripartizione delle competenze per l'esecuzione degli atti comunitari", in D'Atena A. (a cura di), *Procedure per la partecipazione delle autorità regionali e locali al processo europeo di Policy Making nei vari Stati membri*, Comitato delle Regioni, Unione Europea, Lussemburgo, pp. 67-73.

- MANFRELLOTTI R. (2003), “La partecipazione delle Regioni alla formazione della decisione politica comunitaria”, in L. Chieffi (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, G. Giappichelli, Torino, p. 42 e ss.
- MANGIAMELI S. (2002), *Il governo tra l’Unione Europea e autonomie territoriali*, disponibile in internet alla pagina web www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti/riforma.
- MANGIAMELI S. (2005), *L’amministrazione tra integrazione, unificazione e Verflechtung europea*, in Atti del Convegno annuale dell’A.I.C. su L’integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali, Catania, consultabile anche in internet alla pagina web <http://www.lex.unict.it/>.
- MARCELLI F. (1998), *Le Regioni nell’ordinamento europeo e internazionale*, (a cura di), A. Giuffrè, Milano, pp. 333.
- MARCHETTI G. (2001), *Le Regioni e la fase ascendente del Diritto comunitario*, in “«1989» Rivista di diritto pubblico e scienze politiche”, anno XI, n. 1, pp. 85-118.
- MARINI F.S. (2001), *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in «Rassegna Parlamentare», pp. 649 e ss.
- MARINI F.S. (2003), “La partecipazione regionale alle decisioni statali dirette alla formazione del diritto dell’Unione europea”, in A. D’Atena (a cura di), *L’Europa delle autonomie: le regioni e l’Unione Europea*, A. Giuffrè, Milano, pp. 157-167.
- MARKS, G. (1993), “Structural policy and multilevel governance in the EC”, in AA. VV., (a cura di) A. W. Cafruny e G. Rosenthal, *The state of the European Community, vol. 2, The Maastricht debates and beyond*, Lynne Rienner, Boulder, pp. 391 e ss.
- MASCIA M. (1996), *Il Comitato delle regioni nel sistema dell’Unione europea*, CEDAM, Padova, pp. VI, 206.
- MASTROIANNI R. (2006), *Il contributo delle Regioni italiane all’elaborazione del diritto dell’Unione europea*, in «Il Diritto dell’Unione europea», n. 2, pp. 424 e ss.
- MAZZINA P. (2006), “Gli statuti regionali e l’ordinamento comunitario: uno sguardo ad un sistema ancora in «costruzione»”, in R. Bifulco

- (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Giappichelli, Torino, pp. 285-298.
- MAZZOLENI M. (2004), *Le Regioni nel decision making europeo secondo il progetto della Convenzione: continuità o cambiamento*”, in «Le Istituzioni del Federalismo», XXV, gennaio/febbraio, n. 1, pp. 149-176.
- MERLONI F. (2002), “*La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*”, in «Diritto Pubblico», n. 3, pp. 827-880.
- MESSINA P. (2003), *Sistemi locali e spazio europeo*, (a cura di), 1° ed., Carocci ed., Roma, pp. 259.
- MORATA F. (1999), *L’Unione Europea: istituzioni, attori e politiche*, Lavoro, Roma, Trad. A. Casciani, pp. XXVII-492.
- MORATA F. (2002), “Introduzione. «Governance» europea e politiche pubbliche”, in S. Fabbrini e F. Morata (a cura di), *L’Unione Europea. Le politiche pubbliche*, ed. Laterza, Roma-Bari, pp. 3-28.
- MORATA F. (2002), “La politica di coesione”, in S. Fabbrini e F. Morata (a cura di), *L’Unione Europea. Le politiche pubbliche*, ed. Laterza, Roma-Bari, pp. 111-139.
- MORATA F. (2004), *Come migliorare la governance europea con le Regioni*, in «Le Istituzioni del Federalismo», XXV, gennaio/febbraio, n. 1, pp. 23-41.
- MUSIO F. (1995), *Comunità europea, Stato e Regione: lineamenti di uno studio alla luce della dottrina degli ordinamenti*, Giuffrè, Milano, pp. IX, 317.
- NICOLIA N. (2005), *La questione dell’ accountability nel modello comunitario di governance*, disponibile in internet alla pagina web della rivista elettronica www.amministrazioneincammino.it, pp. 39.
- NICOTRA I. (2007), *Il processo di europeizzazione degli ordinamenti nazionali e di nazionalizzazione delle politiche europee: questioni ancora aperte*, testo rivisitato della relazione presentata alla Riunione interistituzionale promossa dal Comitato della Legislazione, in occasione del “Rapporto 2006 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea” tenutasi presso la Camera dei Deputati il 22 gennaio, Roma.

- ODONE C. (2005), *Le norme regionali di procedura, l'organizzazione interna dei Consigli e il rapporto con le Giunte*, in *Diritto comunitario e Regioni*, «Osservatorio Legislativo Interregionale», novembre, pp. 118, consultabile sul sito www.regione.toscana.it.
- ODONE C. (2006), *Diritto Comunitario e Regioni - La partecipazione regionale alla formazione ed attuazione del diritto comunitario. Applicazione delle leggi Buttiglione e la Loggia fino ai più recenti atti regionali in materia comunitaria*, in Direzione generale dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna - Servizio legislativo e qualità della legislazione (a cura di), Collana editoriale Gli Speciali, dicembre, pp. 111.
- ODONE C. (2007), *Regioni e diritto comunitario: il quadro delle norme di procedura e l'attuazione regionale delle direttive CE*, in «Le Istituzioni del Federalismo», XXVIII, maggio/giugno luglio/agosto, n. 3/4, pp. 327-352.
- OLIVETTI M. (2001), “Le funzioni legislative regionali” in T. Groppi, M. Olivetti, prefazione A. D'Atena (a cura di), *La Repubblica delle autonomie: regioni ed enti locali nel nuovo titolo 5.*, G. Giappichelli, Torino, pp. 85-100.
- OLIVETTI M. (2002), *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, il Mulino, Bologna, pp. XIX - 568.
- OLIVETTI M. (2004), “Il potere estero delle Regioni”, in A. Alfieri (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, pp. 17-54.
- ONIDA V. - CARTABIA M. (1997), “Le regioni e la Comunità europea”, in AA. VV., M. Chiti e G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte generale, Giuffrè, Milano, pp. XXXV, 603-672.
- PAJNO A. (2003), *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa del nuovo titolo V della Costituzione*, in «Le Istituzioni del Federalismo», a. XXIV, settembre/ottobre, n. 5, pp. 813-842.
- PALERMO F. (2002), *Titolo V e potere estero delle regioni. I vestiti nuovi dell'imprenditore*, in «Le Istituzioni del Federalismo», a. XXIII, gennaio/febbraio, n. 5, pp. 709-732.

- PALLANTE F. (2005), *Gli Statuti delle Regioni ordinarie alla fine della legislatura: niente (di nuovo) sotto il sole*, in «Diritto Pubblico», n. 2, pp. 643 e ss.
- PANKIEWICZ A. WOJTEK (2001), *Realtà regionali ed Unione europea: il Comitato delle Regioni*, A. Giuffrè, Milano, pp. X, 185.
- PARODI G. (2003a), “Regioni, diritto comunitario e diritto internazionale”, in AA.VV., G. F. Ferrari e G. Parodi (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, CEDAM, Padova.
- PARODI G. (2003b), *Interessi unitari e integrazione comunitaria negli ordinamenti decentrati: la razionalizzazione degli strumenti di garanzia del principio unitario*, in «Quaderni regionali», rivista trimestrale di studi e documentazione (a cura del) Consiglio Regionale della Liguria, fasc. n. 2, p. 415-484.
- PARODI G. (2005), *Legislativo ed esecutivo regionale nei rapporti internazionali e con l’Unione europea. La nuova disciplina statutaria delle Regioni Liguria*, «Quaderni regionali», rivista trimestrale di studi e documentazione (a cura del) Consiglio Regionale della Liguria, fasc. n. 3, p. 745-769.
- PARODI G. e PUOTI M. E. (2006), “L’attuazione del diritto comunitario nelle materie di competenza regionale dopo la legge 11 del 2005”, in G. Floridia e R. Orrù (a cura di), *Meccanismi e tecniche di normazione fra livello comunitario e livello nazionale e subnazionale*, Atti del convegno dell’Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, Università degli Studi, Teramo, 28 e 29 aprile, Giappichelli, Torino, (disponibile anche sul sito web ISSiRFA - <http://www.issirfa.cnr.it/>).
- PASTORE G. (2004), *Adattamento degli ordinamenti regionali al diritto comunitario. Il modello della Regione Friuli Venezia Giulia*, in «Parlamenti regionali», n. 11, pp. 228-239.
- PASTORE G. (2007), “L’adempimento degli obblighi comunitari nella Regione Friuli Venezia Giulia: le leggi comunitarie regionali”, in G. Carpani, T. Groppi e A. Siniscalchi (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Società Editrice Il Mulino, Bologna, pp. 133-182.

- PASTORI G. (1992), *L'integrazione delle Regioni italiane nell'ordinamento europeo dopo Maastricht*, in «Le Regioni», n. 5, pp. 1217 e ss.
- PATERNITI F. (2004), *La riforma dell'art. 117, comma 1, Cost. e le nuove prospettive nei rapporti tra ordinamento giuridico nazionale e Unione europea*, sul sito web: www.giustamm.it, n. 3.
- PATERNITI F. (2005), *Nuove prospettive nella partecipazione "interna" delle regioni alla fase ascendente dei processi decisionali comunitari alla luce della legge n. 11/2005*, sul sito web: www.giustamm.it, n. 5.
- PATERNITI F. (2006), *Le prospettive europee delle regioni nella "fase ascendente" di formazione del diritto comunitario*, in www.fedoa.unina.it, pp. V,170.
- PATRONI GRIFFI A. (2004), *Il ruolo delle Regioni nella vita democratica dell'Unione*, in «Rassegna Parlamentare», n. 4, pp. 948 e ss.
- PETRILLO P.L. (2007), "Unione europea, Governo nazionale e Regioni nella c.d. «fase ascendente» tra azioni di filtro e tentativi di coordinamento", in G. Carpani, T. Groppi e A. Siniscalchi (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Società Editrice Il Mulino, Bologna, pp. 17-40.
- PIATTONI S. (2002), "Il Comitato delle Regioni", in S. Fabbrini (a cura di), *L'Unione Europea. le istituzioni e gli attori di un sistema sopranazionale*, ed. Laterza, Roma-Bari, pp. 227-248.
- PIATTONI S. (2003a), "Regioni a statuto speciale e politica di coesione. Cambiamenti interistituzionali e risposte regionali", in S. Fabbrini (a cura di), *L'europizzazione dell'Italia*, ed. Laterza, Roma-Bari, pp. 108-138.
- PIATTONI S. (2003b), *Governance e autonomie territoriali*, intervento in «Quaderni del CDE», n. 17, "Il libro bianco sulla governance europea: nuove prospettive comunitarie dell'autonomia trentina", Trento, 8 febbraio 2002, R. Toniatti [et. al.], Provincia autonoma di Trento, Giunta, pp. 72.
- PIATTONI S. (2005), *La «Governance» multi-livello: sfide analitiche, empiriche, normative*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», n. 3, pp. 419-445.

- PIAZZA S. (2008), “Spigolature intorno ad alcune “norme di principio” dello statuto della regione Lombardia”, in AA.VV., Osservatorio sulle fonti, direttore Prof. Paolo Caretti (a cura di), *Lo Statuto Della Regione Lombardia: Prime Note*, disponibile sul sito web: www.Osservatoriodellefonti.it, fascicolo n. 2, pp. 8-23.
- PIRAINO A. (2002), “Introduzione”, in (a cura di), *La funzione normativa di comuni, province e città nel nuovo sistema costituzionale*, Atti del Convegno di Trapani, 3-4 maggio, Quattrosoli, Palermo, pp. 379.
- PITINO A. (2004), *La Commissione speciale sui rapporti con l’Unione europea e le attività internazionali*, in «Quaderni regionali», n. 2, pp. 685 e ss.
- PIZZETTI F. (2001a), *Le «nuove» Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, in «Le Regioni», XXX, n. 5, agosto, pp. 808-839.
- PIZZETTI F. (2001b), *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esploso»*, in «Le Regioni», XXX, n. 6, agosto, pp. 1153 e ss.
- PIZZETTI F. (2002), *I nuovi elementi «unificanti» del sistema italiano*, in «Le Istituzioni del Federalismo», XXIII, n. 2, marzo/aprile, pp. 221-258.
- PLUTINO M. (2003), “La partecipazione delle Regioni alla formazione della decisione politica comunitaria”, in L. Chieffi (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Giappichelli, Torino, pp. 57 e ss.
- PROFETI S. (2004), *Le regioni italiane a Bruxelles. Il fenomeno degli uffici di rappresentanza*, CIREs, «Centro interuniversitario di ricerche sul sud Europa», Working Papers Series, n. 1, sul sito web: www.cires-ricerca.it, pp. 1-27.
- PROFETI S. (2006a), “La politica di coesione in Europa”, in V. Fargion, L. Morlino, S. Profeti (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Il Mulino, Bologna, pp. 63-92.
- PROFETI S. (2006b), “Le regioni italiane a Bruxelles. Canali e strategie di attivazione”, in V. Fargion, L. Morlino, S. Profeti (a cura di),

Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano, Il Mulino, Bologna, pp. 287-366.

PROFETI S. (2006), *La sfida europea delle regioni italiane*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 1, pp. 39-69.

RIVELLO R. (1995), *Il ruolo delle Regioni nel diritto comunitario e nel diritto internazionale: considerazioni sulla normativa vigente e su progetti di revisione costituzionale*, in «Il Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali», n. 2, pp. 254 e ss.

RONCHETTI L. e SANTANTONIO V. (2005), “Partecipazione degli enti regionali e locali alla fase ascendente del policy making europeo - versante nazionale”, in D’Atena A. (a cura di), Comitato delle Regioni, Unione Europea, *Procedure per la partecipazione delle autorità regionali e locali al processo europeo di Policy Making nei vari Stati membri*, Lussemburgo, pp. 43-65.

RUGGERI A. (2004), *Unione Europea e Regioni, nella prospettiva del riordino istituzionale e della integrazione della competenza*, in «Rassegna Parlamentare», n. 3, pp. 791 e ss.

SACERDOTI R. (2003), “Dallo sviluppo regionale alle Regioni di eccellenza: l’evoluzione delle politiche europee per lo sviluppo locale”, in Messina P. (a cura di), *Sistemi locali e spazio europeo*, 1° ed., Carocci ed., Roma, pp. 170-187.

SANNA C. (2005), *Il ruolo delle Conferenze permanenti (Conferenza dei Presidenti delle Regioni - Conferenza Stato-Regioni e Conferenza Unificata) nel superamento del dissenso espresso in sede di conferenza di servizi nella “nuova” legge 241/1990*, 23 marzo, sul sito web: <http://spol.unica.it/teleamm/dottorato>.

SANTANTONIO V. (2007), *Capitolo XVI - Regioni ed Unione Europea*, in "Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia", pubblicato da ISSiRFA-CNR, Giuffrè, Milano.

SANTANTONIO V. (2008), “Formazione e attuazione delle politiche dell’Unione Europea”, in Camera dei deputati OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2008 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Tomo II, parte II, “Tendenze e problemi della legislazione regionale” (a cura del CNR, Istituto di studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini"), Camera dei deputati, Segreteria generale, Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico, Roma, 10 ottobre, pp. 278-296.

- SANTINI A. (2003), *I processi decisionali comunitari ed il ruolo delle Regioni nella governance europea*, intervento in «Quaderni del CDE», n. 17, “Il libro bianco sulla governance europea: nuove prospettive comunitarie dell’autonomia trentina”, Trento, 8 febbraio 2002, R. Toniatti [et. al.], Provincia autonoma di Trento, Giunta, pp. 72.
- SARDELLA B. (2007), *La “dimensione Comunitaria” dei nuovi statuti regionali*, in «Le Istituzioni del Federalismo», XXVIII, maggio/giugno luglio/agosto, n. 3/4, pp. 431-477.
- SCRIMALDI A. (2004), *La partecipazione degli enti infraregionali all’elaborazione delle scelte nazionali in materia comunitaria. Note minime al d.d.l. Buttiglione*, in «Le Istituzioni del Federalismo», XXV, n. 1, gennaio/febbraio, pp. 177-195.
- SCUDIERO M. (1995), “Il ruolo delle Regioni nell’Europa di Maastricht”, in AA. VV., *Le prospettive dell’Unione Europea e la Costituzione*, atti del Convegno, Milano, 4-5 dicembre 1992, CEDAM, Padova, pp. VI, 328.
- SORRENTINO F. (2002), *Regioni, diritto internazionale e diritto comunitario*, Relazione al Convegno di Genova del 23 marzo, sul sito web: www.Associazioneitalianadeicostituzionalisti.it.
- SPADACINI L. (2007), *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, in «Le Istituzioni del Federalismo», XXVIII, maggio/giugno luglio/agosto, n. 3/4, pp. 353-430.
- SPADARO A. (2001), *Il limite costituzionale dell’«armonia con la Costituzione» e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in «Le Regioni», a. XXIX, n. 3, giugno, pp. 453-485.
- STRAZZARI D. (2003), *Le competenze complementari e il metodo aperto di coordinamento: suggerimenti per un ruolo più attivo delle Regioni in ambito comunitario*, in «Diritto Pubblico Comparato ed Europeo», n. 1, pp. 220-251.
- STROZZI G. (1992), *Partecipazione delle Regioni all’elaborazione delle politiche comunitarie e la loro competenza all’attuazione degli atti comunitari alla luce della legge n. 86 del 1989*, in «Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario», n. 1, pp. 111 e ss.

- TARLI BARBIERI G. (2004), *La forma di governo nel nuovo Statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in «Diritto pubblico», n. 2, maggio agosto, pp. 691-746.
- TAMBURRINI V. (2007), “La Conferenza Stato-Regioni nel biennio 2005-2006”, Capitolo XI del *Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, ISSIRFA, Milano, sul sito web: <http://www.issirfa.cnr.it>.
- TESINI A. (2005), *Il ruolo delle regioni e la promozione del principio di sussidiarietà*, Roma, Intervento del Presidente del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia - Coordinatore nazionale della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome tenutosi a Bruxelles, 3 marzo, disponibile nel sito web della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, pp. 7.
- TIZZANO A. (1992), *La partecipazione delle Regioni al processo di integrazione comunitaria: problemi antichi e nuove prospettive*, in «Le Regioni», n. 3, pp. 603-619.
- TRIPODI S. (2004), *La fase indiretta della partecipazione delle Regioni alla formulazione degli atti comunitari: alcune osservazioni sul d.d.l. di riforma della legge «La Pergola»*, in *Federalismi.it*, Rivista telematica, n. 1, 8 gennaio, sul sito web: www.federalismi.it.
- TROTTA A. (2007), “Commento alla legge 4 febbraio 2005”, in G. Carpani, T. Groppi e A. Siniscalchi (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Società Editrice Il Mulino, Bologna, pp. 232-238.
- VALASTRO A. (2006), *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione nell'ordinamento italiano. Quale ruolo per la consultazione in una governance problematica?*, disponibile sul sito web dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti/materiali del 14 settembre, pp. 44.
- VASARRI S. (2004), *Le Regioni italiane in Europa tra integrazione e devolution: la multi-level governance ed il coordinamento*, in «La Cittadinanza europea, Rivista di studi e documentazione sull'integrazione europea», a. II, fascicolo 2, settembre, Philos, Roma, pp. 341-365.
- VIOLINI L. (2005), *Legge «La Loggia» e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari: la Corte (a buon diritto) assolve*

le scelte legislative, benché incompiute, in «Le Regioni», XXXIII, n. 1/2, pp. 226-236.

WOELK J. (2003), *La partecipazione diretta degli enti substatali al processo decisionale comunitario. Considerazioni comparative*, in «Le Regioni», a. XXXI, n. 4, agosto, pp. 575-597.