

**RAPPORTI TRA REGIONI E UNIONE EUROPEA.
IL NUOVO POTERE ESTERO DELLE REGIONI**

A cura di:

Gianna Di Danieli

RAPPORTI TRA REGIONI E UNIONE EUROPEA. IL NUOVO POTERE ESTERO DELLE REGIONI

PREMESSA

Tutti gli Statuti presi in considerazione dedicano apposite disposizioni al nuovo tema dei rapporti tra le Regioni e le istituzioni comunitarie e, più in generale, ai rapporti internazionali delle stesse.

Ciò è diretta conseguenza della riforma che ha interessato il Titolo V della Carta costituzionale, riconoscendo per la prima volta un ruolo autonomo alle Regioni nella partecipazione all'elaborazione ed all'attuazione del diritto comunitario e, più in generale, nei rapporti con gli organi comunitari e con gli Stati esteri.¹

Le nuove disposizioni hanno attribuito espressamente alle Regioni nuove competenze, ossia poteri di negoziazione e potestà legislative, in materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea ed hanno provveduto, per la prima volta, a riconoscere un potere estero delle Regioni, fino ad ora di esclusiva competenza dello Stato².

In particolare l'articolo 117 Cost. da un lato riconosce (primo comma) i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni³, ponendo i due enti, di fatto,

¹ Prima della riforma mancava in Costituzione ogni riferimento all'Unione europea e al diritto comunitario: la Corte costituzionale aveva ricostruito i meccanismi di partecipazione dello Stato italiano alle istituzioni comunitarie in base all'articolo 11 della Costituzione (*"L'Italia... consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo."*). E' stato evidenziato da più autori come, d'altro canto, anche i rapporti tra Regioni ed Unione europea siano stati contraddistinti in un primo momento da una certa *cecità* dell'Unione nei confronti delle entità regionali (secondo Falcon il fenomeno si presta ad essere tradotto come *"cecità regionale"*). Già con il *Libro bianco sulla governance europea* il ruolo delle Regioni è risultato però valorizzato, come elemento necessario dell'ordinamento comunitario e livello di governo più vicino ai cittadini.

² La posizione della Regione come soggetto con potere estero è stata oggetto di diverse pronunce da parte della Corte costituzionale: in un primo momento per negare una qualsiasi legittimazione delle Regioni ad intervenire nei rapporti internazionali, successivamente la Corte ha ammesso il diritto delle Regioni ad un ruolo attivo, limitatamente ad un'attività di promozione di funzioni, soprattutto in ambito di promozione economica, sociale e turistico (cfr. ad es. sent. Corte Cost. n. 179/1987 e n. 425 del 1995), ma una vera attività di diritto internazionale delle Regioni è rinvenibile solo a seguito della modifica del testo costituzionale.

³ L'art. 1, comma 1 della legge "La Loggia" (legge 5 giugno 2003, n. 131) afferma che *"costituiscono vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, quelli derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, di cui all'articolo 10 della Costituzione, da*

sullo stesso piano, dall'altro afferma (comma 5) il coinvolgimento diretto delle Regioni e delle Province autonome nelle due fasi, ascendente e discendente, del diritto comunitario, mantenendo allo Stato il potere sostitutivo in caso di inattività regionale, meccanismo che consente di evitare allo Stato di incorrere in responsabilità nei confronti delle istituzioni comunitarie.

La materia dei rapporti con gli organi dell'Unione europea e dei rapporti internazionali delle Regioni viene poi ripresa nei commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost., sia per quanto riguarda la competenza legislativa dello Stato, sia per quanto riguarda quella della Regione: al primo viene attribuita potestà esclusiva in materia di disciplina dei rapporti internazionali e con la Comunità Europea, alla Regione compete, nelle stesse materie, potestà legislativa concorrente.

Da tutte queste disposizioni emerge con evidenza come le Regioni siano oggi chiamate a prestare grande attenzione ai rapporti internazionali ed in particolare a quelli con l'Unione europea, considerata anche l'incidenza del legislatore comunitario nelle materie di competenza regionale, materie che si trovano ad essere spesso oggetto, contemporaneamente, del parallelo processo di integrazione comunitaria.

Tale attenzione si è puntualmente manifestata in sede di formulazione dei nuovi Statuti: sia attraverso la specificazione ed il richiamo, nella maggior parte degli stessi, ai principi già sanciti dai Trattati europei, sia attraverso l'inserimento di norme "ad hoc" di disciplina della partecipazione della Regione alla formulazione ed attuazione delle politiche e degli atti comunitari.

In particolare nelle schede comparative allegate vengono riportate, per ciascuna Regione, le disposizioni statutarie relative ai principali temi individuati:

- a) il recepimento dei diritti fondamentali dell'Unione europea;
- b) la partecipazione all'Unione Europea ed alla definizione delle politiche comunitarie;
- c) la partecipazione alla formazione ed attuazione del diritto comunitario;
- d) le relazioni internazionali: accordi con Stati ed intese con enti territoriali interni ad altro Stato.

Anche il commento delle disposizioni statutarie esaminate seguirà, per ragioni di coerenza, la stessa ripartizione per argomenti.

accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all'articolo 11 della Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali."

1. IL RECEPIMENTO DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

Con riguardo al primo punto, si evidenzia come tutti gli Statuti, tranne la Liguria, contengano un espresso richiamo ai diritti fondamentali previsti

dalla Carta europea⁴ che vengono fatti propri dalle Regioni; in alcuni casi la dichiarazione è addirittura contenuta nel preambolo (Marche, Piemonte), spesso accompagnata dal richiamo ai principi della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo⁵.

Si sottolinea, la particolarità del Lazio che, in aggiunta, dichiara espressamente di ispirarsi ai principi contenuti nel Manifesto di Ventotene per una Europa libera e unita⁶.

Frequente appare il duplice richiamo alla collocazione della Regione nell'ambito dell'unità ed indivisibilità della Repubblica italiana e nell'ambito dell'Unione europea: tale menzione si ritrova espressamente negli Statuti di Calabria, Campania, Lazio, Piemonte e Toscana, come affermazione della peculiare posizione degli enti regionali, in bilico tra il riconoscimento di appartenenza alla Repubblica e la vocazione europeista degli stessi.

L'Abruzzo individua espressamente i mezzi attraverso cui la Regione si impegna a realizzare l'attuazione dei principi richiamati: vengono citate la legislazione, l'amministrazione e le altre forme di tutela statutarie.

Le Marche ribadiscono, in armonia con tali principi, l'impegno regionale alla difesa della pace ed al ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà dei popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, e ribadiscono il principio di solidale convivenza tra le popolazioni.

⁴ La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è stata sottoscritta e proclamata dai Presidenti di Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, a nome delle rispettive istituzioni, in occasione del Consiglio europeo di Nizza il 7 dicembre 2000. Essa riprende in un unico testo, per la prima volta nella storia dell'Unione europea, i diritti civili, politici, economici e sociali dei cittadini europei nonché di tutte le persone che vivono sul territorio dell'Unione. Questi diritti sono raggruppati in sei grandi capitoli: Dignità, Libertà, Uguaglianza, Solidarietà, Cittadinanza, Giustizia.

⁵ La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo fu adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 Dicembre 1948.

⁶ Il Manifesto di Ventotene del 1941, configura una sorta di bibbia dell'Unità d'Europa, ispirata, tra l'altro ad uno scritto di Luigi Einaudi da lui pubblicato oltre vent'anni prima con lo pseudonimo di Junius. Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, confinati politici nell'isola di Ventotene, trovarono alcune idee sull'Europa e qualche suggerimento sul come sottrarla ad un destino di guerra ed autoritarismo. La gestazione del documento durò sei mesi. La prima idea, originata, appunto, dalla lettura di Junius, risale all'inverno del 1940-41.

2. LA PARTECIPAZIONE ALL'UNIONE EUROPEA ED ALLA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE COMUNITARIE

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.

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, 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 e identità regionale nel configurare la sua partecipazione al processo di integrazione europea.

Sotto il profilo della partecipazione alla definizione delle politiche comunitarie, deve essere evidenziato che 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, organo del Parlamento europeo, al fine di favorire comuni orientamenti nelle materie di reciproco interesse, anche per il raggiungimento di obiettivi comuni.

Alcune Regioni (Lazio, Piemonte, 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 l'evidenziazione delle proprie esigenze, sia pure con le precisazioni di seguito riportate.

Occorre, infatti, ricordare che, in linea generale, le forme di partecipazione "diretta" delle Regioni all'attività delle istituzioni comunitarie disciplinate dalla legge 131 del 2003 (legge "La Loggia"), non contemplano una rappresentanza regionale a livello comunitario delegata dallo Stato secondo quanto avviene, invece in altri ordinamenti decentrati a livello europeo.

La legge 131 del 2003, all'art. 5, si limita a prevedere la partecipazione delle Regioni alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione, secondo modalità da concordarsi in sede di Conferenza Stato-Regioni, che devono comunque garantire l'unitarietà della

rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo⁷.

La recente legge 4 febbraio 2005, n. 11, disciplinante la partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea, ha cercato di migliorare il coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali, attraverso la creazione di un apposito organismo, il Ciace (Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei), istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, alle cui riunioni possono chiedere di partecipare anche rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali quando vengono trattate questioni che interessano anche tali Enti. Tali disposizioni non hanno, tuttavia, mutato i meccanismi attuali di partecipazione diretta delle Regioni all'Unione europea.⁸

Un altro aspetto interessante da evidenziare è che la maggior parte delle disposizioni statutarie esaminate ha riguardo alla 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 e internazionali della Giunta e del Presidente, problema che si traduce nella necessità di predisposizione di apposite procedure, che consentano al Consiglio di svolgere una discussione consapevole al riguardo ed eventualmente

⁷ L'articolo 5 della L. 131/2003, al comma 1 prevede, tuttavia, che *“Nelle materie che spettano alle Regioni ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, (materie di competenza esclusiva delle Regioni) il Capo delegazione, che può essere anche un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma, è designato dal Governo sulla base di criteri e procedure determinati con un accordo generale di cooperazione tra Governo, Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni. In attesa o in mancanza di tale accordo, il Capo delegazione è designato dal Governo”*.

⁸ E' stato evidenziato in dottrina, da più parti, come la riforma costituzionale realizzata con la modifica del Titolo V, avrebbe, in effetti, consentito di disegnare i meccanismi di partecipazione delle Regioni all'Unione europea assicurando un sistema più incisivo ed organico di coinvolgimento delle stesse, sulla scorta delle esperienze di altri Paesi, quali Germania e Spagna (la legge tedesca, in particolare prevede che la tutela dei diritti che spettano alla Repubblica federale tedesca possa essere attribuita dal Governo ad un rappresentante dei Laender, quando vengono in considerazione competenze esclusive degli stessi, salva la responsabilità statale) (cfr. tra gli altri avv. D. Zanotti, Relazioni internazionali e comunitarie delle Regioni nella riforma del titolo V della Costituzione, <http://consiglio.regione.emilia-romagna.it>; M. Abbati, Studio giuridico comparato sull'evoluzione del sistema regionale italiano alla luce della prospettiva di partecipazione dei governi regionali alla fase ascendente e discendente del diritto internazionale e comunitario, conseguente alla Riforma Costituzionale del Titolo V, Bologna, 2002, <http://consiglio.regione.emilia-romagna.it> .

impegnare la Giunta a seguire determinati indirizzi nella definizione delle linee di politica comunitaria che le Regioni contribuiscono a definire in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Al riguardo è stata rilevata⁹ l'opportunità che tutte le Assemblee legislative siano dotate di una Commissione permanente per le questioni comunitarie e internazionali, o, quantomeno, che queste ultime vengano affidate in modo non episodico a commissioni dedicate agli affari generali per la verifica, la proposta e la consultazione obbligatoria nei processi di attuazione relativi alle politiche comunitarie o alle ipotesi di integrazione.

Si segnala, pertanto, tra gli altri, per l'originalità della previsione, lo Statuto della Regione Toscana, nel quale figura l'espressa previsione di un coordinamento dell'attività della Giunta regionale e del Consiglio in materia di politica comunitaria: sui rispettivi Presidenti grava, infatti, l'impegno alla reciproca informazione circa le attività svolte in sede comunitaria nell'ambito delle rispettive attribuzioni.

Anche lo Statuto della Regione Emilia Romagna contiene una previsione, che rimanda, però, ad una apposita legge regionale da emanarsi, la disciplina delle modalità di informazione preventiva e successiva e le forme di espressione di indirizzo dell'Assemblea legislativa circa la partecipazione della Regione alla formazione di decisioni comunitarie.

3. LA PARTECIPAZIONE ALLA FORMAZIONE ED ATTUAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO

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, la cd. fase ascendente e discendente.

Gli Statuti dedicano complessivamente a questo tema la parte più importante delle disposizioni in materia di rapporti con l'Unione europea.

In linea generale si osserva che 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

⁹ cfr. relazione Pres. V Commissione permanente Cons. Reg. Friuli Venezia Giulia, "I raccordi tra Parlamento nazionale e Assemblee legislative regionali in relazione alle attività dell'Unione europea", Camera dei deputati – XIV Commissione Politiche dell'Unione europea, Roma, 19 novembre 2004. Più in generale, l'esigenza di una ridefinizione del ruolo delle Assemblee legislative è indicato anche in dottrina come essenziale, pena la perdita di credibilità internazionale delle Regioni nelle materie di competenza, non più "coperte" dall'ombrello statale (tra gli altri, cfr.. B. Carovita, La Costituzione dopo la riforma del Titolo v. Stato, Regioni e Autonomie fra Repubblica e Unione Europea, 2002, Torino, Giappichelli).

comunitari, con particolare riguardo alla attuazione diretta delle direttive comunitarie; la Liguria 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, disciplina oggi contenuta nella legge 4 febbraio 2005, n. 11 recante “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”, che ha sostituito la legge “La Pergola” (legge 9 marzo 1989, n. 86) espressamente abrogata.¹⁰

Tale legge disciplina la partecipazione delle Regioni sia nella fase ascendente di formazione del diritto comunitario che in quella discendente di attuazione dello stesso, attraverso il riconoscimento di forme di consultazione e informazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni o della Conferenza Stato-Regioni, di cui viene istituita una apposita sessione comunitaria.

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 sentenze¹¹ 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.

¹⁰ La legge 11/2005, pubblicata in G.U. n. 37 del 15 febbraio 2005, costituisce uno dei provvedimenti attuativi del nuovo Titolo V della Costituzione, autonomo e separato dalla legge “generale” (la cosiddetta “La Loggia”, legge 5 giugno 2003 n. 131 “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3”) e detta la disciplina relativa ai rapporti delle Regioni con l’ordinamento comunitario. La scelta di destinare ad un autonomo testo normativo la disciplina di tali rapporti è stata favorita anche dalla vigenza di una disciplina della materia, raccolta nella legge n. 86 del 1989 (cd. legge La Pergola) relativa ai rapporti delle Regioni con l’ordinamento comunitario, che è stata oggi abrogata.

¹¹ In particolare: Delibera del Consiglio dei Ministri del 4 novembre 2004: 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, Suppl. Speciale; Delibera del Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 2004: impugnativa ai sensi dell’art. 123 della Costituzione di alcuni articoli dello Statuto della Regione Liguria pubblicato nel bollettino ufficiale della Regione n. 9 dell’6/10/04; sentenza della Corte Costituzionale 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 dei Ministri del 08/10/2004: Statuto della Regione Emilia Romagna pubblicato nel bollettino ufficiale della Regione n.130 del: 16/09/2004.

Tale assenza di previsione si sarebbe posta in contrasto con l'art. 117, comma 5, della Costituzione, il quale statuisce espressamente che *"le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, provvedono all'attuazione e 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 ascendente", più specificamente, si segnala che, nonostante la doverosa applicazione del principio di sussidiarietà imponesse alle Regioni di prevedere forme di partecipazione, consultazione e discussione coinvolgenti gli Enti locali, e per loro il Consiglio delle autonomie, nella attività comunitaria della Regione interessante questioni di competenza del Consiglio medesimo, la maggior parte degli Statuti non contiene alcuna 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 comunitario: l'articolo 4, comma 3 dello Statuto abruzzese stabilisce che la Regione... provvede *"...sentito il Consiglio delle Autonomie locali nelle materie attinenti all'organizzazione territoriale locale, alle competenze e alle attribuzioni degli Enti locali o che comportino entrate e spese per gli Enti stessi"*.

La disposizione assicura, anche per parte regionale, un diretto coinvolgimento degli stessi 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 più sopra richiamato dallo stesso articolo.

Occorre comunque ricordare che la legge 11 del 2005, all'articolo 6, contiene già un insieme di disposizioni dirette a garantire la partecipazione degli enti locali alle decisioni relative alla formazione di atti normativi comunitari¹², cui la disposizione statutaria dell'Abruzzo va ad aggiungersi.

Interessante appare anche il richiamo operato dallo Statuto della Regione Campania che, nella partecipazione alla formazione degli atti normativi comunitari, dichiara di voler utilizzare, oltre agli strumenti previsti dalla Costituzione e dagli Statuti, anche quelli previsti dai trattati comunitari.

¹² 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.

Per quanto concerne la fase "discendente", cioè della partecipazione delle Regioni all'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 regionale¹³, tutti gli Statuti dispongono di conseguenza prevedendo espressamente, tra i compiti del Consiglio regionale, l'approvazione di leggi e di regolamenti di attuazione ed esecuzione della normativa comunitaria.

E' stato osservato¹⁴ 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, ossia, in analogia con lo Stato, la "legge comunitaria regionale".

Attraverso tale strumento anche la Regione può adeguare periodicamente l'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dall'approvazione di regolamenti, direttive, sentenze della Corte di Giustizia, ed altri provvedimenti che comportino obbligo di adeguamento.

Dagli Statuti esaminati risulta che quattro Regioni (Piemonte, Lazio, Umbria ed Emilia Romagna) hanno disposto il recepimento periodico delle direttive comunitarie con legge regionale, ma solo due (Piemonte e Lazio) usano espressamente il termine "legge comunitaria regionale" per indicare lo strumento legislativo a ciò dedicato. Sempre tali ultime due Regioni, inoltre,

¹³ L'articolo 8 della legge 11/2005 ribadisce che lo Stato, le regioni e le province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, danno tempestiva attuazione alle direttive comunitarie. Inoltre al successivo articolo 11, comma 8 viene previsto che lo Stato può emanare un atto statale di recepimento, nelle materie di competenza legislativa delle

regioni al solo fine di porre rimedio all'eventuale inerzia dei suddetti enti, atto che rimarrà in vita solo fintanto che le Regioni non avranno provveduto all'attuazione diretta delle norme comunitarie. La norma prevede che l'atto statale rechi l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute.

¹⁴ cfr. relazione Pres. V Commissione permanente Cons. Reg. Friuli Venezia Giulia, "I raccordi tra Parlamento nazionale e Assemblee legislative regionali in relazione alle attività dell'Unione europea", Camera dei deputati – XIV Commissione Politiche dell'Unione europea, Roma, 19 novembre 2004.

prevedono che la legge comunitaria regionale adegui la normativa regionale all'ordinamento comunitario nell'ambito dei lavori di un'apposita sessione annuale dedicata.

Nell'ambito delle fonti regionali di recepimento ed attuazione del diritto comunitario, oltre alla legge, appare negli Statuti di Campania, Marche e Toscana, tra le attribuzioni del Consiglio regionale, il riferimento ai regolamenti di attuazione degli atti e delle norme comunitarie.

Altre tre Regioni (Lazio, Emilia Romagna e Piemonte) attribuiscono, invece, alla Giunta regionale il compito di attuare la normativa comunitaria con atto regolamentare; mentre le prime due però prevedono che sia la legge regionale a stabilire i casi di tale forma di attuazione, il Piemonte affida stabilmente all'esecutivo tale compito, introducendo il previo parere obbligatorio della commissione consiliare competente.

L'attuazione in via regolamentare e amministrativa delle direttive, nelle materie di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, già disciplinate con legge, ma non coperte da riserva assoluta di legge, è prevista dalle nuove disposizioni legislative, all'articolo 11 della L. 11/2005.

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 regionale comunitaria, nella determinazione dei casi in cui la fonte regolamentare è ammessa; la riserva assoluta di legge regionale comunitaria qualora l'adempimento degli obblighi comunitari comporti nuove spese o minori entrate o l'istituzione di nuovi organi amministrativi (Lazio).

Interessante appare, infine, la disposizione contenuta nell'articolo 12 dello Statuto dell'Emilia Romagna, che attribuisce al Consiglio la disciplina, con apposita legge regionale, delle modalità di concorso dell'Assemblea legislativa per quanto riguarda le proposte di impugnativa avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi, nel rispetto, comunque, del potere di rappresentanza del Presidente della Regione.

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.

Dei problemi connessi al generale obbligo di informazione Giunta-Consiglio nella fase di partecipazione della Regione alla formazione delle decisioni comunitarie, e delle previsioni statutarie al riguardo, si è già detto sopra nel commento al punto b).

4. LE RELAZIONI INTERNAZIONALI: ACCORDI CON STATI ED INTESE CON ENTI TERRITORIALI INTERNI AD ALTRO STATO

Riguardo al potere estero delle Regioni, la recente riforma del Titolo V della Costituzione costituisce l'ultima tappa del processo di evoluzione delle competenze regionali, iniziato nella seconda metà degli anni Settanta, che vede oggi attribuite espressamente alle Regioni nuove competenze, ossia poteri di negoziazione e legislativi, oltre che in materia di rapporti comunitari, anche in materia di rapporti internazionali.

Nelle materie di competenza regionale, il terzo comma dell'articolo 117 Cost. indica i rapporti internazionali delle Regioni, oltre che i rapporti delle Regioni con l'Unione Europea, come materie di competenza concorrente. Riguardo a tali materie, la potestà legislativa spetta alle Regioni; alla legislazione dello Stato è riservata solo la determinazione dei principi fondamentali.

Rimane invece affidata alla competenza esclusiva dello Stato la politica estera, intesa come quell'attività di indirizzo politico, di accordo attraverso trattati, cioè fonti di diritto internazionale, che assumono valore giuridico e possono essere posti in essere solo da soggetti-Stato, ossia da enti dotati di sovranità esterna.

Alle Regioni viene dunque oggi riconosciuto un ruolo di partecipazione al potere estero dello Stato e di integrazione del medesimo, attraverso la possibilità di dare vita a rapporti propri sia con Stati, sia con altri enti territoriali sub-statali, sia nella forma degli accordi internazionali, sia nella forma delle intese nei casi e nei modi disciplinati da leggi statali (art. 117, comma 8 Cost.)¹⁵.

La Regione assume così una legittimazione internazionale propria, distinta dallo Stato.

¹⁵Agli Enti regionali viene, quindi, per la prima volta riconosciuto il cd. "treaty making power", che nel passato apparteneva esclusivamente allo Stato. Il legislatore costituzionale ha utilizzato la terminologia della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, ratificata con legge 12 febbraio 1974, n. 112, distinguendo trattati, accordi e intese e prevedendo, conseguentemente, per la Regione solo la possibilità di stipula di accordi (cioè di atti consensuali giuridicamente vincolanti posti in essere da uno Stato e da un ente non Stato) e di intese, (cioè accordi consensuali giuridicamente vincolanti che intercorrono tra soggetti non statali). La ratifica dei trattati è invece riservata ai soli Stati.

E' stato evidenziato in dottrina¹⁶ come gli ambiti di esercizio del nuovo potere estero attribuito alle Regioni appaiano ancora difficili da individuare, potendo gli accordi regionali da un lato trascendere i "rapporti internazionali" per invadere il campo della "politica estera" e dall'altro porre problemi di responsabilità dello Stato, soggettivamente responsabile sul piano internazionale, rispetto agli obblighi assunti dalle Regioni con la stipula di questi atti.

Tutti gli Statuti esaminati richiamano il nuovo potere riconosciuto alle Regioni dall'articolo 117, ultimo comma Cost., di promuovere e concludere accordi con Stati ed intese con Enti territoriali interni ad altri Stati, secondo le procedure previste dalla legge statale¹⁷.

In particolare, il Lazio cita la cura dei propri rapporti con la Città del Vaticano; l'Emilia Romagna si impegna a favorire la conclusione di accordi con la Repubblica di San Marino, in considerazione della peculiarità e del contesto territoriale di riferimento; la Calabria fa riferimento specifico alle Nazioni prospicienti il Mediterraneo.

Una prima osservazione riguarda i rapporti tra gli esecutivi regionali e le rispettive Assemblee legislative nella gestione della materia: si segnala un coinvolgimento pieno dei Consigli nell'autorizzare o ratificare la stipula di accordi ed intese con soggetti esteri da parte della Regione.

Nella maggior parte dei casi la partecipazione del Consiglio all'attività internazionale della Regione è garantita in sede di esercizio del potere di ratifica degli accordi ed intese concluse dall'esecutivo.

In alcuni casi per l'esercizio di tale potere di ratifica è espressamente previsto l'utilizzo dello strumento normativo - legge regionale - (Abruzzo, Calabria, Puglia), in altri non appare la specificazione della fonte normativa, in quanto lo Statuto si limita a prevedere un generico potere di ratifica (Emilia Romagna, Umbria).

In particolare nello Statuto dell'Emilia Romagna il ruolo dell'Assemblea legislativa risulta particolarmente rinforzato: il Consiglio viene previamente informato dell'avvenuta attivazione della procedura e provvede alla ratifica degli accordi e delle intese deliberate dalla Giunta e sottoscritti dal Presidente

¹⁶ Cfr. sul punto F. Sorrentino, "Regioni, diritto internazionale e diritto comunitario", Genova, 2002, Associazione italiana dei costituzionalisti; C. Pinelli, "Regioni e rapporti internazionali secondo l'art. 117 Cost.", in Statuti Regionali (www.statutiregionali.it).

¹⁷ La legge 5 giugno 2003, n. 131 (legge "La Loggia") è intervenuta a disciplinare l'esercizio del nuovo potere estero delle Regioni, prevedendo in capo a queste ultime obblighi di informazione e consultazione a favore del Ministero degli affari esteri nell'attuazione e nell'esecuzione degli accordi internazionali ratificati, nonché precisi impegni, nel concludere accordi con altri Stati o intese, con enti territoriali interni ad altro Stato.

della Regione o Assessore delegato. Si prevede, inoltre, espressamente che tali atti non acquistino efficacia che dalla data della avvenuta ratifica.

Viene, inoltre, affidata alla legge regionale la determinazione delle modalità di informazione preventiva e successiva e delle modalità di partecipazione dell'Assemblea regionale alla formazione delle intese e si prevede che quest'ultima elabori documenti di indirizzo in materia di rapporti internazionali.

Gli Statuti delle Marche e della Toscana attribuiscono alle rispettive Assemblee legislative un potere di approvazione anziché di ratifica con riferimento agli accordi ed alle intese estere.

In due casi al Consiglio regionale viene attribuito il compito di autorizzare preventivamente la stipula degli accordi (Campania e Liguria). Lo Statuto campano, tuttavia, non specifica la fonte dell'atto di autorizzazione, invece lo Statuto della Liguria prevede espressamente l'emanazione di una legge regionale di autorizzazione, con riferimento agli accordi ed alle intese che comportano oneri alle finanze, modificazioni di leggi o atti di programmazione, stabilendo, altresì, un preventivo onere di comunicazione al Consiglio dell'attività internazionale esercitata dal Presidente della Giunta con tali atti.

Circa il potere oggi riconosciuto alle Regioni di assicurare immediata e diretta attuazione ed esecuzione agli accordi internazionali stipulati dallo Stato nelle materie di competenza regionale, si evidenzia che molti tra gli Statuti esaminati richiamano espressamente tale potere.

In particolare la previsione è contenuta negli Statuti di Campania, Emilia Romagna, Lazio, Piemonte, Umbria, con un esplicito rinvio, per la disciplina relativa, alle norme previste dalla competente legge statale.

Lo Statuto del Piemonte si segnala tra gli altri per la previsione di un potere regolamentare di attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali attribuito alla Giunta regionale, sia pure con la contestuale previsione del previo parere obbligatorio della commissione consiliare competente.

Peculiare è infine la previsione, contenuta nel medesimo Statuto, dell'impegno di parte regionale a sostenere la politica transfrontaliera degli Enti locali.

CONCLUSIONI

In conclusione, dall'esame comparato degli Statuti, emerge una grande attenzione per il nuovo ruolo che le Regioni sono oggi chiamate ad esercitare in sede europea ed internazionale, sia sotto il profilo della partecipazione

diretta alla vita delle istituzioni comunitarie ed all'elaborazione delle relative politiche che, sotto quello più peculiare della partecipazione alla formazione del diritto comunitario ed internazionale ed all'attuazione diretta dello stesso all'interno delle realtà regionali.

Tutti gli Statuti hanno inteso ribadire la vocazione europeista ed internazionale dei rispettivi Enti, sottolineando spesso i tre momenti dell'autonomia regionale, della unità ed indivisibilità della Repubblica e della partecipazione, come Regioni d'Europa, al processo di integrazione comunitario.

In alcune occasioni è stato richiamato il principio di sussidiarietà per rafforzare e qualificare l'azione regionale e collegarla alle analoghe istanze operanti sul piano comunitario.

E' mancata forse in alcuni Statuti la previsione di un ruolo più incisivo delle Assemblee legislative nell'elaborazione degli indirizzi e delle strategie volte ad assicurare il coinvolgimento delle Regioni sia nella fase ascendente di formazione del diritto comunitario, che in quella discendente di attuazione dello stesso: la posizione degli esecutivi appare, da questo punto di vista, meglio definita e disciplinata.

La previsione di strumenti come le leggi regionali comunitarie, le sessioni comunitarie regionali e l'istituzione di commissioni consiliari permanenti per le questioni comunitarie è stata insufficiente. Solo alcune Regioni hanno colto questa occasione di riforma per stabilizzare e rinforzare le rispettive fonti nel processo di attuazione ed integrazione del diritto comunitario.

Complessivamente comunque gli Statuti hanno dimostrato di attribuire grande importanza a questi temi e di voler annullare le distanze che separano gli ordinamenti regionali da una piena e soddisfacente integrazione con l'ordinamento comunitario e, più in generale, con la vita dell'Unione europea di cui le Regioni si sentono pienamente parte.