

## **“Le prospettive europee delle Regioni: sistema italiano e spagnolo a confronto.”**

**Anna Lazzaro**

**Sommario:** 1. *La dimensione regionale in Europa* 2. *L'evoluzione della disciplina comunitaria* 3. *L'evoluzione dell'ordinamento italiano a) La riforma costituzionale del 2001 b) Dalla legge La Pergola alla disciplina del 2012.* 4. *La l. n. 234/2012 e il ruolo delle Regioni* 5. *Uno sguardo comparato: l'ordinamento spagnolo* 6. *Le Comunidades Autonomas spagnole e i rapporti con l'Ue* 7. *Conclusioni e prospettive.*

### *1. La dimensione regionale in Europa*

La complessità del sistema europeo determina una serie di problematiche riguardanti la stessa organizzazione comunitaria, il rapporto tra gli Stati membri e l'Unione e il ruolo delle autonomie territoriali interne agli Stati e l'Unione stessa; e sia sotto il profilo della partecipazione attiva alla formazione delle azioni europee, sia sotto il profilo dell'applicazione degli interventi comunitari sul territorio delle autonomie.

Tra le questioni più dibattute, in primo piano si colloca la difficoltà di trovare il giusto equilibrio fra il rispetto del ruolo fondamentale degli Stati, e il riconoscimento della complessa realtà costituita dai livelli di governo e di rappresentanza territoriale substatali esistenti ormai in tutti gli Stati membri.

Non vi è dubbio che gli Stati costituiscono i principali interlocutori dell'Unione, anche volendo considerare e valorizzare il ruolo degli organi comunitari, e in particolare della Commissione e del Parlamento europeo, intesi come cardini dell'ordinamento sovranazionale, tuttavia non si può sottovalutare il fatto che l'Unione si configura sempre più come un sistema complesso, articolato su una molteplicità di livelli di governo e di amministrazione, che coinvolgono l'assetto istituzionale interno ai singoli Stati.

Infatti, il rapporto tra Stati e integrazione istituzionale europea non può non comprendere i livelli regionali di governo e di rappresentanza che ha, dove previsti, un peso e un significato particolarmente rilevante. Naturalmente il peso e il significato crescono laddove a questi livelli regionali sono riconosciuti poteri legislativi, e diventa ancora maggiore nei paesi a struttura federale o nei quali comunque le Regioni sono, anche dalla Costituzione, riconosciute come enti costitutivi dell'ordinamento nazionale.

Si può osservare, dal punto di vista della costruzione istituzionale europea, che di recente si sta cercando di sopperire ad una iniziale scarsa democraticità dell'Unione sul piano istituzionale e che si cerca di superarla proprio attraverso un rafforzamento del ruolo dei livelli substatali di governo, anche in considerazione del fatto che il miglioramento delle politiche europee passa attraverso i territori e un maggior livello di partecipazione.

La spinta molto forte allo sviluppo di forme di regionalizzazione, che si è avuta pressoché in tutti i paesi membri, anche come conseguenza delle politiche di

sviluppo messe in campo dall'Unione stessa a partire dalla fine degli anni '80, trova proprio in questa esigenza un suo fondamento specifico. La necessità da parte dell'ordinamento sovranazionale, di intervenire direttamente su ambiti territoriali più limitati all'interno degli Stati membri e la conseguenziale esigenza di individuare forme organizzative e amministrative a legittimazione democratica, tali da poter interagire con la Commissione e le sue strutture operative, ha prodotto politiche e modalità di definizione dei piani e di erogazione dei fondi che hanno incentivato la ricerca di dimensioni di governo e di amministrazione a carattere regionale anche in paesi tradizionalmente più accentrati.

Da ultimo, lo sviluppo dato, dopo il Trattato di Maastricht, e soprattutto dopo quello di Amsterdam, al tema della sussidiarietà nel dibattito politico-istituzionale e nei documenti giuridici europei, ha portato a indirizzare sempre più l'attenzione sulla tematica delle Regioni e delle autonomie locali all'interno dell'Unione, contribuendo ulteriormente a concentrarsi sulla questione del rafforzamento del ruolo degli enti territoriali nel sistema complessivo dell'Unione<sup>1</sup>.

L'istituzione del Comitato delle Regioni, avvenuta col Trattato di Maastricht, ha costituito un effetto diretto dell'esigenza di una maggiore legittimazione democratica dell'Unione, ed è stata la principale risposta istituzionale per creare un certo equilibrio tra la dimensione statale, alla quale resta comunque riservato il ruolo di governo a livello dell'Unione, e la dimensione regionale e locale che attraverso questo organo può comunque accedere, sia pure in forma propositiva e consultiva, al processo decisionale europeo. Ma, nel frattempo, il ruolo delle Regioni e delle autonomie locali all'interno degli Stati membri è diventato fondamentale, ed, inoltre, si è sviluppato un contesto legato al miglioramento della governance europea sotto il profilo della sua efficienza e funzionalità e della legittimazione democratica delle decisioni e delle iniziative da attuare; pertanto, la questione così complessa ed importante del peso dato alle istanze territoriali non poteva esaurirsi nell'inserimento organizzativo di questo organo comunitario, considerata anche l'iniziale debolezza delle sue attribuzioni.

Guardando poi la prospettiva delle diverse istituzioni dei paesi membri, oltre ai problemi di ordine generale legati al rapporto tra Unione, Stati e sistemi di governo territoriali interni, emergono problematiche collegate alle diversità relative al riparto delle funzioni fra Stato centrale e altri livelli di governo e alle modalità specifiche

---

<sup>1</sup> A. Ruggeri, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un modello e delle sue possibili realizzazioni)*, in DPCE, 1, 2006; A. D'Atena, *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Milano, 2003; L. Chieffi (a cura), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003; C. Pinelli, *The Italian regions in the perspective of European integration*, in RIDPC, 2, 1999; Pizzetti, *Le autonomie locali e l'Europa*, in Le Regioni, 5, 2002, p. 935.

della partecipazione delle Regioni - o degli enti territoriali corrispondenti - ai processi decisionali europei<sup>2</sup>.

Rilevante è poi la questione del ruolo che le Regioni e gli altri livelli di governo territoriale hanno riguardo l'applicazione della disciplina e dei vincoli comunitari nell'ambito dei singoli Stati membri, anche perché si tratta di due profili, fase ascendente e fase discendente, strettamente collegati, destinati a costituire un unico processo per il miglioramento delle politiche comunitarie. Non vi è dubbio che una maggiore e più concreta partecipazione da parte delle realtà territoriali alla formazione delle discipline europee, significa conseguenzialmente uno stimolo ad una migliore realizzazione sui territori delle decisioni politiche europee. Dunque migliore compartecipazione alla formazione delle politiche europee ed effettiva applicazione sul territorio delle discipline comunitarie costituiscono un ciclo unico inscindibile.

Quanto all'attuazione della disciplina europea le problematiche variano nei diversi Stati, e assumono un rilievo particolare nei sistemi che vedono le Regioni o i livelli di governo di maggiore tradizione, come i Länder tedeschi o austriaci, titolari di proprie competenze legislative. In ogni caso, non può sfuggire quanto forte sia in tutti gli Stati membri dell'Unione l'incidenza che i vincoli comunitari hanno non solo sulla normativa interna, ma anche sui rapporti tra Stato e livelli territoriali per quanto attiene alle modalità di applicazione delle decisioni comunitarie.

Inoltre, l'assetto dei rapporti fra ordinamento europeo e sistema costituzionale interno, incide profondamente sul ruolo e lo sviluppo degli enti territoriali, in quanto fattore condizionante le caratteristiche complessive del rapporto fra Stato e altri enti. Ciò significa che ogni mutamento nella struttura, nell'ordinamento e nelle modalità di funzionamento dell'Unione può avere effetti e suscitare rilevanti reazioni nell'ambito degli ordinamenti interni degli Stati membri, tali da richiedere innovazioni che possono condurre a modifiche delle stesse normative costituzionali interne. L'esperienza della Repubblica federale di Germania, della Francia e della Spagna in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, prima e di Amsterdam poi, sono in questo senso emblematiche.

Per contro, può accadere anche che siano le modifiche costituzionali adottate all'interno dall'uno o dall'altro paese e legate specificamente a dinamiche interne a ciascuno di essi, a determinare anche sui rapporti tra i sistemi di governo propri di questi paesi e l'Unione, effetti tali da modificare regole, prassi e comportamenti.

---

<sup>2</sup> F. Bruno, *Stati membri e Unione europea. Il difficile cammino dell'integrazione*, Torino, 2012; C. Panara – A. De Becker, *The role of the regions in the Eu governance*, New York, 2011; S. Mabellini, *Identità culturale e dimensione territoriale delle regioni in Europa*, Milano, 2008; O. Spataro, *Il potere estero delle regioni. Continuità e discontinuità delle ricostruzioni teoriche e della prassi applicativa nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Soveria, 2008.

Da qui l'esigenza di porre particolare attenzione tanto verso i mutamenti che intervengono a livello dell'Unione quanto verso quelli che intervengono a livello degli Stati membri.

Ed allora oggi è ancora interessante riesaminare questa materia, peraltro in passato oggetto di grande attenzione della dottrina<sup>3</sup>, anche alla luce dell'evoluzione del diritto dell'Unione e del diritto interno italiano, che di recente ha modificato la normativa di attuazione con la legge 234/2012, ed esaminando anche le caratteristiche del problema in un altro ordinamento, quello spagnolo, dove emergono differenze e affinità.

## 2. L'evoluzione della disciplina comunitaria.

L'impostazione stato-centrica della Comunità<sup>4</sup> e la presenza solo in alcuni Stati membri di livelli di governo substatali hanno determinato inizialmente una totale chiusura dell'ordinamento comunitario verso gli altri livelli istituzionali e hanno caratterizzato la struttura organizzativa della Comunità<sup>5</sup>.

Ma già dai primi anni '70 gli Stati membri hanno progressivamente rafforzato il decentramento, già presente in Germania con i Lander tedeschi, come avvenuto in Italia, Belgio, Portogallo, Austria, Spagna.

Il processo di decentramento degli Stati, peraltro a sua volta determinato anche dall'influenza della Comunità europea, visto il progressivo ampliamento delle aree di intervento che si rifletteva sulle diversità territoriali e determinava gli Stati a risolvere le dinamiche tra centralismo e autonomie, ha portato a riconoscere poteri più ampi ai livelli di governo dei territori statali<sup>6</sup>. Inizialmente il riconoscimento europeo delle suddivisioni interne agli Stati riguardava il mercato economico comune e cercava di eliminare eventuali squilibri regionali interni ai Paesi della comunità. Così nel 1975 venne istituito il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Comitato per le politiche regionali.

Successivamente nel 1986 con l'Atto unico europeo<sup>7</sup> e la elaborazione dei programmi integrati mediterranei (PIM)<sup>8</sup> che introducevano lo strumento del partenariato,

<sup>3</sup> Per una autorevole disamina delle questioni si veda A. D'Atena, *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, 2008.

<sup>4</sup> E' nota l'espressione "cecità regionale" dell'Unione europea nei confronti delle entità territoriali degli stati membri coniata da H. P. Ipsen, *Als Bundesstat in der Gemeinschaft*, in E. V. Caemmerer, H. J. Schlochauer, E. Steindorff, *Probleme des Europaischen Rechts. Festschrift fur Hallstein*, Frankfurt 1966, con riferimento ai Lander tedeschi.

<sup>5</sup> Cfr. tra i numerosi scritti, A. D'Atena, *Le Regioni e l'Europa*, in A. D'Atena, *Le Regioni dopo il big bang*, Milano, 2005; G. Falcon, "La cittadinanza europea" delle Regioni, in *Le Regioni*, 2001, p. 329; L. Torchia, *Regioni e Unione Europea: temi e problemi*, in *Le Regioni*, 2000, p. 495.

<sup>6</sup> A. D'Atena, *Regionalismo*, op. cit.; E. Di Salvatore, *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri*, Torino, 2008.

<sup>7</sup> Atto Unico europeo, 17 febbraio 1986, Titolo V Art. 130 A: "Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite".

vengono coinvolte le comunità territoriali nell'ambito europeo, anche se si tratta ancora di una prima fase di avvio di un processo che prende maggiore consistenza con il Trattato di Maastricht del 1992 in cui si riconoscono per la prima volta come livelli istituzionali comunitari anche gli enti territoriali interni agli Stati.

Come è noto, è il Trattato del 1992 che enuncia il principio di sussidiarietà (art. 5)<sup>9</sup>, prevede l'istituzione del Comitato delle Regioni<sup>10</sup> e la riforma della rappresentanza degli Stati nel Consiglio dell'Unione<sup>11</sup>.

In seguito, con i Trattati di Amsterdam e di Nizza si rafforza il ruolo del Comitato delle Regioni, nella fase di presentazione dei progetti di legge da parte dell'Unione Europea, e viene prevista l'attribuzione del potere di controllo sull'attuazione del principio di sussidiarietà, ampliandone la sua operatività, ai parlamenti nazionali quali soggetti garanti del rispetto di tale principio<sup>12</sup>.

Ma si deve in particolare all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, l'introduzione, sul piano dei principi, del ruolo importante del decentramento interno degli Stati, in un momento in cui l'ordinamento europeo punta su un più ampio consenso democratico<sup>13</sup>. Così si estendono ulteriormente gli aspetti di valorizzazione del decentramento politico-istituzionale dell'Unione, arrivando ad un pieno riconoscimento delle articolazioni territoriali all'interno dei paesi membri.

Si legge nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che *“L'Unione contribuisce al mantenimento e allo sviluppo di questi valori comuni, nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli d'Europa, dell'identità nazionale degli stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale”*. A questo punto del cammino europeo, le Regioni italiane come le altre realtà territoriali degli Stati membri dell'Unione acquisiscono una funzione rilevante che li

---

<sup>8</sup> Regolamento 2088/85/CEE che prevedeva un coinvolgimento diretto delle regioni interessate nelle azioni comunitarie, mediante le c.d. partnership, e attribuiva loro competenze inedite come è avvenuto anche in occasione della riforma dei fondi strutturali (regolamento 2052/88/CEE). Merita di essere ricordata la Dichiarazione comune, adottata dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione il 19 giugno 1984, nella quale si dichiarava 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 la Commissione delle Comunità europee e le autorità regionali o eventualmente locali” al fine di “tenere in maggiore considerazione gli interessi regionali nell'elaborazione dei programmi di sviluppo regionale”. La tendenza a dare rilevanza alle comunità locali interne agli stati, è proseguita con la costituzione nel 1988, ad opera della Commissione, del Consiglio consultivo degli enti regionali e locali (Decisione n. 487 del 24 giugno 1988) e con la risoluzione del Parlamento europeo sulla politica regionale della Comunità e sul ruolo delle Regioni del 18 novembre 1988 (la c.d. carta comunitaria della regionalizzazione).

<sup>9</sup> Art. 5 TUE che rende mobile il riparto di competenze tra stati e Unione in ragione del pieno raggiungimento degli obiettivi.

<sup>10</sup> Si tratta, in sintesi, di un organo indipendente dalla Commissione del quale sono chiamati a far parte “rappresentanti delle collettività regionali e locali” con funzioni consultive che si traducono nella formulazione di pareri su atti o temi all'ordine del giorno degli altri organi dell'UE.

<sup>11</sup> L'art. 146 ora art. 203 TUE – consente che gli stati membri si lascino rappresentare nelle sedute da componenti dei governi regionali.

<sup>12</sup> C. Morviducci, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel nuovo Trattato*, in DPCE, 1, 2008.

<sup>13</sup> F. Raspadori, *Il presunto deficit democratico dell'Unione europea*, in A. BALDINETTI, A. MANEGGIA (a cura di) *Processi politici nel Mediterraneo: dinamiche e prospettive*, Morlacchi Editore, Perugia, 2009, pp. 137-154

rende influenti, se pure non in modo diretto ma mediato dagli ordinamenti nazionali, i quali hanno comunque dovuto adeguare i loro ordinamenti al fine di realizzare un sistema europeo attento alle diverse situazioni locali.

Quanto alla fase discendente, già nel nostro sistema costituzionale come in quello di altri paesi e per evitare le procedure di infrazione, vengono riconosciuti il potere regionale di attuazione della disciplina europea, quando si tratta di materie di loro competenza, e il potere sostitutivo statale nei casi di inadempimento (art. 117, comma V, e 120 Cost. italiana, art. 169 Cost. belga, artt. 16 e 23d Cost. austriaca, art. 155 Cost. spagnola, artt. 37 e 84 della Legge fondamentale tedesca).

Quanto alla fase ascendente, si può già anticipare rispetto a quanto si dirà in seguito, che il percorso evolutivo sulla piena partecipazione delle Regioni e delle altre comunità, sia in Italia che in altri Stati membri ed in particolare in Spagna, alla formazione degli atti e degli interventi comunitari, non può dirsi ancora completato e dipenderà sicuramente sia dal grado di valorizzazione del ruolo che ogni Stato ritiene di attribuire agli enti territoriali nei rapporti con l'Unione, sia da quanto nell'organizzazione europea si affermeranno le spinte democratiche e dei livelli di governo degli Stati membri<sup>14</sup>.

### 3. *L'evoluzione dell'ordinamento italiano*

#### *a) La riforma costituzionale del 2001*

Il Titolo V della Costituzione riformato nel 2001 ha rappresentato un momento di grande innovazione dei rapporti tra ordinamento costituzionale italiano e ordinamento europeo.

Come è noto, con il primo comma dell'art. 117, l'Italia ha finalmente inserito nella propria Costituzione uno specifico riferimento all'Unione europea definendone i rapporti e ha stabilito anche che i vincoli derivanti dagli obblighi comunitari costituiscono, come i limiti costituzionali e i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, principi cardine dell'intero ordinamento. Queste disposizioni costituiscono ormai un limite generale e comune all'esercizio della potestà legislativa del legislatore statale e dei legislatori regionali, e sono diventati elementi unificanti di un sistema complesso. Dunque l'Italia, dopo molti anni ha adeguato la propria Costituzione all'avanzare del sistema di integrazione europeo costituito prima dalla Comunità e poi dall'Unione europea, seppure in ritardo rispetto agli altri grandi paesi dell'Europa continentale. Stando alla lettera della norma costituzionale ora il nostro paese individua nei vincoli europei un fattore di unificazione dinamica, mutevole nel tempo ed esterno al proprio ordinamento, e soprattutto un limite per i propri legislatori, statale e regionali.

---

<sup>14</sup> Su trattazioni ampie circa il cammino dell'integrazione europea cfr. F. Bruno, *Stati membri e Unione europea*, ...op. cit.; P. Craig G. De Búrca, *The evolution of EU law*, Oxford, 2011; S. Mabellini, *Identità culturale...*, op. cit.; O. Spataro, *Il potere estero delle regioni...*, op. cit..

È evidente, infatti, che i vincoli derivanti dalla normativa europea hanno ormai un effetto immediato e diretto sui legislatori regionali, laddove le Regioni hanno competenza esclusiva, ma anche quando la competenza è concorrente, atteso che il legislatore statale in queste materie può solo stabilire i principi fondamentali.

Pertanto, derivano fondamentali conseguenze nell'assetto sistemico e funzionale del nostro ordinamento. Diventa di fondamentale importanza una efficace partecipazione delle Regioni italiane alla fase ascendente, quella cioè che definisce la posizione che l'Italia assume nell'ambito del Consiglio allorché si tratta di partecipare al processo decisionale e normativo dell'Unione; inoltre, gli effetti prodotti dall'innovato dettato costituzionale, sono stati rilevanti anche rispetto ai livelli territoriali di governo subregionali che, in virtù dell'art. 114, concorrono a costituire, insieme allo Stato e alle Regioni, la Repubblica italiana. Infatti, i comuni hanno competenze amministrative attribuite direttamente dalla Costituzione almeno in via residuale, in quanto cioè non assegnate ad altri enti, mentre tanto i comuni quanto le province e le città metropolitane sono in ogni caso destinatari delle competenze ad essi assegnate dalle leggi statali e regionali nel rispetto dei principi stabiliti dall'art. 118 primo e quarto comma. Inoltre, secondo l'art. 117 secondo comma lett. p), spetta alla legge statale definire le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane e secondo l'art. 117 sesto comma, questi enti esercitano il potere regolamentare relativo allo svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Infine, dopo la riforma costituzionale importanti conseguenze riguardano l'assetto delle risorse finanziarie degli enti territoriali. L'art. 119 Cost. quarto comma, prevede che le risorse assegnate ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle Regioni in virtù dei primi tre commi del medesimo articolo devono comunque essere idonee a consentire a questi enti di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

È evidente che, se si tiene conto di tali principi, tutti gli eventuali vincoli comunitari che possano direttamente o indirettamente incidere sulle modalità con le quali i legislatori statale e regionali possono, o devono, assegnare le funzioni amministrative, così come definiti dall'art. 118 primo comma, ha o può avere una immediata o potenziale influenza sia sulla posizione e il ruolo concreto degli enti territoriali, sia sulla definizione, la quantificazione e l'individuazione delle risorse loro necessarie.

Discende da questo sintetico quadro, che gli effetti del ruolo assegnato ai vincoli comunitari dal testo dell'art. 117 primo comma Cost. si riflettono inevitabilmente anche sulla posizione degli enti locali.

Inoltre, il quinto comma dell'art. 117 stabilisce che «*le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari 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».*

Questa disposizione configura comunque un diritto costituzionalmente qualificato delle Regioni e delle Province autonome a partecipare, nelle materie di loro competenza, alla fase ascendente di formazione del diritto europeo e, per altro verso, obbliga questi enti a dare immediata e diretta attuazione ed esecuzione, nell'ambito della fase discendente, agli atti dell'Unione europea. Il rinvio alla disciplina statale di attuazione di questa disposizione costituzionale ha riguardato le procedure attraverso le quali questi nuovi diritti costituzionalmente garantiti alle Regioni e alle Province autonome devono esplicarsi e che la legge statale non può indebitamente restringere e delimitare.

b) *Dalla legge La Pergola alla disciplina del 2012*

Infatti, le disposizioni costituzionali sono state oggetto di una prima attuazione nella legislazione ordinaria con la legge 5 giugno 2003 n. 131 (legge La Loggia). Questa legge ha previsto norme di attuazione dei poteri riconosciuti agli enti locali dal nuovo Titolo V della Costituzione e ha, peraltro, destato subito numerose perplessità<sup>15</sup>. L'art. 5 ha determinato le modalità di svolgimento della partecipazione degli enti locali alla formazione delle norme comunitarie ribadendo che *“le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano concorrono direttamente .... alla formazione degli atti comunitari”*<sup>16</sup>; questi enti *“nell'ambito delle delegazioni del Governo”*, partecipano alle attività del Consiglio e della Commissione europea. La stessa disposizione afferma che deve essere comunque garantita l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione, come ha peraltro confermato la Corte costituzionale<sup>17</sup>, affermando il *“principio della unitarietà della rappresentazione della posizione italiana nei confronti dell'Unione europea”*. La legge La Loggia, comunque, non offre una disciplina esaustiva sulla partecipazione diretta delle Regioni perché rinvia ad un'intesa da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni e in merito alla designazione del Capo delegazione dispone che questa avvenga secondo criteri e procedure determinati con un accordo generale di cooperazione tra Governo e Regioni stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni. Questo accordo è avvenuto nel 2006<sup>18</sup> e risulta alquanto limitativo di una

<sup>15</sup> AA. VV. *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, Milano, 2003; A. D'Atena, *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione Europea*, Milano, 2003.

<sup>16</sup> M. Buquicchio (a cura), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Bari, 2004; F. Bientinesi, *La partecipazione delle Regioni e delle province autonome ai processi normativi comunitari alla luce della legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in Rass. Parl., 2007; U. Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2013.

<sup>17</sup> Sentenze 378/2007 e 151/2011.

<sup>18</sup> L'accordo generale di cooperazione del 16 marzo 2006 dispone che anche nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni e delle Province autonome, la funzione di Capo delegazione è attribuita di regola al rappresentante del Governo, fatta salva una diversa determinazione assunta su istanza delle Regioni e delle Province autonome mediante un'apposita ulteriore intesa con il Governo da raggiungere in seno alla Conferenza Stato-Regioni.



partecipazione diretta delle Regioni alla formazione degli atti europei, sia numericamente sia con riferimento alla possibilità per i loro rappresentanti di guidare la delegazione italiana nelle istituzioni europee.

Quanto alla partecipazione indiretta<sup>19</sup>, il coinvolgimento delle Regioni nella determinazione da parte del Governo della posizione italiana in merito agli atti di diritto europeo, il legislatore ha emanato dapprima la legge 4 febbraio 2005 n. 11 (c.d. legge Buttiglione)<sup>20</sup>, in seguito abrogata dalla disciplina dettata dalla legge 24 dicembre 2012 n. 234, in materia di partecipazione dell'Italia alla fase ascendente e discendente del processo normativo dell'Unione europea<sup>21</sup>.

Il progetto della suddetta normativa era atteso da tempo, in quanto connesso alle novità intervenute a livello europeo; il Trattato di Lisbona ed i Protocolli ad esso allegati<sup>22</sup>, infatti, rendevano necessario l'adeguamento dei meccanismi esistenti, concernenti tanto la formazione della posizione italiana nel suo complesso quanto l'attuazione della normativa europea nell'ordinamento interno<sup>23</sup>.

La l. 234/2012 *"Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"*, costituisce l'esito di un travagliato iter procedurale alla cui base vi sono quattro proposte di legge d'iniziativa parlamentare ed un disegno di legge governativo<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> R. Bifulco, *Forme di Stato composto e partecipazione dei livelli regionali alla formazione della volontà statale sulle questioni comunitarie*, in F. Pocar, *Il Diritto dell'Unione europea*, Milano, 1997; S. P. Panunzio, E. Sciso (a cura), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, Milano, 2002; F. Astone, *Il processo normativo dell'Unione europea e le procedure nazionali per l'esecuzione degli obblighi comunitari*, Torino, 2007.

<sup>20</sup> Così infatti veniva anche indicata la l. 11/2005, dal nome del Ministro delle Politiche comunitarie in carica all'epoca della presentazione del relativo disegno di legge. Per un esame puntuale della legge Buttiglione si rinvia, in particolare, a F. Astone, *Il processo normativo dell'Unione europea ...*, op. cit.; M. Cartabia, L. Violini, *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*, 2005, p. 475.

<sup>21</sup> Pubblicata in Gazzetta ufficiale il 4 gennaio 2013 ed entrata in vigore il 19 gennaio 2013.

<sup>22</sup> Ovvero, il Protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea ed il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

<sup>23</sup> Le tematiche in esame – tra cui la necessità, da un lato, di «salvaguardare le attribuzioni delle Camere quali luoghi privilegiati di espressione del pluralismo istituzionale e di coordinamento e composizione di interessi contrapposti» e, dall'altro, di non eludere «il riconoscimento costituzionale della partecipazione delle Regioni alla fase ascendente», unitamente alla «presa d'atto della progressiva dislocazione del potere politico, non più appannaggio esclusivo del centro decisionale rappresentato dal binomio Governo-Parlamento»; cfr. D. Girotto, *Parlamento italiano e processo normativo europeo*, Napoli, Jovene, 2009, 180 ss.– erano, infatti, oggetto di attenta disamina da parte della dottrina.

<sup>24</sup> Si tratta delle proposte A.C. 2854 (Buttiglione e altri), A.C. 2862 (Stucchi e altri), A.C. 2888 (Gozi e altri), A.C. 3055 (Pescante e altri) e A.C. 3866, predisposto dalla Commissione politiche dell'Unione europea. Peraltra, la XIV Commissione, in considerazione dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, aveva già avviato, sin dall'inizio della XVI legislatura, una riflessione sulla riforma della disciplina in oggetto; al riguardo, infatti, era stata disposta un'apposita indagine conoscitiva da parte del Comitato permanente per il monitoraggio sull'attuazione delle politiche dell'UE all'esito del quale sono state presentate, nell'autunno del 2009, le proposte di legge sopra richiamate e, dopo l'approvazione all'unanimità di un testo unificato delle quattro proposte di legge presentate (in data 22 settembre 2010), il Governo ha presentato il proprio disegno di legge (C. 3866).

Gli aspetti principali su cui si è concentrata l'attuale disciplina riguardano i rapporti tra Governo e Parlamento, ed il ruolo delle Regioni nei rapporti con l'Ue.

A fondamento della legge di riforma si è posto l'intento di affermare il crescente rilievo istituzionale e politico delle Regioni, quali soggetti direttamente a contatto con i cittadini e meglio in grado di portare avanti le istanze dei diversi territori, anche a livello europeo; inoltre, di creare migliori modalità di raccordo con le autonomie territoriali al fine di individuare forme di cooperazione e coordinamento tra centro e periferia che fossero effettivamente in grado di assicurare un reale coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali nella definizione della posizione nazionale.

La legge n. 234 del 2012 fa riferimento alla formazione ed attuazione delle politiche dell'Unione europea, richiamando gli articoli 11 e 117 della Costituzione<sup>25</sup>, e rimanda alla coerenza con i nuovi principi comunitari, in modo che si possa armonizzare la partecipazione dell'Italia all'Unione europea con la disciplina costituzionale, in continuità con la riforma del Titolo V del 2001.

Nonostante queste premesse, tuttavia, si può osservare come l'impianto complessivo della disciplina in esame non apporti significative novità rispetto alla legge Buttiglione, atteso che ne riprende sia la struttura di base sia la tipologia dei procedimenti, pur presentando profili di innovazione in alcune sue parti. Come si avrà modo di osservare, infatti, ad eccezione dell'esplicita previsione sul controllo del principio di sussidiarietà, che in effetti costituisce un elemento di novità, la l. 234/2012 non supera le criticità che erano emerse nella disciplina precedente, soprattutto quanto ad un coinvolgimento, concreto e non soltanto formale, degli enti territoriali in fase ascendente<sup>26</sup>.

Sotto il profilo che riguarda i rapporti tra Governo e Parlamento in questa sede ci limitiamo ad osservare che si è proceduto nella legge, ed in modo positivo, ad una sistematizzazione degli oneri informativi a carico del Governo ed a favore del Parlamento, in modo da consentire a quest'ultimo un più penetrante potere di controllo e di indirizzo nei confronti dell'Esecutivo, il quale resta pur sempre il principale attore nazionale in sede europea<sup>27</sup>. Si è proceduto a rafforzare il raccordo tra Parlamento e Governo nella formazione della normativa e delle politiche dell'UE; il Trattato di Lisbona, invero, richiedeva una previsione interna che assicurasse alle Camere l'esercizio dei nuovi poteri di intervento diretto, attribuiti alle Assemblee

---

<sup>25</sup> Cfr. art. 1, l. 234/2012.

<sup>26</sup> M. Drigani, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, in *Le Regioni*, 5-6, 2013; L. Violini, *Recenti sviluppi del regionalismo italiano: le riforme costituzionali e il processo di integrazione europea*, in *Quaderni Regionali*, n. 3/2011, 949 ss.; C. Pinelli, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rassegna parlamentare*, 50, 4, 2008, 925 ss.; M.M. Marchetti, *Democrazia e partecipazione nell'Unione Europea*, Milano, Franco Angeli editore, 2013.

<sup>27</sup> Il terzo ambito di intervento, poi, è rappresentato dal riassetto degli strumenti per l'attuazione del diritto europeo nell'ordinamento nazionale, con particolare riguardo ai profili della procedura sia pre-contenziosa che contenziosa ed alle sanzioni per il mancato adempimento della normativa dell'Unione. Si segnala infine la disciplina sugli aiuti di Stato.

parlamentari nel rinnovato processo decisionale europeo. Inoltre, ai fini di un rafforzamento di tale collegamento, si è intervenuti sui flussi informativi tra Governo e Parlamento, i quali permettono a quest'ultimo di avviare tempestivamente la fase di istruttoria legislativa dei progetti di atti o documenti dell'UE, consentendo un concreto ed efficace intervento parlamentare.

Per quel che concerne invece la fase di attuazione della normativa europea, si è proceduto a sostituire la legge comunitaria con due distinti provvedimenti, quali la legge di delegazione europea e la legge europea, per ovviare all'eccessiva lunghezza dell'esame parlamentare. Tuttavia, in generale, e per quanto riguarda i meccanismi di collegamento previsti tra Governo e Parlamento nei confronti delle istituzioni regionali, Consigli e Giunte, questi risultano ancora insufficienti a garantire il ruolo centrale da queste ricoperto nella definizione della posizione italiana; non sono stabilite, infatti, sanzioni e obblighi giuridici tali da poter adeguatamente vincolare gli organi statali ad una effettiva cooperazione con gli enti territoriali.

Passando alle questioni di interesse regionale, che qui interessano in particolare, alcune novità riguardano i profili organizzativi diretti a rafforzare le possibilità di incidenza delle Regioni nella fase ascendente della formazione degli atti comunitari. Una novità consiste nella previsione del CIAE (Comitato interministeriale per gli affari europei), destinato a sostituire il precedente CIACE (Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei), istituito dalla l. n. 11/2005, quale principale organo di coordinamento per la definizione della posizione italiana nell'adozione degli atti europei e del puntuale adempimento degli obblighi derivati dall'UE. L'attuale art. 2, co. 2, della l. 234/2012 stabilisce *l'obbligo della partecipazione* dei rappresentanti regionali alle riunioni del CIAE nel caso si tratti di questioni di interesse regionale, a differenza di quanto previsto dalla legge Buttiglione dove si affermava che alle riunioni del CIACE *potevano chiedere di partecipare* il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome o un suo delegato. Il ruolo delle Regioni viene così rafforzato anche se numericamente la rappresentanza di questi enti rimane limitata a un solo partecipante e non viene esteso, come in altri Stati, ai rappresentanti di ciascuna Regione.

Un altro organo viene sostanzialmente confermato dalla l. 234/2012, è istituito presso il Dipartimento per le politiche comunitarie, oggi Dipartimento per le politiche europee, della Presidenza del Consiglio; ha carattere tecnico, ed è denominato "Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea" ed è coordinato e presieduto dalla Segreteria del CIAE. Nella legge Buttiglione l'equivalente Comitato tecnico permanente aveva il compito di assistere e svolgere il lavoro preparatorio del CIACE. Ora viene consolidato il ruolo di questo organo, in quanto gli viene assegnato il compito di coordinare, nel quadro degli indirizzi del Governo, la predisposizione della posizione italiana nella fase di formazione degli atti normativi europei. Il Comitato, secondo la l. 11/2005, integrato dagli assessori

regionali competenti per le materie in trattazione o loro delegati, è convocato presso la Conferenza Stato-Regioni. La nuova legge conferma tale disciplina anche se non richiede più la presenza di un assessore regionale o del delegato, ma di un rappresentante indicato da ciascun Presidente di Regione o Provincia autonoma. Inoltre, stabilisce che quando si debba discutere di questioni di interesse regionale, partecipino alle riunioni del Comitato tecnico, in qualità di osservatori, alcuni rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee delle Regioni o delle Province autonome, oltre che degli esecutivi, alle discussioni e alle scelte relative alla formazione della posizione italiana da portare nelle istituzioni dell'UE<sup>28</sup>.

Infine, la l. 234/2012 per rafforzare l'efficacia della partecipazione regionale alla formazione degli atti comunitari e per realizzare la puntuale attuazione dell'ordinamento UE nel nostro ordinamento, prevede la creazione all'interno delle amministrazioni statali, di nuclei di valutazione degli atti dell'UE. Non è chiaro se questi potranno essere costituiti anche dalle Regioni e dalle Province autonome, ma in considerazione dell'intento di valorizzare il ruolo di tali enti, la risposta dovrebbe essere senza dubbio positiva.

Per quanto riguarda gli strumenti che la nuova legge mette a disposizione delle Regioni per incidere sulla formazione del diritto europeo, il Capo IV della legge, va nella direzione di un incremento dei poteri affidati a questi enti e di un loro maggiore coinvolgimento.

In primo luogo, va segnalato che l'art. 1 della l. 234/2012 richiama quei principi generali, che peraltro costituiscono il fondamento del trattato di Lisbona, da valorizzare a livello europeo e che sono attribuzione, sussidiarietà, proporzionalità, leale collaborazione, efficienza, trasparenza, partecipazione democratica.

In ragione dell'attuazione di queste nuove prospettive europee sono ad esempio incrementate le convocazioni della sessione speciale della Conferenza Stato-Regioni dedicata alla trattazione delle questioni europee di interesse per le Regioni e le Province autonome, in modo da raccordare la linea del Governo e del Parlamento con quella degli enti territoriali e così determinare la posizione italiana nelle istituzioni dell'Ue.

L'art. 24 impegna il Governo a trasmettere alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza dei Presidenti delle loro assemblee i progetti di atti legislativi europei e i loro atti preparatori, affinché siano portati all'attenzione degli esecutivi e delle Assemblee regionali e delle Province autonome. Si afferma, inoltre, che, con riferimento alle materie di competenza regionale, l'informazione deve essere qualificata e tempestiva e il progetto di atto o il documento devono essere accompagnati da una relazione sull'impatto del progetto sulle competenze

---

<sup>28</sup> L. Spadacini, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza del Consiglio*, in *Istituzioni del federalismo*, 2007, p. 353; G. Rivosecchi, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, in *Istituzioni del federalismo*, 2009, p. 381; C. Fasone, *Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato*, in *Istituzioni del federalismo*, 2009, p. 409.

regionali. In queste materie, Regioni e Province autonome hanno trenta giorni di tempo per presentare osservazioni al Presidente del Consiglio e al Ministro per gli affari europei e, per conoscenza alle Camere, alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza dei Presidenti delle loro assemblee legislative<sup>29</sup>. Il nuovo termine di trenta giorni riguarda anche Regioni e Province autonome relativamente al raggiungimento di un'intesa nell'ambito di una sessione della Conferenza Stato-Regioni convocata su richiesta degli enti territoriali, quando un progetto di atto normativo europeo riguardi materie di loro competenza<sup>30</sup> e in caso di richiesta al Governo, da parte della Conferenza Stato-Regioni, di apporre una riserva di esame in sede di Consiglio Ue, e in questo caso il Governo è tenuto ad apporre la riserva<sup>31</sup>.

In ogni caso, decorso il termine dei trenta giorni, il Governo può procedere anche in mancanza di un'intesa o di un'ulteriore pronuncia della Conferenza Stato-Regioni, confermando comunque un evidente squilibrio tra Governo e Regioni, le quali non hanno alcuna possibilità di bloccare l'azione del primo neppure nel caso in cui ci fosse un'invasione delle proprie competenze esclusive.

Infine, restano invariate alcune disposizioni già previste nella precedente disciplina rispetto ai seguenti profili: partecipazione dei rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome ai Gruppi di lavoro del già menzionato Comitato tecnico ai fini della definizione della posizione italiana; informazione tempestiva da parte del Governo nei confronti delle Regioni e delle Province autonome e per il tramite della Conferenza Stato-Regioni, sulle proposte e materie di loro competenza inserite nell'ordine del giorno del Consiglio; informazione tempestiva del Governo alla Conferenza Stato-Regioni, in sessione europea, prima delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio, in merito alla posizione italiana nelle materie di competenza delle Regioni o delle province autonome; informazione da parte del Governo tramite la Conferenza Stato-Regioni sui risultati delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio nelle materie di competenza degli enti territoriali, entro quindici giorni dal loro svolgimento.

Inoltre, quanto alla partecipazione diretta delle Regioni e delle Province autonome alle delegazioni del Governo nelle istituzioni europee, la legge 234/2012 non ha ampliato i poteri degli enti territoriali nemmeno per le loro materie di competenza esclusiva ed ha mantenuto la disciplina prevista dalla legge La Loggia.

Va osservato, poi, che la nuova disciplina intende rafforzare gli obblighi di informazione degli enti territoriali al fine di un maggior coinvolgimento nella

---

<sup>29</sup> Anche se sono stati ampliati da venti a trenta giorni i termini per trasmettere le osservazioni, rispetto a quanto prevedeva la legge Buttiglione, va osservato che continuano a mancare indicazioni in merito al rilievo che tali osservazioni hanno per il Governo. S. M. Carbone, P. Ivaldi, *Le attività delle Regioni di rilievo comunitario e internazionale*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, 2008.

<sup>30</sup> Art. 24, IV comma.

<sup>31</sup> Art. 24, V comma.

formazione degli atti europei, ma solo relativamente alla fase di presentazione di un'istanza nazionale. Tuttavia, va sottolineato che le procedure di formazione del diritto europeo sono piuttosto complesse e certamente non si esauriscono nella presentazione del progetto di atto legislativo. Nella legge 234/2012 non si riscontrano modalità partecipative che riguardano altre fasi del procedimento di formazione degli atti in questione. Sicuramente questo aspetto costituisce un limite evidente, e sarebbe opportuno ampliare gli obblighi di informazione e di trasparenza verso gli enti territoriali anche relativamente alle fasi normative successive.

L'obbligo di informazione spetta al Governo riguardo altri atti nei confronti degli enti territoriali. Si tratta delle relazioni annuali che il Governo presenta al Parlamento ai sensi dell'art. 13 della l. n. 234/2012: entro il 31 dicembre quella sugli orientamenti e le priorità del Governo, entro il 28 febbraio quella sugli sviluppi del processo d'integrazione e sulla partecipazione italiana al processo normativo e alle attività dell'Ue.

Con riferimento al ruolo delle Regioni e delle Province autonome, rileva non solo l'obbligo di trasmettere queste relazioni annuali anche alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, alla Conferenza Stato-Regioni e alla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, ma soprattutto la circostanza che, tra i temi oggetto della relazione che valuta la partecipazione dell'Italia all'Ue, rientri "il seguito dato...alle osservazioni" presentate da queste tre Conferenze<sup>32</sup>.

Va ricordato, poi, secondo il disposto dell'art. 14 l'obbligo che incombe sul Governo di trasmettere alle Camere, alla Corte dei conti, alle Regioni e alle Province autonome, un elenco delle sentenze della Corte di giustizia relative a cause che vedano coinvolta l'Italia o abbiano comunque rilevanti conseguenze per l'ordinamento italiano, dei rinvii pregiudiziali proposti da giudici italiani, delle procedure d'infrazione avviate nei confronti dell'Italia e dei procedimenti di indagine formale avviati dalla Commissione nei confronti dell'Italia nel settore degli aiuti di Stato.

Infine, l'art. 16 stabilisce che il Governo è tenuto a presentare ogni tre mesi alle Camere e alle Regioni e alle Province autonome, per il tramite della loro Conferenza e di quella dei Presidenti delle assemblee legislative, una relazione sull'andamento dei flussi finanziari tra l'Italia e l'Unione europea.

La legge 234/2012 prevede anche un rafforzamento del ruolo degli enti territoriali con riferimento al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle istituzioni europee in particolare della Commissione.

---

<sup>32</sup> Art. 13 , co. 2, lett. d, l. n. 234/2012.

Questo controllo è stato rafforzato con il Trattato di Lisbona ed è previsto sia a livello di diritto primario europeo<sup>33</sup> sia nella l. n. 234/2012.

Il Protocollo n. 2 ai Trattati europei dispone che la scheda di accompagnamento di ogni progetto di atto legislativo consistente in una direttiva dovrebbe tra l'altro fornire elementi che consentano di valutarne le conseguenze sulla regolamentazione che sarà adottata dagli Stati membri compresa la legislazione regionale. L'art. 2 di questo Protocollo, inoltre, impegna la Commissione prima di proporre un atto legislativo, ad effettuare ampie consultazioni che "se del caso" devono tener conto "della dimensione regionale e locale delle azioni previste". Il Trattato di Lisbona ha reso obbligatoria questa consultazione anche se la circostanza di limitarla agli atti legislativi e la scelta di inserire l'inciso "se del caso" sembrano svilirla.

Lo stesso Protocollo n. 2 all'art. 6 stabilisce che ciascuno dei parlamenti nazionali o delle loro camere possa entro otto settimane dalla trasmissione del progetto di atto legislativo, inviare un parere motivato in merito alla non conformità dell'atto proposto con il principio di sussidiarietà. La disposizione aggiunge che spetta ad ogni parlamento nazionale consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi, rendendo quindi solo eventuale il loro coinvolgimento nella procedura di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà, il che non può non lasciare insoddisfatti almeno con riferimento a quegli Stati in cui le competenze e i poteri degli enti locali sono maggiori. L'art. 8 della l. n. 234/2012 ha recepito quanto disposto a livello europeo, prevedendo che le Camere possano consultare i Consigli e le Assemblee regionali, mentre il successivo art. 25 stabilisce che le assemblee regionali e delle Province autonome possono far pervenire alle Camere le loro osservazioni in merito alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà in tempo utile per l'esame parlamentare, dandone comunicazione contestuale anche alla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative già più volte menzionata, a conferma del già evidenziato accresciuto ruolo riconosciuto non solo agli esecutivi, ma anche alle Assemblee delle Regioni e delle Province autonome nella l. n. 234/2012. L'art. 6 di questa legge dispone poi che entro venti giorni dalla trasmissione di un progetto di atto legislativo ai sensi del già menzionato co. 1, l'amministrazione con competenza prevalente nella materia, elabora una relazione nella quale dà conto tra l'altro dell'impatto del progetto sulle competenze regionali (co. 4 lett. c). Ed ancora, si prevede nell'art. 9, che le Camere possano inviare alle istituzioni UE e al Governo ogni documento utile alla definizione delle politiche europee e che in tali documenti si tenga conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle Regioni e dalle Province autonome, incluse delibere approvate dai rispettivi organi assembleari.

---

<sup>33</sup> U. Villani, *I principi di sussidiarietà e di proporzionalità nel diritto dell'Unione europea*, in L. F. Pace, (a cura), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2012, p. 79.

#### 4. La l. n. 234/2012 e il ruolo delle Regioni

Così come avvenuto per la legge n. 11/2005, anche l'approvazione della legge n. 234/2012, che abroga e sostituisce integralmente la disciplina previgente, è avvenuta sotto la spinta di una serie di esigenze oggettive che non potevano essere eluse. Infatti, se nel 2005 a spingere il legislatore era stata soprattutto, ma non solo, l'esigenza di aggiornare la disciplina della partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europeo alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione e del nuovo ruolo che in esso viene riconosciuto alle autonomie regionali (art. 117, comma 5), adesso, la spinta al legislatore è venuta soprattutto dalla necessità di dare seguito al nuovo ruolo riconosciuto ai Parlamenti nazionali tanto dal Trattato di Lisbona, quanto dai due Protocolli annessi, quello sul ruolo dei Parlamenti nazionali e quello sul controllo preventivo sul corretto utilizzo del principio di sussidiarietà, nella sua accezione di principio che consente l'attrazione verso l'alto dell'esercizio di competenze rientranti tra quelle proprie degli Stati membri. È la stessa spinta che ha determinato in altri Paesi membri la modifica o l'integrazione della disciplina pre-Lisbona dei rapporti Governo-Parlamento in relazione alle politiche dell'Unione.

Molti erano stati del resto i limiti che la disciplina dettata dalla l. 11/2005 aveva denunciato in sede di applicazione e ai quali si era cercato di ovviare con interventi episodici e puntuali contenuti nelle diverse leggi comunitarie che si erano succedute nel tempo<sup>34</sup>.

In sostanza ora la nuova disciplina si impegna su tre fronti. In primo luogo, con il potenziamento degli obblighi di informazione gravanti sul Governo e non solo riguardo il generale obbligo della trasmissione di atti provenienti dalle istituzioni dell'Unione, ma della trasmissione di informative specifiche che consentano al Parlamento di selezionare gli atti di maggior rilievo politico; e questo potrebbe consentire al Parlamento un esercizio assai più consapevole di questa funzione, in particolare per quegli atti che attengono alla definizione delle politiche dell'Unione, come quelle relative al contrasto dell'attuale e perdurante crisi economico-finanziaria. Ciò potrebbe rendere assai più significative le relazioni dirette tra Parlamento e istituzioni dell'Unione, nel quadro del c.d. dialogo politico, nonché con gli altri Parlamenti degli Stati membri, nel quadro di una cooperazione interparlamentare.

In secondo luogo, la legge prevede lo sdoppiamento della legge comunitaria annuale in due distinte leggi: la legge di delegazione europea che contiene deleghe per l'attuazione della normativa dell'Unione con atti primari e autorizzazioni all'attuazione della stessa normativa in via regolamentare, anch'essa a cadenza annuale (ma se del caso reiterabile) e la legge europea, chiamata a dettare le

---

<sup>34</sup> P. Caretti, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2012



disposizioni necessarie a dare attuazione ad altri atti dell'Unione, nonché a dare esecuzione ai trattati internazionali conclusi dall'Unione stessa. Questa scelta, dettata dall'esigenza di risolvere i ritardi dell'Italia in ordine alla tempestiva attuazione della normativa dell'Unione, rappresenta in qualche misura un ritorno al passato in quanto si ricorda che all'inizio della nostra vicenda comunitaria era proprio attraverso lo strumento della delega legislativa che si creavano le modalità di attuazione della normativa comunitaria.

Il terzo punto su cui si concentra la l. 234/2012 attiene ai rapporti tra Parlamento e Regioni dove si evidenzia ancora poca incisività quanto al ruolo delle Regioni. Si pensi a quanto previsto dall'art. 8, comma 3, in tema di controllo preventivo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, là dove si fa riferimento alla possibilità di una consultazione dei Consigli e delle Assemblee delle Regioni e Province autonome in ordine alla definizione del parere parlamentare; consultazione peraltro prevista dall'art. 6, par. primo del Protocollo n. 2, già menzionato. Poco incisiva si presenta anche la previsione di cui all'art. 9, comma 2, dove si afferma che i documenti approvati dalle Camere in sede di dialogo politico con le istituzioni dell'Unione *"tengono conto delle eventuali osservazioni e proposte formulate dalle Regioni e dalle Province autonome"*.

In effetti, la parte dedicata ai rapporti tra Regioni e Ue rappresenta quella meno innovativa della legge che in larga misura conferma l'impianto già fatto proprio dalla l. 11 del 2005. Le disposizioni della nuova disciplina presentano limiti analoghi a quelli della normativa previgente e si prestano alle medesime critiche quanto alla farraginosità e complessità delle procedure, che in concreto ne limitano la funzionalità.

Le procedure di partecipazione delle Regioni all'Unione europea passano attraverso il ruolo delle Conferenze che ha l'obiettivo di creare un sistema di raccordo Stato-Regioni che metta insieme unità nazionale e istanze delle autonomie. Ma l'attuale disciplina dell'organizzazione, degli strumenti di raccordo, e delle procedure attraverso le Conferenze, in funzione europea, non sembra ancora adeguata a perseguire in concreto gli obiettivi di creare un buon equilibrio tra l'esigenza di unitarietà delle istanze e quelle di autonomia in contrasto tra loro.

La principale sede di raccordo rimane la Conferenza Stato-Regioni, secondo quanto previsto inizialmente dalla d. lgs. 281/1997, e in combinazione con le recenti disposizioni della legge 234/2012 che riguardano la "sessione europea" che in quella sede deve svolgersi<sup>35</sup>. Attraverso le intese, gli accordi e i pareri, che costituiscono gli strumenti di coordinamento delle istanze, le Regioni contribuiscono alla formazione della posizione unitaria della Repubblica e all'attuazione delle norme europee nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, nelle materie trasversali, nelle materie concorrenti, ma anche nelle materie di competenza esclusiva delle stesse Regioni.

---

<sup>35</sup> A. Lazzaro, *Strumenti e sedi di collaborazione tra enti*, in *Nuove autonomie*, 2009.

Dunque non si può ritenere sempre adeguatamente sufficiente il sistema di raccordo attraverso tale costruzione che non può rispecchiare fino in fondo l'autonomia delle Regioni in quanto in ogni caso la posizione che si assume dinanzi l'Unione europea è sempre mediata e compromissoria con lo Stato e non delineata autonomamente dalle Regioni stesse. E' vero che, come si è detto, la legge 234/2012 prevede anche una sede di raccordo orizzontale tra le Regioni attraverso la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, le quali costituiscono una sede di confronto politico tra i Governi regionali e tra le Assemblee delle Regioni, ma queste risultano avere un ruolo marginale, in quanto pur creando un collegamento informativo tra il Governo e le Regioni, in quanto hanno poteri di nomina in merito ai rappresentanti in seno al Comitato delle Regioni e sono coinvolte nei procedimenti legislativi statali e nelle sedi di raccordo dell'amministrazione statale con il compito di presentare osservazioni, queste ultime non hanno alcun valore vincolante.

In conclusione, la legge n. 234 del 2012 difficilmente può essere considerata il punto d'arrivo stabile di un percorso che è partito nel lontano 1989 con la legge "La Pergola", ma si inserisce nell'ambito di una disciplina caratterizzata da progressivi aggiustamenti correttivi e integrativi, senza in concreto creare un vero sistema di effettiva partecipazione agli sviluppi futuri del processo di integrazione.

Inoltre, quanto al ruolo delle Regioni e delle autonomie locali, si riscontrano ancora fattori critici quali la tendenza del nostro legislatore a costruire procedure complicate che rischiano di pregiudicarne a priori la funzionalità. Infine, la riforma di quella parte della nostra Costituzione non ancora realizzata, ma sulla quale si discute attualmente in Parlamento e che si promette da tempo, cioè la trasformazione del Senato della Repubblica in una Camera rappresentativa delle autonomie locali, lascia sempre il sistema mancante di una parte fondamentale, in quanto "se rileggesimo la legge n. 234 alla luce di questa riforma - se mai ci fosse stata - ci accorgeremmo che gran parte se non tutte le sue disposizioni dedicate al ruolo delle autonomie in questo settore si rivelerebbero del tutto superflue, con innegabili vantaggi in termini di semplificazione, funzionalità, efficacia e coerenza complessiva del sistema"<sup>36</sup>.

##### *5. Uno sguardo comparato: l'ordinamento spagnolo*

La Costituzione spagnola del 1978 sancisce tre principi fondamentali che stanno alla base dell'assetto istituzionale: l'unità della nazione, il diritto all'autonomia di nazionalità e di regioni e la solidarietà tra di esse. La generica individuazione di questi principi fu determinata dalla scelta di trovare un compromesso tra la necessità di concedere deleghe di poteri alle diverse Comunità, in particolare quelle con

---

<sup>36</sup> P. Caretti, *La legge n. 234/2012 ...*, op. cit.

esigenze più forti di autonomia, e il mantenimento dell'unità della nazione. La Costituzione spagnola ha permesso in ogni caso l'approvazione degli Statuti di Autonomia, inizialmente data alle nazionalità più specifiche della Catalogna e dei Paesi Baschi nel 1980, della Galizia nel 1981 e nel 1982 dell'Andalusia.

Non prevedendo, poi, la Costituzione alcun limite numerico alla istituzione di comunità autonome, dopo le elezioni del 1983 si aggiunsero altre tredici comunità, peraltro con un percorso formativo differente<sup>37</sup>.

Le diciassette "*Comunidades Autonomas*" hanno avuto anche una evoluzione diversificata, secondo i "*hechos diferenciales*" cioè le caratteristiche che differenziano le autonomie territoriali e che sono la lingua, le tradizioni, il regime fiscale, il diritto civile, l'articolazione degli enti locali, la polizia.

Conseguenza del fatto che l'autonomia non è un principio imposto direttamente a livello costituzionale, a differenza di altri Stati decentralizzati, federali o regionali, è che l'autonomia viene considerata come un diritto che le Comunità Autonome possono esercitare conformemente alla loro volontà, nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento, tra i quali l'unità della nazione e la solidarietà territoriale (art. 2 CE). Pertanto, la struttura territoriale dello Stato spagnolo non viene stabilita direttamente nella Costituzione, ma resta indefinita fino al momento in cui i diversi territori decidano di costituirsi come *Comunidades autonomas* (CCAA) e, cioè, fino a quando facciano uso del loro diritto di iniziativa *autonomica*. Da un punto di vista teorico, sarebbe stato possibile immaginare una coesistenza di territori con differenti spazi di autonomia, anche se la realtà spagnola è stata, nella pratica, molto più omogenea, in quanto tutti i territori hanno fatto uso del predetto diritto.

Un'altra caratteristica del modello spagnolo risiede nella flessibilità di cui gode l'ambito delle rispettive competenze. Nonostante la Costituzione indichi quali siano le competenze spettanti allo Stato centrale (art. 149 CE) e alle Comunità Autonome (art. 148 CE), tale elencazione lascia ampio spazio agli Statuti (*Estatutos de autonomía*) di fissare il concreto livello di competenze assunte da parte degli enti territoriali. Lo Statuto regionale – norma istituzionale fondamentale di ogni CCAA, secondo l'art. 147 CE – risulta, così, la fonte normativa sostanziale dove sono indicate le effettive competenze. Appare evidente che una lettura isolata della norma costituzionale non è sufficiente a capire la struttura dei rapporti centro-periferia, in quanto la costituzione territoriale dello Stato non si delinea soltanto attraverso le norme costituzionali, ma facendo riferimento al complessivo blocco di costituzionalità che ricomprende, per l'appunto, gli Statuti *autonomici*.

Il sistema preordinato nell'art. 148 della Costituzione spagnola individua le diverse competenze della Comunità autonoma rinviando agli statuti la specifica disciplina e

---

<sup>37</sup> A. Perez Calvo, *Unione europea, globalizzazione e cambiamenti nell'organizzazione politica spagnola*, in S. Gambino, *Regionalismi e statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, Milano, 2008; J. Rodriguez Zapata, *L'esperienza spagnola dei rapporti tra lo Stato e le Comunità autonome in relazione al diritto comunitario europeo. Problemi*, in A. D'Atena, *Regionalismo...*, op. cit.

creando così una maggiore differenziazione delle autonomie politica, organizzativa, amministrativa e finanziaria. L'art. 149 stabilisce le competenze esclusive dello Stato, quelle in cui le Comunità autonome hanno una competenza di esecuzione normativa, come sanità, tutela ambientale, e quelle in cui la potestà regolamentare rimane in capo allo Stato mentre alle Comunità Autonome spetta una competenza di esecuzione solo materiale delle norme statali, come legislazione del lavoro, proprietà intellettuale. In ogni caso, ove le Comunità Autonome non esercitino le competenze di cui all'art. 148, esse spettano allo Stato (clausola residuale) e, in caso di conflitto, prevale la norma statale (clausola preferenziale), salvo che la competenza non rientri nelle materie esclusive delle Comunità Autonome. Infine, l'art. 150 dispone che lo Stato può autorizzare le Comunità Autonome a dettare disposizioni normative ma nel quadro di principi fondamentali e direttive fissati con legge quadro statale; può trasferire o delegare, con legge statale, le competenze in materia statale, o può emanare leggi di armonizzazione, a tutela dell'interesse generale.

Il sistema spagnolo, contestualmente all'evoluzione dell'ordinamento interno, a partire dal 1986, ha accolto altre innovazioni determinate dall'ingresso nelle Comunità Europee. Il costituente spagnolo, considerando la rilevanza che la piena integrazione al contesto internazionale implicava, procede alla revisione del testo costituzionale dettando importanti disposizioni, non circoscritte, peraltro, al solo ambito comunitario, ma ricadenti inevitabilmente sul sistema istituzionale interno.

E' opportuno ricordare sin d'ora che la partecipazione delle istanze territoriali al processo di integrazione europea si è rivelata piuttosto difficoltosa: sia nella fase delle trattative che nelle fasi successive, sarà, infatti, lo Stato centrale l'interlocutore e il portatore delle istanze nazionali in Europa, mentre le Comunità Autonome resteranno, per lungo tempo, prive di un ruolo rilevante.

Nonostante il sistema delle istituzioni spagnole preveda il Senato quale "camera di rappresentanza territoriale", quella che viene individuata come la principale causa dell'esclusione dal processo di partecipazione europea delle CA, si rinviene principalmente nell'assenza di una sede istituzionale dove fare emergere le istanze territoriali. L'art. 69.1 CE stabilisce la rappresentatività territoriale del Senato che però si è rivelato incapace di assicurare ai territori la partecipazione alla formazione della volontà generale dello Stato<sup>38</sup>.

Nel corso degli anni '90 si tenterà di creare un diverso assetto organizzativo del rapporto tra Stato e Comunità con l'istituzione delle cosiddette Conferenze settoriali, ma tali nuove formule istituzionali, come si dirà, non saranno in grado di sopperire

---

<sup>38</sup> La definizione costituzionale del Senato come una camera di rappresentanza territoriale (art. 69) contrasta apertamente con la scarsa funzionalità che tale organo ha dimostrato nella pratica. Le principali cause di questo fallimento sono di natura tanto strutturale quanto funzionale. Entrambi i difetti fanno di questa Camera un organo piuttosto marginale e secondario, privo di un ruolo funzionale proprio sia in termini di rappresentanza territoriale – poiché le CCAA non partecipano al processo di definizione della volontà generale dello Stato – sia nella prospettiva dell'indirizzo politico generale, dove il ruolo di protagonista è svolto dal Congresso dei deputati – conseguenza diretta del disegno decisamente asimmetrico del bicameralismo spagnolo.

al deficit partecipativo delle CCAA, che continueranno a mantenere ancora a lungo una posizione negoziale del tutto marginale. La mancata valorizzazione del ruolo delle Comunità nei processi decisionali statali hanno complessivamente determinato l'inefficace consolidamento *autonomico* in Spagna, e a riprova di ciò emerge l'alto tasso di conflittualità Stato-territori che si concreta nell'abituale ricorso al Tribunale Costituzionale ogniqualvolta si debbano risolvere problemi in ordine alle rispettive competenze.

In tale contesto si inserisce l'ingresso della Spagna nelle Comunità Europee, che contribuisce a mettere in luce l'inadeguatezza del sistema già emerse nel processo di decentramento interno. In assenza di un modello efficiente di riparto delle competenze tra Stato e CCAA, la presenza di un nuovo livello istituzionale, quello comunitario, aggiunge un nuovo elemento di complessità che le strutture interne non sono in grado di recepire opportunamente.

L'adesione al progetto europeo inserisce nel sistema decisionale un livello fondamentale, ponendo lo Stato spagnolo di fronte alla necessità di cedere porzioni di sovranità e con esse importanti sfere di competenza. Nel frattempo le Comunità Autonome si rafforzano e indirizzano l'attenzione al diritto comunitario, pretendendo di incidere nelle posizioni assunte dallo Stato innanzi all'Unione Europea.

Nell'ambito di questo percorso risulta fondamentale il *Patto autonomico* del 1992, sottoscritto dalle forze politiche maggioritarie, socialisti e popolari, allo scopo di accelerare e concludere i diversi processi di regionalizzazione in corso, che determinando un maggior rilievo degli enti autonomi, porta anche a rafforzare l'esigenza di esprimere i propri punti di vista davanti agli organi comunitari.

La partecipazione delle Comunità si farà sentire su due fronti: sul livello decisionale interno, nel cui ambito le Comunità Autonome cercheranno di far valere i loro interessi nella formazione della volontà statale, prima che questa venga presentata davanti alle istituzioni comunitarie; sul livello decisionale comunitario o esterno nel cui contesto avanzeranno la pretesa di creare canali diretti di partecipazione, intesa e negoziazione con gli organi comunitari decisionali.

#### 6. *Le Comunidades Autonomas spagnole e i rapporti con l'UE*

La Costituzione spagnola riconosce la competenza negli affari esteri esclusivamente agli organi centrali, come si deduce dagli artt. 56, 97 e 49. L'art. 93 CE disciplina la possibilità che vengano cedute ad un'istanza superiore sopranazionale le c.d. "competenze derivate dalla Costituzione"<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> "Mediante legge organica si potrà autorizzare la stipulazione di Trattati con cui si attribuisca a un'organizzazione o istituzione internazionale l'esercizio di competenze derivate dalla Costituzione. Spetta alle Cortes generali o al Governo, a seconda dei casi, garantire l'attuazione di questi trattati e delle risoluzioni emanate dagli organismi internazionali o supernazionali titolari della cessione". Sul punto S. Gambino G.

Al Governo è conferita la direzione della politica estera, al Re l'espressione del consenso dello Stato nell'atto di impegno internazionale con lo strumento del trattato, alle Cortes il potere d'autorizzazione ad adottare Trattati internazionali. Secondo il Tribunale costituzionale<sup>40</sup> il rapporto di cooperazione stato-comunità è implicitamente accolto nel sistema costituzionale, mediante l'art. 2 che implica un ruolo attivo della normativa dell'Unione europea relativamente ai rapporti internazionali delle Comunità autonome, ed è stato accolto nelle leggi<sup>41</sup> in tema di rapporti comunitari, di collaborazione transfrontaliera e di rapporti internazionali delle Comunità, secondo il meccanismo della Comunicazione preventiva.

Nel corso degli anni, le *Comunitades Autonomas* hanno cercato di influenzare la formazione della volontà statale e di interagire direttamente con le istituzioni comunitarie.

La giurisprudenza costituzionale è intervenuta anche per stabilire un altro principio di fondamentale importanza che consiste nella non alterazione del sistema interno di divisione delle competenze fra lo Stato e le Comunità Autonome, come conseguenza dell'appartenenza della Spagna all'Unione europea<sup>42</sup>.

Quanto alla distribuzione delle competenze, la Spagna ha introdotto una ripartizione fondata sull'attribuzione di competenze esclusive statali o regionali e di attribuzione di una competenza concorrente. Vi sono pertanto tre diverse possibilità relative al rapporto con le istituzioni europee: in primo luogo, se la competenza spetta in via esclusiva allo Stato, in capo a quest'ultimo grava soltanto il dovere generico di informare le Comunità Autonome, visto che la posizione dello Stato davanti alle istituzioni europee risulta definita in via esclusiva dal governo centrale; in secondo luogo, se la competenza spetta alle Comunità Autonome in via esclusiva esse devono raggiungere previamente una posizione comune ovvero un accordo di partecipazione interna. La posizione delle Comunità Autonome risulterà determinante per lo Stato, che appare vincolato a presentarla come propria davanti agli organi comunitari nel corso del processo di negoziazione. Nell'ipotesi, però, in cui le Comunità Autonome non riuscissero a trovare un accordo, lo Stato resta libero di fissare unilateralmente la sua posizione; infine, nel caso di competenza concorrente, le Comunità Autonome dovranno raggiungere un duplice accordo, sia al loro interno che con lo Stato. Il consenso così raggiunto riguarderà, però, soltanto

---

D'Ignazio (a cura), *La revisione costituzionale e i suoi limiti: fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Milano, 2007; A. Celotto T. Groppi, *Diritto Ue e diritto nazionale: primauté vs contro limiti*, in DPCE, 2004, p. 1359.

<sup>40</sup> Sent. 4 maggio 1982 n. 18 e 15 marzo 1990 n. 46.

<sup>41</sup> V. l. n. 30/1992 sull'organizzazione amministrativa e sul procedimento amministrativo.

<sup>42</sup> Sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo n. 252/1988 che si pronunciava su un conflitto di competenza tra la Comunità di Catalogna e il Governo centrale. Si trattava del recepimento nell'ordinamento interno di una direttiva europea in materia di agricoltura, la cui tematica, secondo la Costituzione spagnola è di competenza delle Comunità autonome. La direttiva fu recepita attraverso un decreto governativo che fu impugnato davanti al Tribunale dalla Comunità autonoma di Catalogna.

la posizione iniziale dello Stato nelle trattative con l'Europa, lasciandolo successivamente libero di giungere ad altre decisioni.

Nel concreto, le condizioni nelle quali il precedente sistema ha avuto applicazione hanno determinato una sua sostanziale inoperatività, a causa in primo luogo delle diverse interpretazioni spesso conflittuali che riguardavano gli ambiti delle competenze. Inoltre, la difficoltà di raggiungere accordi tra le Comunità e tra Stato e Comunità Autonome nell'ambito di un assetto istituzionale scarsamente adeguato a tale scopo, hanno inciso sulla difficile attuazione del modello.

Il *Tribunal constitutional* nella sentenza n. 165/1994 indica quali sono i limiti posti dalla riserva statale in materia di rapporti internazionali derivante dall'art. 149: la stipulazione dei trattati internazionali, la rappresentanza estera dello Stato, e la responsabilità internazionale. Nella stessa pronuncia si individuano le attività autonomistiche di risalto internazionale che siano costituzionalmente legittime ovvero quelle attività necessarie o convenienti per l'esercizio delle proprie competenze ma che non invadano in nessun modo lo *jus contrahendi*, che non facciano derivare obblighi giuridici immediati di fronte a poteri pubblici stranieri, non incidano sulla direzione della politica estera dello Stato e non generino alcuna forma di responsabilità di questo di fronte a Stati esteri, organizzazioni internazionali o sopranazionali<sup>43</sup>.

Di fondamentale importanza nell'evoluzione della materia, sono state l'organizzazione e il funzionamento delle sedi di incontro tra Comunità e Stato e tra le Comunità stesse.

La sede di incontro tra le Comunità Autonome e lo Stato centrale si realizza inizialmente attraverso le Conferenze settoriali, istituite con la l. n. 12/1983, quali luoghi di collaborazione fra il Governo centrale e quelli regionali, composte da rappresentanti ministeriali centrali e dagli assessori delle Comunità Autonome.

In seguito all'approvazione dei Patti autonomici sottoscritti dalle forze politiche maggioritarie per completare i processi di regionalizzazione, nel 1992 sono state formalizzate le Conferenze settoriali ed è stata istituzionalizzata la Conferenza per gli

---

<sup>43</sup> In realtà il processo di reinterpretazione di detta riserva era iniziato sin dall'approvazione degli statuti autonomici che contengono previsioni quali: "Il diritto di istanza" con cui si intende la facoltà di sollecitare il governo centrale alla stipulazione di trattati in ragione degli interessi culturali o storici di determinate Comunità (Statuto della Catalogna art. 27; Statuto dei Paesi Baschi art. 6); "il diritto di informazione" riconosciuto nei rispettivi statuti (Paesi Baschi, Catalogna, Andalusia, Aragona, Navarra...) di essere informati sulla stipulazione di trattati internazionali che riguardano materie di loro interesse; "il diritto di consultazione" che sancisce il diritto di una Comunità una volta ricevuta notizia della stipulazione di un trattato internazionale, ad emettere un loro parere al riguardo (statuto delle Canarie). A. Perez Calvo, *Unione europea, globalizzazione e cambiamenti nell'organizzazione politica spagnola*, in S. Gambino, *Regionalismi e statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, Milano, 2008, p. 245.

affari relativi alle Comunità europee (Conferencia para Asuntos Relacionados con la Comunidades Europeas (CARCE)<sup>44</sup>.

La Conferenza è composta da rappresentanti dello Stato e un rappresentante di ogni comunità autonoma, si riunisce minimo due volte all'anno e le funzioni principali sono la reciproca informazione e discussione tra lo Stato centrale e le Comunità Autonome alla formazione della volontà statale in ambito comunitario e la risoluzione e il coordinamento sul recepimento del diritto europeo all'interno della nazione.

Nel 1994 all'interno della CARCE è stato stipulato l'Accordo sulla partecipazione interna delle Comunità Autonome negli affari europei attraverso le Conferenze settoriali con la finalità di includere rappresentanti delle Comunità autonome o esperti nella delegazione spagnola, nei casi in cui questa debba affrontare a livello comunitario la trattazione di tematiche che attengano a competenze regionali.

Secondo tale Accordo, viene affermato che se il progetto di Atto comunitario ha ad oggetto materie che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato quest'ultimo ha solo un obbligo di informazione delle Comunità tramite la Conferenza settoriale competente. Qualora, invece, la materia oggetto dell'atto comunitario attiene alla competenza esclusiva delle Comunità, quest'ultime devono adottare in seno alle Conferenze settoriali specifiche una posizione comune prima della convocazione della Conferenza per gli affari comunitari. Una volta raggiunto questo accordo di partecipazione interna, deliberato dalla Conferenza, "lo Stato è determinato" a presentarlo come proprio davanti agli organi comunitari nel corso del processo di negoziazione. Ma, nel caso in cui le Comunità Autonome non avessero precedentemente raggiunto una posizione comune, lo Stato potrà fissare autonomamente la sua posizione.

Infine, in caso di materie di competenza concorrente fra Stato e Comunità, è necessario un primo accordo fra le Comunità Autonome e successivamente fra queste e lo Stato, in sede di Conferenza per gli Affari Comunitari<sup>45</sup>.

Nel caso in cui lo Stato si discosti da una posizione comune concordata precedentemente, deve rendere noti i motivi alle Comunità.

Si è a lungo discusso sul valore degli accordi raggiunti dal momento che lo stesso regolamento interno emanato il 5 giugno 1997 non lo disciplina chiaramente.

Parte della dottrina<sup>46</sup> ha sostenuto che l'espressione "lo Stato è determinato" costituisce un vincolo per il Governo centrale di rispettare la posizione comune delle

---

<sup>44</sup>Secondo la l. n. 2 del 1997 la funzione principale è: "di indirizzo e accompagnamento del processo di partecipazione regionale, attraverso le corrispondenti conferenze settoriali, così come attraverso il controllo delle politiche o azioni comunitarie che incidano sulle loro competenze."(art. 3)

<sup>45</sup> A. M. Carmona Contreras, *La partecipazione degli enti territoriali ai processi di elaborazione e applicazione del diritto comunitario: il caso spagnolo*, in *Le Regioni*, 2002, p. 829.

<sup>46</sup> A. M. Carmona Contreras, *La europeizzazione delle Comunità Autonome spagnole: una sfida costituzionalmente pendente*, in *Le Regioni*, 4, 2006, p. 14.



Comunità Autonome, altri<sup>47</sup> hanno sostenuto che, trattandosi di norma regolamentare, la stessa non abbia la forza giuridica necessaria da poter imporre un vincolo così importante al Governo.

In realtà, va considerato che la stessa legge n. 2/1997, alla prima disposizione addizionale, prevede la possibilità di ricorrere, per le questioni relative agli affari comunitari che riguardano esclusivamente una Comunità Autonoma alla cooperazione di carattere bilaterale<sup>48</sup>. Non solo, si deve tenere presente che l'eventuale astensione di una delle Comunità Autonome non è un ostacolo per le altre all'adozione di una posizione comune, in quanto rimarrebbe comunque aperta per essa la strada alla possibile negoziazione in termini bilaterali con lo Stato.

E' proprio la possibilità di ricorrere alla concertazione bilaterale a limitare l'efficacia dell'attività svolta dalla Conferenza in questione e dell'intero sistema collaborativo e quindi viene messo in discussione il modello stesso della Conferenza per gli Affari Comunitari.

Nel 1998, si procede in applicazione dell'accordo di governo del 1994, all'ammissione di rappresentanti regionali nei Gruppi e Comitati di lavoro della Commissione europea, ogniqualvolta al loro interno vengano trattate "materie che presentino un interesse specifico per le Comunità Autonome". Il fatto che il presupposto per l'ammissione sia così ampio dà luogo a significative potenzialità partecipative visto che è difficile individuare politiche ed azioni comunitarie che, in qualche modo, non coinvolgano interessi regionali. A ciò si aggiunga l'importanza delle attività che i Gruppi e Comitati della Commissione svolgono: pur privi di competenze decisionali, essi hanno un forte potere di condizionare le scelte della Commissione in quanto sono preposti alla preparazione di proposte iniziali che serviranno come punto di riferimento fondamentale nel corso delle sedute della Commissione.

Nel 2004 in seno alla CARCE sono stati approvati due Accordi: il primo relativo alla rappresentanza delle Comunità Autonome nelle formazioni del Consiglio dell'Unione, il secondo sulla partecipazione delle Comunità Autonome nella rappresentanza permanente spagnola presso l'Unione europea e nei Gruppi di lavoro del Consiglio dell'Unione europea.

Per rappresentanza *autonomica* nell'Unione europea si intende l'inserimento, nella rappresentanza spagnola presso il Consiglio dell'Unione europea, di un membro con il rango di consigliere *autonomico* o rappresentante del Governo *autonomico* che rappresenta la Comunità Autonoma nelle questioni riguardanti la loro competenza.

---

<sup>47</sup> L. Maria Diez Picazo, *Le comunità autonome spagnole e l'Unione europea*, in *L'Europa delle Regioni*, Milano, 2003.

<sup>48</sup> Il Paese Basco e la Catalogna hanno dato vita a Commissioni bilaterali di Cooperazione nate dall'Accordo tra il Governo centrale ed i partiti nazionalisti di quelle regioni. Ciò consente alle due Comunità Autonome di godere di relazioni privilegiate in riferimento agli affari comunitari.

All'interno della rappresentanza permanente spagnola presso l'Unione europea è stata istituita con il Real decreto 2105/1996, la "*Consejería para asuntos autonomicos*" che è alle dipendenze del Ministero dell'amministrazione pubblica.

Il *Consejero Autonomico* come parte integrante della rappresentanza permanente (COREPER) dello Stato spagnolo nel Consiglio dei Ministri europeo, è nominato dal Ministero degli Affari esteri su proposta del Ministero dell'Amministrazione pubblica dopo l'audizione dell'Ambasciatore permanente a Bruxelles e della Conferenza per gli affari europei. Le sue funzioni sono, innanzitutto, quella di relazionarsi a Bruxelles con gli uffici di rappresentanza delle Comunità Autonome e quella di trasmettere tempestivamente tutte le informazioni rilevanti presso le Comunità Autonome.

Il *Consejero* può far parte della delegazione spagnola in tutte le riunioni in cui siano dibattuti temi che interessano le Comunità, può assistere alle riunioni della Conferenza per gli Affari esteri relativi alle Comunità europee ed è prevista inoltre la sua presenza nelle delegazioni negoziatrici all'interno dei vari Comitati e Gruppi di lavoro della Commissione e del Consiglio.

Al *Consejero* è permesso inoltre di partecipare alle riunioni delle varie Conferenze settoriali nelle quali si definiscono le "posizioni comuni" su determinate questioni che riguardino una o più Comunità Autonome.

Un altro accordo, sul sistema della rappresentanza *autonomica* tra Governo centrale e il CARCE, è stato siglato nel marzo del 2005 e riguarda la presenza *autonomica* alle sedute del Consiglio dell'Unione europea. Il rappresentante *autonomico*, introdotto in seno alla delegazione spagnola presso l'Unione europea, deve avere lo status di consigliere o di assessore regionale ed esplica la sua attività nel rispetto di principi fondamentali quali il principio di unicità della Spagna presso l'Unione europea, il principio di leale collaborazione tra lo Stato centrale spagnolo e le sue Comunità autonome, il principio di responsabilità per le decisioni assunte dalla delegazione e il principio di rappresentanza congiunta di tutte le Comunità autonome.

Le attività del rappresentante *autonomico* devono incidere sulle materie di competenza delle Comunità Autonome che vengono preventivamente determinate dalle singole Conferenze settoriali nazionali, prima dell'inizio della presidenza semestrale del Consiglio dell'Unione europea<sup>49</sup>.

Nel 2006 la CARCE si è dotata di una "*Guia de buenas practicas para la aplicacion del acuerdo sobre el sistema de representacion autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea*", prevedendo che la Comunità Autonoma designata a partecipare alle sedute del Consiglio debba elaborare una proposta di posizione che deve essere trasmessa alle altre Comunità, le quali possono inviare osservazioni prima che si

---

<sup>49</sup> Il rappresentante autonomico è comunque subordinato rispetto al capo delegazione, il quale ha l'ultima parola nelle trattative presso il Consiglio, anche trattandosi di materie di competenza autonoma.

svolga la riunione dove va definita la posizione comune, e quando nessuna Comunità autonoma manifesti un parere contrario.

Anche il procedimento di nomina del rappresentante *autonomico* del Consiglio nel 2006 ha subito delle modifiche essendo stato previsto che ciascuna Conferenza settoriale stabilisca apposite regole nell'ambito di criteri individuati dalla stessa *Guia* allo scopo di creare un sistema stabile di rappresentanza, tuttavia non è stata affrontata la questione fondamentale del valore da attribuire agli accordi regionali<sup>50</sup>.

Un'altra novità si è avuta con la l. 22 dicembre 2009 n. 24 che stabilisce che vengano coinvolti i Parlamenti delle Comunità autonome nell'esame dei progetti legislativi europei, mediante l'emanazione di un "*dictamen motivado*" (art. 6).

Inoltre, due Accordi adottati dal CARCE nel 2003 hanno disciplinato la partecipazione, ampliandola per il quinquennio 2007-2011, delle Comunità autonome ai Comitati, i quali hanno grande influenza nel determinare le scelte della Commissione.

Queste regole hanno lo scopo di stabilire i principi generali che disciplinano la partecipazione dei rappresentanti delle amministrazioni delle Comunità autonome nei Comitati della Commissione europea ai sensi della decisione 2006/512/CE del Consiglio del 17 luglio 2006.

In riferimento alla formazione della posizione comune delle Comunità in ogni singolo Comitato della Commissione europea, si riconoscono due procedure : la prima prevede che la posizione comune su una determinata questione sia raggiunta nelle sedi di riunione specializzate degli organismi di cooperazione che precedono la convocazione ufficiale del Comitato; la seconda modalità invece, prevedendo l'ipotesi di mancanza di tempo utile per la convocazione della riunione specifica, stabilisce che la proposta comune sia presentata dal Coordinatore della Comunità autonoma, il quale stabilisce anche il tempo massimo entro cui le altre Comunità possono presentare le proprie osservazioni. Scaduto il termine stabilito la posizione comune delle Comunità Autonome potrà essere presentata al Comitato.

Passando alla fase discendente, va chiarito che esistono vari meccanismi volti a garantire l'adempimento normativo degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione, tuttavia, il principale strumento consiste nel potere riconosciuto agli apparati centrali di dettare norme suppletive nel caso in cui le Comunità autonome aventi competenze normative in una specifica materia, non abbiano emanato atti conformi alla normativa dell'Unione.

Il *Tribunal Constitucional*, pur avendo negato che la suppletività menzionata al terzo comma dell'art. 149 Cost.<sup>51</sup> possa considerarsi clausola generale attributiva di

---

<sup>50</sup> L. Ferraro, *La cooperazione anomala nello stato composto spagnolo. Analisi comparata dei rapporti tra autonomie territoriali e Unione Europea*, Napoli, 2010.

<sup>51</sup> Il terzo comma dell'art. 149 Cost. dice che: "*la competenza nelle materie non contemplate negli Statuti di autonomia spetterà allo Stato le cui norme prevarranno in caso di conflitto su quelle delle Comunità autonome*

competenze a favore dello Stato, tuttavia ha ammesso che in casi particolari lo Stato possa adottare, in sostituzione delle Comunità autonome, norme suppletive preordinate ad evitare eventuali inadempienze del diritto comunitario (sent. n. 79/1992). Si tratta di un intervento statale attivabile solo allo scadere infruttuoso dei termini stabiliti dalla normativa europea.

Altri strumenti di cui gli organi centrali dispongono per intervenire nell'attività delle Comunità autonome sono: l'armonizzazione legislativa, prevista al terzo comma dell'art. 150 Cost. e la coercizione statale disciplinata dall'art. 155 Cost.<sup>52</sup>.

La prima prevede che lo Stato può dettare leggi per stabilire i principi necessari ad armonizzare le disposizioni normative delle Comunità autonome, "sia pure nel caso di materie attribuite alla loro competenza, quando così esiga l'interesse generale" e ciò può avvenire quando vi sia il rischio di una responsabilità europea dello Stato scaturente dalle normative differenziate poste in atto dalle varie Comunità autonome. Quanto allo strumento disciplinato all'art. 155 Cost., consiste in un potere coercitivo del Governo nei confronti delle Comunità autonome nel caso in cui una Comunità non adempia alle obbligazioni che la Costituzione o altre leggi, anche a livello europeo, le impongano o agisca in modo da attentare gravemente all'interesse generale della Spagna.

La questione del pieno riconoscimento di un ruolo decisionale delle Comunità spagnole ancora oggi è lontana dall'essere risolta, essenzialmente perché le Comunità Autonome si sono trovate di fronte ad un tessuto istituzionale frammentario e incapace di fornire un valido supporto organico che garantisca in modo stabile e lineare il coinvolgimento delle stesse nell'elaborazione delle decisioni comunitarie<sup>53</sup>.

Una migliore e più adeguata disciplina della Conferenza per gli affari europei dovrebbe mirare a rafforzarne il ruolo decisionale senza però trascurare la fondamentale funzione di intervento preventivo che caratterizza le conferenze settoriali. Da questo punto di vista risulterebbe essenziale stabilire meccanismi di rapporto permanente tra le Conferenze e la CARCE, perché soltanto attraverso una fluida comunicazione tra questi organi sarà possibile creare una dinamica di effettiva cooperazione fra le istanze amministrative e l'organo politico che prende la decisione finale. Infatti, proprio in questa mancanza di reali poteri decisionali risiede la causa fondamentale che spiega la scarsa rilevanza pratica della Conferenza per gli affari comunitari (CARCE) nella gestione quotidiana della dimensione europea dei rapporti competenziali tra lo Stato e le CCAA.

Pur sottolineando lo straordinario passo in avanti che l'apertura del Consiglio alle CCAA comporta, non può mancarsi di ricordare come l'efficacia della presenza regionale in Consiglio risulti di fatto ostacolata dal mantenimento delle Conferenze

---

*per tutto quanto non ricada sotto la competenza esclusiva di queste. Il diritto statale sarà in ogni caso suppletivo di quello delle Comunità Autonome."*

<sup>52</sup> E. Griglio, *Principio unitario e neo-policentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Padova, 2009.

<sup>53</sup> A. M. Carmona Contreras, *La europeizzazione delle Comunità...*, op. cit.

settoriali quali centri di decisione e di dibattito per le CCAA. La sfida della europeizzazione si presenta, però, particolarmente ardua a causa dell'acuto deficit istituzionale dello Stato *autonómico* spagnolo, soprattutto per quanto riguarda la partecipazione regionale alla formazione della volontà generale. In questo contesto, la riforma del Senato giocherà senz'altro un ruolo determinante, essendo ormai imprescindibile adeguare la sua configurazione (composizione e funzioni) alle esigenze della rappresentanza territoriale in Spagna.

La presenza attiva dei territori nelle istituzioni, la continua crescita di politiche ed azioni europee di carattere regionale, l'allargamento delle funzioni (anche se solo di carattere consultivo) del Comitato delle Regioni, le possibilità di sviluppo interno del principio di sussidiarietà sono tutti elementi che mettono di fronte ad un panorama dove il potenziamento del ruolo regionale anche in Spagna sembra destinato ad un crescendo continuo.

### *7. Conclusioni e prospettive.*

La posizione delle Regioni italiane e delle Comunità spagnole a livello europeo ha ancora un lungo percorso da intraprendere, nella direzione di una maggiore affermazione del loro ruolo sul piano delle istanze democratiche e di sviluppo del territorio.

La questione potrà trovare un migliore assestamento solo quando l'Unione europea assicurerà ancor di più funzioni e ruolo delle istanze territoriali e solo quando gli ordinamenti interni stabilizzeranno i rapporti e i poteri delle autonomie locali.

Non vi è dubbio che le eventuali modifiche agli assetti istituzionali interni al nostro e agli altri Stati, che tengano conto delle pressioni di Regioni ed enti territoriali verso la più ampia considerazione degli interessi territoriali e delle differenziazioni presenti sul territorio nazionale, possono essere determinanti oltre che sotto il profilo interno anche nei confronti del ruolo che dovranno assumere nel contesto europeo.

Occorre riflettere sul fatto che, ad esempio, le Regioni italiane che non riescono per inadeguatezza o inefficienza a realizzare le politiche europee e utilizzare le risorse europee sul proprio territorio, non solo creano difformità e diseguaglianze, ma travolgono lo sviluppo dell'intero paese nell'ottica europea. Il Governo e le Regioni devono necessariamente trovare il modo per collaborare e trovare le giuste soluzioni nella direzione di un migliore adeguamento alle politiche che sono decise nel contesto europeo. I tempi sembrano maturi perché si realizzi un sistema globale europeo anche sotto il profilo istituzionale e di raccordo tra livelli di governance.

Viviamo attualmente un periodo politico economico e sociale assai controverso dove forti istanze democratiche contrastano con esigenze di un generale sviluppo che porta spesso a decisioni assolutamente accentrate soprattutto a livello europeo.

Paradossalmente tuttavia si registra, nel nostro ordinamento, ma anche in quello spagnolo, da una parte una spinta democratica che talvolta raggiunge aspirazioni di totale autonomia degli enti regionali, dall'altra sono evidenti manifestazioni di accentramento dei poteri a livello statale. In sostanza forti oscillazioni tra autonomia e centralismo costituiscono una caratteristica dei nostri tempi in quegli Stati regionali dove le istanze locali si sono lentamente e timorosamente affermate negli ultimi decenni e sono state frenate dall'emergere e dal rafforzarsi dell'ordinamento europeo che anche oggi ne riconosce il ruolo solo indirettamente.

A conferma di queste considerazioni generali alcuni esempi concreti dimostrano la presenza di queste situazioni sul nostro territorio e in Spagna; ricordiamo che alcune forze politiche dei due paesi, spingono decisamente verso una maggiore autonomia delle Regioni, se non addirittura verso l'indipendenza di determinati territori. Si pensi alle spinte politiche presenti nelle Regioni Lombardia e Veneto, ma anche alla costituzione di movimenti secessionisti in Sicilia, ma in modo più evidente si riscontrano queste tendenze politiche in Spagna, dove di recente la Catalogna ha promosso un referendum indipendentista, di contro sospeso dal *Tribunal constitutional*, ma poi eseguito seppure con modalità meramente consultive e che ha dato ragione ai sostenitori dell'indipendenza della Comunità autonoma, o dove da sempre nei Paesi Baschi le richieste di indipendenza sono emerse addirittura con azioni di forza.

Tuttavia, allo stesso tempo i due paesi hanno espresso nuovi interventi legislativi in cui il potere dello Stato torna a farsi sentire in modo più deciso, anche sotto la forte spinta delle esigenze europee sul piano del raggiungimento di un migliore assetto economico dell'Europa. Si pensi, in questo senso, alla riforma del Titolo V in fase di discussione alle Camere, per riportare a livello centrale determinati poteri di coordinamento.

Le prospettive di riforma istituzionali del nostro paese da tempo auspiccate, sulle quali peraltro le forze politiche sembrano essere, almeno in linea di massima, in sintonia, ora sembrano davvero necessarie e urgenti, in quanto dovrebbero portare ad una attenuazione di posizioni contrapposte, ad un migliore coordinamento dei poteri statali e regionali, e ad un maggiore e più determinato raccordo tra Stato e Regioni, e questo, in particolare, con la previsione del Senato rappresentativo delle istanze democratiche locali, che potrebbe riportare equilibrio tra le istanze autonomistiche e quelle dell'unità statale e con una evidente ripercussione a livello europeo.

Non vi è dubbio infatti che un assetto istituzionale non scompensato verso l'una o l'altra esigenza, ma forte ed equilibrato, come avviene in Germania, determina una partecipazione più coerente e consapevole alle istanze europee e la percezione che le decisioni dell'Ue siano effettivamente determinate in modo condiviso.

Un' ultima osservazione va fatta, in quanto non vi è dubbio che l'Ue attraversa sul piano della percezione generale un periodo di contrastato consenso. La sua istituzione appare spesso distante dalle esigenze e dai bisogni dei cittadini europei. L'aver improntato la centralità dell'organizzazione europea sulla moneta unica, sui vincoli di bilancio, sulla stabilità economica senza la stessa attenzione e concentrazione verso le politiche sociali, anche a livello di comunicazione, e le necessarie interferenze tra queste e lo sviluppo economico, hanno determinato una faticosa accettazione a livello popolare del ruolo dell'Ue.

Le istanze democratiche ignorate per lungo tempo dall'organizzazione europea ora portano a fare i conti con una spesso abissale distanza tra collettività e istituzione europea.

Da una parte il decentramento democratico all'interno degli Stati ha puntato verso la contiguità tra cittadini e livelli di governo, abituando i cittadini ad essere sempre più partecipi delle vicende politico-istituzionali, dall'altra parte il livello sovranazionale europeo ha aumentato le distanze e creato un profondo disagio tra le popolazioni.

La questione della valorizzazione del ruolo delle autonomie territoriali potrebbe in parte attenuare queste difficoltà, e, dunque, non può più essere un problema sottovalutato a livello europeo, ma deve trovare una posizione rilevante affinché la concreta incidenza del territorio quale portatore delle istanze democratiche, possa rappresentare un punto di forza di una Europa che deve cambiare direzione decisamente verso la democrazia e le istanze sociali.