

## REGIONI E REGIONALISMO IN EUROPA

I rapporti tra Regioni<sup>1</sup> ed Unione Europea sono stati contraddistinti, in un primo momento, dalla *cecità* dell'Unione nei confronti delle entità sub-statali<sup>2</sup>.

Le ragioni dell'originaria assenza di uno spazio d'azione politico-amministrativo, che fosse specifico delle Regioni sono molteplici. Fra le principali, la strutturazione della Comunità su base statale, la presenza di livelli di governo regionale solo in alcuni Stati membri (Italia e Germania), la caratterizzazione del diritto comunitario come strumento finalizzato all'unitarietà e, anzi, all'inizio all'uniformità. Le Regioni non hanno un ruolo proprio nell'ordinamento comunitario (nel Trattato di Roma del 1957, istitutivo della CEE, le collettività territoriali non vengono menzionate) e, in ragione del processo di integrazione, sembrano perdere di ruolo anche nell'ordinamento nazionale, perché tanto la partecipazione alla formazione delle decisioni, come la responsabilità per l'attuazione (e la violazione) del diritto comunitario si imputano pressoché esclusivamente in capo allo Stato.

Gli sviluppi più recenti hanno in parte modificato questo stato di cose, sia sul versante comunitario sia sul versante nazionale. L'enunciazione del principio di sussidiarietà (ex art. 3B del TUE) e l'istituzione del Comitato delle Regioni (ex art. 198 A del TUE) ad opera del Trattato di Maastricht del 1992 e la politica di coesione economica e sociale da un lato, l'affermarsi negli anni '70 e soprattutto '80 di una tendenza alla decentralizzazione ed alla regionalizzazione a livello europeo, l'attuazione del diritto comunitario (fase *top-down*) da parte delle Regioni e, più recentemente, la loro partecipazione all'elaborazione delle politiche e dei piani di sviluppo (fase *bottom-up*) dall'altro, hanno corretto la *cecità* iniziale, rendendo le Regioni, per l'appunto, visibili all'interno dell'ordinamento comunitario.

---

<sup>1</sup> Si usa il termine Regioni per indicare il livello di governo sub-statale in tutti gli Stati membri dell'Unione.

<sup>2</sup> In questo *non vedere* sta la *Landesblindheit* dell'ordinamento comunitario messa a fuoco da Hans Peter Ipsen, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in *Probleme des Europäischen Recht. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, 1966, pagg. 248-256; con una espressione che secondo autori come Falcon sembra più giusto tradurre con "cecità regionale" che con "cecità federale": perché da un punto di vista federale l'ordinamento europeo non è cieco affatto, al contrario valorizzando al massimo negli Stati i propri soggetti fondatori ed essenziali esponenti: come si vede dalla struttura istituzionale, in cui soprattutto all'inizio l'organo dominante è il Consiglio dei Ministri, che, in generale, assorbe in sé i poteri di governo.

Nel corso di questi ultimi anni, l'Europa ha conosciuto, quindi, un fenomeno importante: lo sviluppo della regionalizzazione<sup>3</sup> e del regionalismo come motore del consolidamento della democrazia.

In Europa, il movimento regionalista trova la sua espressione in diversi modelli di organizzazione politica e territoriale<sup>4</sup>. Questi ultimi evolvono nel tempo in funzione degli interessi di ogni Stato e delle Regioni che lo compongono. Questa eterogeneità dei modelli riflette la grande ricchezza dell'Europa, la cui unità riposa sul rispetto della diversità e della pluralità, nel quadro generale dell'evoluzione verso una maggiore responsabilità delle Regioni nella politica degli Stati.

A seconda della collocazione riservata alla regionalizzazione nella struttura costituzionale ed amministrativa dello Stato, se ne possono distinguere 5 tipi:

1. Distretti amministrativi (o articolazioni amministrative dello Stato)
2. Regioni come Enti di secondo livello (raggruppamenti di enti locali)
3. Regioni amministrative
4. Regioni autonome o politiche
5. Entità federate.

Con il termine di regionalizzazione tramite *Distretti amministrativi* si intende la creazione da parte dello Stato di autorità subordinate al governo o di organismi che costituiscono, per quanto dotati di una certa autonomia giuridica, gli strumenti della sua azione (posti sotto il suo controllo) e le cui funzioni, o alcune di esse, mirano a promuovere lo sviluppo regionale basandosi sulla mobilitazione delle collettività locali e delle organizzazioni economiche. Attualmente, in seno all'UE, la regionalizzazione tramite Distretti amministrativi è una caratteristica soprattutto di Grecia, Portogallo, Svezia e Inghilterra. In Germania, nonostante essa sia uno Stato federale e i *Länder* che la compongono siano spesso paragonati a Regioni, esiste una certa regionalizzazione amministrativa interna nei *Länder* più estesi (113 regioni di pianificazione nei 12 *Länder*).

La regionalizzazione si realizza attraverso le *Regioni intese come Enti di secondo livello* quando le funzioni che intende sviluppare sono assunte da queste collettività (istituite originariamente con altre finalità), o ampliandone competenze e campo d'azione, o ricorrendo alla loro cooperazione in un quadro più ampio. Questo tipo di regionalizzazione si distingue da quella amministrativa, in quanto prevede l'intervento di

<sup>3</sup> La regionalizzazione può essere definita come il processo attraverso cui si opera la costruzione di una capacità d'azione autonoma, che ha lo scopo di promuovere un territorio infranazionale ma sovralocale, mettendo in moto il tessuto economico e, se del caso, culturale e politico, sviluppandone le potenzialità.

<sup>4</sup> Pierre Kukawka, *L'Europe par les Régions*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2001.

istituzioni decentrate che agiscono nel quadro dei loro poteri. Nell'Europa comunitaria tale forma è presente in 7 Stati: Germania, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Portogallo, Svezia e Paesi Bassi<sup>5</sup>.

Il caso della Germania e della Svezia mostra come la regionalizzazione non sia sempre omogenea e come uno Stato possa avere sul proprio territorio diverse forme di regionalizzazione.

Con le *Regioni amministrative* si crea, o si inserisce, una nuova collettività territoriale ad un livello superiore rispetto a quello delle collettività territoriali esistenti. La Regione assume quindi un'espressione istituzionale specifica; essa forma una nuova categoria di collettività territoriale, della stessa natura giuridica di quelle esistenti, ma che si distingue per una circoscrizione più ampia, che comprende quest'ultime, e per le sue competenze a vocazione essenzialmente economica o mirata allo sviluppo. Esempi di Regioni amministrative sono presenti nel Regno Unito (*devolution* in Galles), Portogallo (regioni amministrative previste dalla Costituzione sul territorio continentale), Svezia (creazione della nuova contea di Scanie) e Francia, unico degli Stati dell'Ue che abbia attuato in pieno questa impostazione.

La regionalizzazione attuata per mezzo delle *Regioni autonome o politiche* è spesso presentata come un modello, in ragione dell'autonomia regionale che comporta. Sul piano giuridico, la regionalizzazione politica si differenzia dal decentramento regionale (Regioni amministrative) per l'attribuzione di potere legislativo ad un'assemblea regionale, per il conferimento di competenze più ampie (il cui contenuto è definito e garantito da disposizioni costituzionali) e per un esecutivo che presenta le caratteristiche di un governo regionale. Questo tipo di regionalizzazione è presente solo in alcuni Stati dell'Ue, ma in forme molto diverse tra loro; esso domina l'insieme dell'organizzazione dello Stato in Spagna, Italia e Belgio, anche se quest'ultimo nel 1993 si è dotato, dopo un lungo processo di transizione regionale, di una Costituzione formalmente federale. In altri Stati, ad esempio Portogallo e Regno Unito, si sono verificate invece applicazioni territoriali parziali.

La regionalizzazione politica si contraddistingue dallo Stato federale per il fatto che essa non sfocia in un duplice potere costituente: anche se esistono svariate forme di cooperazione istituzionale tra Stato e Regioni, quest'ultime non partecipano all'esercizio del potere legislativo nazionale attraverso una propria rappresentanza, come accade

---

<sup>5</sup> Finlandia ed Irlanda corrispondono a casi di regionalizzazione organizzata a livello globale del paese, Svezia e Paesi Bassi rappresentano invece casi in cui questo tipo di regionalizzazione riguarda solamente alcune parti del territorio.

invece con i *Länder*. Laddove il federalismo implica l'uguaglianza dei diritti degli Stati membri, la regionalizzazione politica si traduce generalmente nell'asimmetria delle istituzioni e delle competenze.

Per quel che riguarda l'ultima tipologia di regionalizzazione, la regionalizzazione tramite le *Entità federate*, si può affermare che uno Stato federale può essere influenzato dal regionalismo o dalla regionalizzazione come un qualsiasi altro tipo di Stato, anche in considerazione del fatto che nasce da un'unione (o disaggregazione) di Stati, i quali possono comprendere particolarismi regionali etnici. In Belgio, ad esempio, è il regionalismo che ha portato alla federalizzazione dello Stato, con il duplice scopo di attribuire maggiore autonomia alle sue componenti (soprattutto alle Fiandre) e di fornire allo Stato belga una struttura in grado di sostenere un'autonomia sempre più ampia.

Il processo di regionalizzazione fa anche sì che le autorità federate si assumano le relative competenze e si affermino come Regioni. Lo si può constatare in Germania e in Austria, dove si manifesta una congiunzione tra la rivendicazione di una più ampia partecipazione alle questioni europee e la volontà di promuovere una riforma del federalismo che rafforzi la posizione dei *Länder* nell'ordinamento interno<sup>6</sup>.

All'interno dei 15 Stati membri dell'Ue il tipo di regionalizzazione più diffuso è quello che si avvale delle Regioni come Enti di secondo livello (7 Stati su 15). Negli Stati dell'Unione europea in cui la regionalizzazione può essere attribuita, nella sua dimensione istituzionale, alle politiche comunitarie, questi hanno optato per le soluzioni che influenzano meno la loro organizzazione amministrativa: la regionalizzazione tramite Distretti amministrativi (Grecia, Portogallo, Svezia) e la regionalizzazione attraverso le Regioni come Enti di secondo livello (Danimarca, Finlandia, Irlanda, Svezia).

Nonostante in vari ambiti nazionali si sostenga, ancora oggi, che le Regioni siano soggetti di diritto comunitario solo in ragione del "principio dell'effetto diretto", cioè soggette al diritto comunitario come lo sono gli individui e le imprese, qualora agiscano in un contesto disciplinato dal Trattato o in applicazione dello stesso, e che ciò non giustifichi una rappresentanza forte delle collettività territoriali a livello comunitario, da più parti, sempre più spesso e nei contesti più disparati, vengono invece addotte argomentazioni a sostegno di una partecipazione più incisiva delle Regioni ai processi decisionali comunitari, come dimostra il processo avviato dal *Libro Bianco sulla Governance europea*. Questo documento politico della Commissione indica gli interventi che nei prossimi mesi potrebbero portare ad una partecipazione delle Regioni alla fase di

---

<sup>6</sup> Sulla rivendicazione dei *Länder* per una maggiore partecipazione a livello comunitario vedi *infra*.

elaborazione delle politiche e delle normative comunitarie (fase *ascendente* del processo decisionale). Una maggior cooperazione e dialogo, anche istituzionale, tra Regioni e Commissione europea, significa più incisività nel ruolo che le Regioni potranno svolgere per portare al livello comunitario le istanze dei territori e quindi dei cittadini d'Europa. La necessità di "portare le Regioni in Europa" si persegue oggi anche con l'inserimento nella legislazione vigente di nuovi percorsi codificati, all'interno dei quali le Regioni abbiano un ruolo chiaramente identificato<sup>7</sup>. Non più quindi mere consultazioni, tanto a livello nazionale quanto a livello comunitario, non più soltanto pareri non vincolanti o semplici note di suggerimento, ma un ruolo preciso e definito che consenta alle Regioni di svolgere quella funzione di raccordo fra i cittadini, le loro istanze, e le istituzioni di ogni livello di governo.

**TABELLA N. 1: TIPOLOGIE DI REGIONALIZZAZIONI PRESENTI NELL'EUROPA COMUNITARIA**

<b>STATI</b>	<b>Distretti amministra t.</b>	<b>Enti di secondo livello</b>	<b>Regioni amministra t.</b>	<b>Regioni autonome o politiche</b>	<b>Entità federate</b>
AUSTRIA					X
BELGIO				X	X
DANIMARCA		X			
FINLANDIA		X			
FRANCIA			X		
GERMANIA		X			X
GRECIA	X				
IRLANDA		X			
ITALIA				X	
LUSSEMBURGO	X				
PAESI BASSI		X			
PORTOGALLO	X	X		X	
REGNO UNITO	X <i>Inghilterra</i>		X <i>Galles</i>	X <i>Irlanda del Nord e Scozia</i>	
SPAGNA				X	
SVEZIA	X	X	X		

Fonte: elaborazione a cura dell'autore.

**TABELLA N. 2: LE STRUTTURE TERRITORIALI DELL'UNIONE EUROPEA**

	<b>LIVELLO REGIONALE</b>	<b>LIV. DIPARTIMENT. O PROVINCIALE</b>	<b>LIVELLO COMUNALE</b>
<b>1. Gli Stati federali</b>			
GERMANIA	16 <i>Länder</i>	323 Distretti	12650 Comuni
AUSTRIA	9 <i>Länder</i>		2301 Comuni

<sup>7</sup> A tal proposito, si cita come esempio il nuovo Titolo V della Costituzione italiana con le modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

BELGIO	3 Regioni e 3 Comunità	10 Province	589 Comuni
<b>2. Gli Stati regionalizzati</b>			
ITALIA	20 Regioni	102 Province	8074 Comuni
SPAGNA	17 <i>Comunidades Autónomas</i>	50 Province	8082 Comuni
<b>3. Gli Stati tradizionalmente centralizzati in via di regionalizzazione</b>			
FRANCIA	26 Regioni	100 Dipart metropolitani e 4 DOM	36750 Comuni
REGNO UNITO	3 Regioni (Galles, Scozia, Irlanda del N.)	56 <i>Country concil</i>	450 Distretti
<b>4. Gli altri Stati dell'Unione europea</b>			
DANIMARCA		14 Contee e 2 Città- Contee	275 Comuni
FINLANDIA	1 Regione autonoma		452 Comuni
GRECIA		51 <i>Nomoi</i>	5318 Comuni
IRLANDA		29 Contee e 5 Borghi- Contee	151 Distretti consiliari
LUSSEMBURGO			118 Comuni
PAESI BASSI		12 Province	640 Comuni
PORTOGALLO	2 Regioni autonome	18 Distretti	305 Comuni
SVEZIA		23 Contee	289 Comuni

FORNITORE: PIERRE KUKAWKA, *L'EUROPE PAR LES RÉGIONS*, GRENOBLE, PRESSES UNIVERSITAIRES DE GRENOBLE, 2001.

Dopo aver evidenziato le diverse forme di regionalizzazione presenti in Europa, procederemo con l'esaminare più da vicino i Paesi con i quali la Regione Emilia-Romagna ha stretto legami di *partnership*, nello specifico: Francia, Spagna e Germania<sup>8</sup>. Il nostro obiettivo è quello di verificare quali Regioni siano strutturalmente o funzionalmente comparabili all'Emilia-Romagna e, soprattutto, quali siano gli strumenti istituzionali attraverso cui le Regioni negli altri Stati membri possano intervenire nella fase discendente (*top-down*) e, eventualmente, nella fase ascendente (*bottom-up*) del processo decisionale comunitario.

<sup>8</sup> Per quel che riguarda la Francia, la Regione Emilia-Romagna ha stretto forti legami di cooperazione con i Pays de la Loire, per la Spagna si tratta della Comunità Valenciana e per la Germania del Land dell'Assia.

Lo Stato francese è stato per molto tempo uno dei più centralizzati d'Europa, poggiando sulla formula giacobina de "la Repubblica è una e indivisibile".

Il regionalismo, lungamente considerato come contrario ai principi dello Stato giacobino, si sviluppa dopo la 2° guerra mondiale più per questioni culturali ed economiche che per motivi attinenti all'organizzazione politica dello Stato. Prima del 1981 la Francia è, però, ancora uno dei Paesi più centralizzati d'Europa: tutto è deciso a Parigi, all'interno dei vari ministeri, e messo in atto attraverso un sistema amministrativo centrale e dipartimentale molto gerarchico. Le riforme di decentralizzazione degli anni '80 hanno sensibilmente modificato questa centralizzazione amministrativa, trasformando il ruolo dei Prefetti e creando a fianco dei Comuni e dei Dipartimenti delle nuove collettività territoriali, le Regioni<sup>9</sup>. Con le leggi di decentralizzazione votate nel 1982-1983, dopo la vittoria di Mitterand all'elezioni presidenziali del 1981, le Regioni si sono viste attribuire, per la prima volta sotto la Repubblica, lo statuto di collettività territoriali ed una nuova legittimità democratica è stata loro riconosciuta con le prime elezioni regionali a suffragio universale nel marzo 1986.

Il territorio francese è diviso in tre livelli amministrativi che sono al contempo Enti locali e circoscrizioni amministrative dello Stato: Comuni, Dipartimenti e Regioni. La Francia conta 22 Regioni metropolitane, di cui una a statuto particolare (la Corsica), e 4 Regioni d'oltre mare (Guadalupa, Martinica, Guyana e Riunione). Ciascuna Regione è diretta da un Consiglio regionale eletto a suffragio universale diretto ogni 6 anni, il Presidente viene eletto dai membri del Consiglio, per 6 anni, e a lui solo spetta esercitare il potere esecutivo a livello regionale. Le Regioni francesi godono di pochi poteri se comparate alle Comunità autonome spagnole o alle Regioni italiane<sup>10</sup>, al contrario di quest'ultime, infatti, esse non dispongono di competenze legislative; le loro competenze sono legate principalmente all'assetto territoriale e allo sviluppo economico, alla costruzione e manutenzione degli edifici scolastici e dei centri di formazione degli apprendisti, alla formazione professionale e al finanziamento dello sviluppo universitario. Esse elaborano, però, anche dei programmi di cooperazione transfrontaliera<sup>11</sup> e si volgono risolutamente verso l'Europa, malgrado le riserve dello Stato centrale.

---

<sup>9</sup> L'art. 72 della Cost. del 1958, relativo agli Enti locali, non menziona però le Regioni, fatte pertanto rientrare in questa categoria nel 1982 (legge del 2 marzo 1982 relativa ai diritti e libertà dei Comuni, dei Dipartimenti e delle Regioni).

<sup>10</sup> Per quel che riguarda le competenze delle Comunità spagnole e delle Regioni italiane, vedi *infra*.

<sup>11</sup> La legge 125/92 autorizza gli Enti locali, nel rispetto delle loro competenze e dei loro impegni nazionali, a concludere degli accordi con gli Enti locali stranieri o dei gruppi di enti.

Per quel che riguarda l'applicazione delle politiche comunitarie (fase *discendente*), è lo Stato che traspone le direttive europee all'interno della legislazione nazionale. Le Regioni, che finanziano i programmi di politica regionale dell'Unione europea, partecipano alla definizione delle modalità di aiuto prevista dagli stessi programmi, ma è sempre lo Stato, alla fine, che gestisce i crediti provenienti da Bruxelles. Ai rappresentanti delle Regioni non è consentito partecipare alle riunioni del Consiglio europeo, né a quelle dei Comitati o dei gruppi di lavoro.

Le Regioni francesi, nonostante queste forti limitazioni, hanno comunque stabilito, come altre Regioni europee, propri uffici di rappresentanza a Bruxelles. Tra loro, un certo numero ha fondato anche delle associazioni transfrontaliere ed alcune sono membri, e talvolta i "motori", di associazioni interregionali, come la Conferenza delle Regioni periferiche e marittime o l'Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE). Jacques Blanc, presidente della Regione Languedoc-Roussillon, è stato il primo presidente del Comitato delle Regioni.

Da un punto di vista storico la Spagna è una democrazia recente, esito della Costituzione del 1978.

I precedenti regimi autoritari sono stati sempre caratterizzati da una struttura molto centralizzata del potere e gli anni del franchismo hanno spinto all'estremo questa centralità dello Stato. Con la morte di Franco, nel novembre 1975, il ritorno alla democrazia è stato possibile anche grazie ad una radicale modifica della struttura territoriale del potere. In seguito alle prime elezioni democratiche, del giugno 1977, le rivendicazioni autonomiste si sono generalizzate. L'istituzionalizzazione dell'autonomia ha seguito due vie molto differenti ma, al contempo, complementari: da una parte l'immediata realizzazione di un'autonomia provvisoria con lo Statuto di "pre-autonomia", dall'altra l'elaborazione di una nuova Costituzione che definisce la struttura territoriale dello Stato.

La Costituzione del 1978<sup>12</sup> riconosce e garantisce il diritto all'autonomia "delle nazionalità e delle Regioni" (art.2). Il Titolo VIII riprende i principi generali, le procedure ed i limiti da rispettare per quel che concerne la creazione delle *Comunidades Autónomas*, così come

---

<sup>12</sup> La Cost. spagnola del 1978 non dà allo Stato una forma predeterminata di decentramento, ma stabilisce le regole per un processo volontario e graduale di decentramento, quello che è stato chiamato un modello *volontaristico*. La nascita delle *Comunidades Autónomas*, quindi, non è imposta dalla Costituzione, ma è stata il risultato del libero esercizio del "diritto all'autonomia" riconosciuto dall'art. 2 della Cost. alle diverse "nazionalità e Regioni" che integrano la Spagna. Sono le stesse Regioni che, volontariamente, hanno consentito all'autonomia, elaborando, ognuna di esse, nel quadro della Costituzione, il proprio "Statuto di autonomia".

il loro funzionamento generale. Quest'ultime possono determinare le proprie competenze e istituzioni al momento dell'approvazione del proprio Statuto d'autonomia<sup>13</sup>.

Nel 1983, dopo l'approvazione dell'insieme degli Statuti di autonomia, si distinguono due categorie di Comunità autonome, caratterizzate per il loro livello di competenze: 7 Comunità con un elevato livello di competenze e 10 Comunità con un livello di competenze più basso. Questa ripartizione, però, ha suscitato la reazione di quelle Comunità autonome che volevano estendere il proprio campo di competenze. Con la riforma del 1994 il livello di competenze delle varie Comunità è divenuto sensibilmente omogeneo.

La forma organizzativa delle Comunità autonome, pur conservando tratti ben specifici, presenta delle somiglianze con quella dei *Länder* tedeschi<sup>14</sup>:

- l'autonomia è garantita dalla Costituzione e dagli Statuti delle Comunità Autonome, che rivestono il ruolo di Costituzione per ogni Comunità;
- esistono competenze esclusive dello Stato, competenze condivise (definite a livello nazionale e sviluppate a livello locale) e competenze esclusive delle Comunità Autonome.

Le competenze legislative proprie delle Comunità sono fissate dall'art. 148 della Costituzione ed investono vari ambiti della vita politica e sociale: agricoltura e pesca, ambiente, sviluppo economico della Regione, cultura e istruzione, pubblica sanità, servizi sociali, assetto territoriale, urbanizzazione e lavori pubblici, strade e trasporti, turismo, ecc. Oltre al fatto di godere di competenze che nessuna legge può modificare, le Comunità presentano altre caratteristiche comuni a quelle delle diverse forme di federalismo presenti in Europa: dispongono, ad esempio, di istituzioni che rappresentano la loro volontà<sup>15</sup> (al di là del legame gerarchico col governo centrale), possiedono un sistema di finanziamento oggettivo ed intoccabile e risolvono le controversie col governo per mezzo di un'istanza centrale, il Tribunale costituzionale. Ma, contrariamente al principio di uguaglianza che, generalmente, lega gli Stati federali nei sistemi federali europei, alcune Comunità godono di poteri specifici, di fattori di differenziazione, a volte molto importanti. Vi sono, cioè, delle *Comunidades Autónomas* che possono assumere maggiori competenze, al di là di quelle previste dall'art. 148, nel caso in cui non esista una

---

<sup>13</sup> Cfr. Pierre Kukawka, *L'Europe par les Régions*, cit.

<sup>14</sup> Per una descrizione della forma organizzativa dei Länder tedeschi, vedi *infra*.

<sup>15</sup> Le istituzioni fondamentali delle Comunità autonome sono definite dall'art. 152 della Cost. spagnola: un parlamento eletto democraticamente secondo un sistema di rappresentanza proporzionale, un presidente della Comunità autonoma e del governo designato dal parlamento ed un governo designato dal presidente. I presidenti delle Comunità Autonome sono i rappresentanti del capo dello Stato (il re) sul proprio territorio.

competenza esclusiva dello Stato. In particolare si tratta di: Paesi Baschi<sup>16</sup>, Catalogna, Galizia, Navarra, Andalusia e Valencia.

Per quel che riguarda la partecipazione delle *Comunidades Autónomas* a livello internazionale, diversi Statuti di autonomia stabiliscono che le Comunità devono essere consultate quando i Trattati internazionali dello Stato trattano tematiche che rientrano nelle loro competenze. Le Comunità possono inoltre stabilire degli accordi con Enti locali stranieri, nel caso in cui esista preventivamente un trattato o una convenzione-quadro ratificati dallo Stato. La partecipazione delle *Comunidades Autónomas* alla politica comunitaria è doppiamente riconosciuta: da un lato, dalla Conferenza per gli Affari comunitari, alla quale partecipano tutte le Comunità ed il governo centrale e, dall'altro, dalla presenza di rappresentanti delle *Comunidades Autónomas* a Bruxelles (presenza riconosciuta dal Tribunale costituzionale spagnolo), oltre alla loro partecipazione al Comitato delle Regioni. Le Comunità prendono parte anche ai comitati e ai gruppi di lavoro della Commissione, ma non solo, nel 1998 è stato raggiunto un accordo col governo centrale secondo cui le *Comunidades Autónomas* sono rappresentate in seno alla delegazione spagnola presso il Consiglio dei Ministri dell'Ue, qualora siano discussi temi che le investano direttamente, ciò sta ad indicare un riconoscimento per le Comunità a prendere parte a quella che viene indicata come la fase *ascendente* del processo decisionale comunitario. Per quel che riguarda l'applicazione delle politiche comunitarie, e quindi la fase *discendente* del processo decisionale, questa viene eseguita secondo la distribuzione interna delle competenze; in questo modo le Comunità applicano la legislazione comunitaria nel caso in cui il soggetto rientri negli ambiti di competenza della *Comunidad Autónoma*.

In base all'art. 20, § 1, della Costituzione del 1949, la Repubblica federale tedesca è organizzata in Stato federale democratico e sociale, rispondente, nel suo complesso, ai criteri fondamentali di uno Stato di diritto. All'interno dello Stato tedesco interagiscono in modo cooperativo, ma anche conflittuale, 3 livelli politici: il *Bund* (la Federazione), i *Länder* (gli Stati federali) e i Comuni<sup>17</sup>.

L'articolazione territoriale in *Länder*, e quindi il principio stesso del federalismo, è in Germania ben più vecchia della Repubblica federale del 1949; il federalismo si sviluppa, infatti, nel XIX sec. sottoforma di una Confederazione di principati tedeschi sovrani e di

---

<sup>16</sup> I Paesi Baschi dispongono, inoltre, di altre competenze speciali, quali una polizia autonoma e integrale, i mezzi di comunicazione, una propria legislazione fiscale e l'autorità di percepire tutte le imposte.

<sup>17</sup> Michel Fromont, *Les Institutions de la République fédérale d'Allemagne*, in *Documents d'études*, 1993, n. 11.

Città libere. E' nel 1919, però, che, grazie alla Repubblica di Weimar, compare sulla scena uno Stato federale a legittimazione democratica.

I *Länder* si sono visti conferire, nel tempo, una duplice funzione: una funzione interna di integrazione delle identità regionali e una funzione esterna di creazione dello Stato nazionale. La superficie, la popolazione ed il potere economico dei 16 *Länder* tedeschi divergono considerevolmente, ma tutti e 16 esercitano il loro diritto di partecipare al processo decisionale federale attraverso l'intermediazione del *Bundesrat* (Senato), il cui compito principale consiste nel contribuire alla formazione della legislazione federale. In base alla Cost. tedesca infatti, salvo disposizioni contrarie, l'esercizio dei poteri pubblici e l'esecuzione dei compiti che spettano allo Stato appartengono ai *Länder* (art. 30), ivi comprese le competenze legislative e amministrative. Tra gli ambiti di competenza legislative esclusiva dei *Länder* figurano la cultura, i media, l'istruzione, la polizia e gli affari locali, il turismo, lo sport e il tempo libero.

In occasione della ratifica del Trattato di Maastricht e della revisione costituzionale che ne è risultata, i *Länder* sono riusciti a rafforzare sensibilmente la loro posizione sulla scena politica europea. Quando il governo federale conclude trattati aventi a che fare con le competenze legislative dei *Länder*, quest'ultimi devono partecipare ai negoziati ed approvare i trattati; lo Stato federale, ad esempio, non può effettuare un trasferimento di sovranità all'Ue senza l'approvazione del *Bundesrat* ed ha l'obbligo di tenere in considerazione, per quel che riguarda le politiche europee, della posizione dei *Länder*, in misura variabile secondo il loro grado di competenza. Quando le istituzioni comunitarie (ad esempio il Consiglio) affrontano questioni inerenti agli ambiti di competenza legislativa esclusiva dei *Länder*, la rappresentanza della Repubblica federale e, di conseguenza, il potere di negoziato spetta ai *Länder*: un ministro di uno dei *Länder*, cioè, è delegato a negoziare a nome dello Stato federale tedesco (art. 23)<sup>18</sup>.

Questo per quel che riguarda la fase *ascendente* del processo decisionale comunitario, per ciò che concerne la fase *discendente*, invece, le politiche comunitarie vengono applicate dal livello di potere competente su scala nazionale. Di conseguenza, la

<sup>18</sup> In base alla nuova versione dell'art. 23 del *Grundgesetz*, "Negli affari dell'Unione europea collaborano il Bundestag e, tramite il Bundesrat, i Länder... Il Bundesrat deve partecipare alla formazione della volontà della Federazione ogniqualvolta dovrebbe concorrere ad un corrispondente atto di diritto interno o nei casi nei quali i Länder sarebbero competenti in base al diritto interno... Ove, nell'ambito delle competenze esclusive della Federazione, siano coinvolti interessi dei Länder, o qualora la Federazione abbia altre competenze legislative, il Governo Federale tiene conto del parere del Bundesrat... Se sono interessate nella sostanza le competenze legislative esclusive dei Länder, l'esercizio dei poteri della Repubblica Federale di Germania quale Stato membro dell'Unione europea deve essere conferito dalla Federazione ad un rappresentante dei Länder, designato dal Bundesrat...". Cfr. Antonio D'Atena, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, a. XXVI, n. 6, dicembre 1998, pag. 1400 ss.

trasposizione legislativa delle direttive comunitarie dipende quasi esclusivamente dalla competenza della Federazione, mentre i *Länder* e gli Enti locali sono in linea di principio responsabili della loro esecuzione amministrativa.

I *Länder*, oltre ad essere rappresentati all'interno del Comitato delle Regioni, hanno propri uffici di rappresentanza a Bruxelles e possono concludere dei Trattati di cooperazione con altre entità locali europee con il consenso del governo federale.

Da ultimo prendiamo ora brevemente in considerazione il nostro paese, l'Italia. La Costituzione del 1948 prevede la creazione di Regioni, definite come "delle collettività autonome dotate di poteri e funzioni proprie" (ex art.115, ora abrogato). Essa distingue tra 15 Regioni ordinarie e 5 Regioni dotate di uno Statuto speciale: Sicilia, Sardegna, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia. Le 15 Regioni a Statuto ordinario, però, sono state costituite solo dopo le elezioni del 1970, in seguito alla pressione politica esercitata dalla sinistra italiana (esclusa dal potere dalla DC), che vede nelle Regioni un bacino in cui esercitare la propria influenza. Le Regioni italiane fanno la loro comparsa sulla scena politico-istituzionale, quindi, solo 22 anni dopo l'approvazione della Costituzione.

In nome del principio del "parallelismo amministrativo", le Regioni hanno delle funzioni amministrative in tutti gli ambiti nei quali esercitano delle competenze legislative, ambiti che secondo la *nuova formulazione dell'art. 117 della Costituzione* investono ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato<sup>19</sup>.

Il nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione, entrato in vigore per effetto delle modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, oltre a definire un sistema di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni ben diverso rispetto al precedente assetto costituzionale, contiene importanti innovazioni sulla partecipazione delle Regioni alle cosiddette fasi *ascendente* e *discendente* del diritto comunitario, ovvero alla elaborazione degli atti comunitari ed alla loro esecuzione nell'ordinamento interno.

Sotto il profilo della partecipazione della Regioni alla fase *ascendente* del processo decisionale comunitario, l'art. 117, comma 5, riconosce alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano il diritto di partecipare, nelle materie di loro competenza, "*alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari*".

La legislazione ha compiuto quindi un ulteriore passo in avanti lungo un cammino iniziato nell'ultimo decennio e che ha progressivamente introdotto nella fase *ascendente* momenti di informazione, confronto e consultazione delle Regioni da parte dello Stato, attenuando

<sup>19</sup> Art. 117, comma 4 "*Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*".

in tal modo l'impostazione tradizionale, fondata su una lettura rigorosa dell'art. 11 della Costituzione<sup>20</sup>, che affidava al legislatore ed all'amministrazione statale un ruolo centrale e fortemente pervasivo delle competenze regionali nei rapporti con la Comunità, ponendo a fondamento di tale ruolo proprio l'esclusiva titolarità statale del c.d. "potere estero". Tali innovazioni hanno interessato, da un lato, il rapporto tra i diversi livelli di governo all'interno dello Stato e, quindi, il procedimento volto alla definizione della posizione italiana in sede di elaborazione del diritto comunitario, dall'altro, il rapporto diretto delle Regioni con le istituzioni comunitarie e la necessità di riconoscere a quest'ultime spazi di confronto e di evidenziazione delle proprie esigenze.

Al primo aspetto si collegano le procedure di informazione, consultazione e raccordo introdotte per la prima volta dalla legge n. 183 del 1987<sup>21</sup>, successivamente sviluppate dalla legge n. 86 del 1989 (legge La Pergola), che ha introdotto la "legge comunitaria" come strumento permanente di attuazione della normativa comunitaria, e culminate nella introduzione della c.d. "sessione comunitaria" della Conferenza Stato-Regioni<sup>22</sup> (art. 5, l. 281/1995); al secondo, il riconoscimento della facoltà delle Regioni di istituire presso le sedi delle istituzioni comunitarie propri uffici di collegamento (art. 58 l. 52/1996), nonché l'integrazione della Rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione europea con quattro funzionari ed un esperto regionali, designati dalla Conferenza Stato-Regioni (art. 13, l. 128/1998).

In questo quadro, la modifica apportata all'art. 117, cui si accompagna l'espressa previsione della nuova potestà legislativa regionale concorrente in tema di "*rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni*" (prevista al comma 3), appare molto importante. Essa, infatti, potrebbe costituire l'occasione per una profonda rieditazione dei meccanismi di partecipazione attuali e per un superamento dei loro limiti intrinseci, già da tempo evidenziati dalle Regioni. Tramite questa disposizione – che riconosce alle Regioni un vero e proprio diritto e, correlativamente, impone allo Stato l'obbligo di creare le condizioni affinché la partecipazione delle Regioni al processo decisionale europeo sia effettivo – le Regioni potrebbero, infatti, legittimamente fondare la propria pretesa, fino ad

<sup>20</sup> Art. 11 "*L'Italia... consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo*".

<sup>21</sup> E' la legge n. 183 del 16 aprile 1987 a farsi carico per la prima volta del problema partecipativo delle Regioni ai processi formativi del diritto comunitario. In base a tale legge sussisteva a carico del Governo un *dovere di informazione* sui progetti di regolamenti e direttive nei confronti anche delle Regioni e delle Province autonome (art. 9).

<sup>22</sup> La Conferenza permanente sui rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, creata con la legge 4007/88, costituisce una piattaforma permanente di dialogo politico tra lo Stato e le Regioni che permette uno scambio di informazioni e consultazioni sugli orientamenti politici generali che potrebbero avere un effetto sulle competenze generali.

ora rimasta inascoltata, di una presenza di propri rappresentanti a fianco dei rappresentanti dello Stato nelle fasi istruttorie preliminari alle decisioni delle istituzioni comunitarie, sulla sorta delle esperienze di altri paesi europei, primi fra tutti Germania e Spagna<sup>23</sup>.

Per quanto concerne la fase di attuazione dell'ordinamento comunitario, la lettura delle innovazioni contenute nell'art. 117 Cost. sembra offrire non solo una copertura costituzionale al quadro dei poteri già riconosciuti alle Regioni dalla legislazione ordinaria e dalla Corte costituzionale, ma anche un loro ampliamento<sup>24</sup>.

Si prevede, infatti, in via generale che la potestà legislativa regionale venga esercitata nelle materie di propria competenza *“nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario”*, sancendo inoltre, specificatamente per quanto attiene alla c.d. fase *discendente* del diritto comunitario derivato, che le Regioni possano provvedere a dare *“attuazione ed esecuzione agli accordi internazionali ed agli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato”* (art. 117, comma 5).

L'evoluzione normativa, anche recente, che ha riguardato nel tempo le competenze legislative regionali di fronte al diritto comunitario, aveva già portato, a livello di legislazione ordinaria<sup>25</sup>, al riconoscimento per le Regioni della possibilità di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie attraverso propri provvedimenti di rango legislativo o amministrativo, con la loro contestuale comunicazione al Governo; detta normativa, tuttora vigente, dispone inoltre che in mancanza degli atti della Regione si applichino le disposizioni dettate con legge dello Stato e che quest'ultima possa sempre indicare le disposizioni di principio non derogabili in sede normativa regionale.

Il nuovo testo costituzionale non manca, però, di introdurre alcune novità, che discendono non tanto dall'art. 117, comma 5, ma nel modo in cui questo si inserisce nel complesso della riforma. In particolare, paiono scomparsi tutti gli strumenti statali che, nelle materie regionali, potevano fornire una qualche mediazione tra diritto comunitario ed attuazione regionale: ciò è avvenuto a livello legislativo nelle materie di competenza regionale esclusiva e a livello amministrativo con la mancata previsione della funzione di indirizzo e coordinamento, con la conseguenza che il ruolo dello Stato, che rimane pur sempre il solo

---

<sup>23</sup> Sul tema vedi, Regione Emilia-Romagna, *Quinto Eurorapporto sulle attività della Regione Emilia-Romagna in attuazione delle politiche comunitarie*, Bologna, 2002.

<sup>24</sup> Cfr. Regione Emilia-Romagna, *Quinto Eurorapporto sulle attività della Regione Emilia-Romagna in attuazione delle politiche comunitarie*, ibidem.

<sup>25</sup> Art. 9 della legge n. 86 del 1989, come modificato dall'art. 13 della legge 24 aprile 1998 n. 128 e dall'art. 6 della legge 29 dicembre 2000 n. 422.

soggetto responsabile di fronte all'ordinamento comunitario, appare ridotto all'esercizio del potere sostitutivo<sup>26</sup>.

Alla luce di tali innovazioni, sembra opportuno iniziare a costruire un percorso istituzionale che riconosca pienamente il ruolo della Regione quale soggetto protagonista dell'attuazione del diritto comunitario, ipotizzando per la fase *discendente* assetti e strumenti atti ad assicurare una più adeguata tutela della specificità regionale e volti a far emergere il consapevole esercizio del sistema regionale di attuazione degli obblighi comunitari.

In seguito a questa breve comparazione, ci sembra di poter affermare che, da un punto di vista funzionale, le Regioni italiane e spagnole (quindi nel nostro caso Emilia-Romagna e Comunità Valenciana) siano quelle in cui si possano riscontrare le maggiori convergenze, anche se la Spagna risulta essere più orientata verso il "modello tedesco" di partecipazione più diretta ed incisiva alla fase *ascendente* del processo decisionale comunitario, cioè quello che consente alle Regioni di inviare propri rappresentanti a partecipare alle sedute del Consiglio europeo.

---

<sup>26</sup> Sul tema vedi, Regione Emilia-Romagna, *Quinto Eurorapporto sulle attività della Regione Emilia-Romagna in attuazione delle politiche comunitarie*, cit.

**ALLEGATO: Relazioni tra il livello centrale e il livello locale negli Stati membri dell'Ue**

Tipo di Stato	Stato	Regione politica	Regioni amministrative/di pianificazione	Diritto delle Regioni di partecipare all'elaborazione e della politica nazionale	Diritto delle Regioni di firmare trattati esteri	Controllo politico/legislativo sulle autorità subregionali
<b>Federale</b>	Austria	<i>Länder</i> (9)		Sì	Sì (ma	Sì (non assoluto)
	Belgio	Comunità (3) Regioni (3)		Sì	limitato) Sì (ma	No Sì (non assoluto)
	Germania	<i>Länder</i> (16)		Sì	limitato) Sì (ma limitato) Sì (ma limitato)	Sì (non assoluto)
<b>Unitario regionalizzato</b>	Francia	Regioni (26)		Consultivo	No	No
	Italia	Regioni (20)		Consultivo	No	Sì
	Spagna	<i>Comunidades autonomas</i>		No	No	Sì
	Regno Unito	(17) Parlamento scozzese Assemblea nazionale gallese Assemblea dell'Irlanda del Nord	Regioni "ordinarie" inglesi	Per quanto riguarda le regioni inglesi no. Impreciso per quanto riguarda la Scozia, il Galles e l'Irlanda del Nord	Attualmente e no, ma può evolvere	Sì in Scozia e in Irlanda del Nord, no nel Galles (attualmente)
<b>Unitario decentralizzato</b>	Danimarca	Isole Faroer	Gruppi di Amter	No	No	No
	Finlandia	Isole Aaland	Le contee hanno una funzione di pianificazione regionale	No	No (ma ha un seggio presso il Consiglio nordico)	Sì
	Paesi Bassi Svezia	Regione del Rijnmond	I <i>Landsdelen</i> Organi amministrativi regionali	Consultivo No	No No	No No

<b>Unitario centralizzato</b>	Grecia	Regioni delle isole	Regioni di sviluppo (13)	No	No	No
	Irlanda		Autorità regionali	No	No	No
	Lussemburgo		(8)			
	o Portogallo		Regioni Regioni di pianificazione potenziale	No	No	No

Fonte: Parlamento Europeo, *Documento di lavoro sul ruolo delle regioni nella costruzione europea*, Commissione per gli affari costituzionali, Bruxelles, PE, 2002.

Relatore: Giorgio Napolitano

In Europa nel corso degli ultimi vent'anni si può distinguere una tendenza abbastanza generale verso la regionalizzazione, più visibile in alcuni Stati membri che in altri ma senza che ciò dia luogo ad una nozione comune del concetto di *Regione*, in senso politico, giuridico o anche sociologico. Il concetto di Regione comprende, quando è applicato a entità politiche o amministrative, concezioni molto diverse.