

Franco Pizzetti

Statuti regionali, Unione Europea e attività internazionale delle regioni

(contributo provvisorio e "minimo" redatto per il gruppo di lavoro sugli statuti regionali ai fini della riunione del 4 luglio 2002)

Premessa

1. Come è ben noto Il ruolo delle Regioni nell'ambito dell'Unione Europea è andato molto crescendo ed è destinato a svilupparsi ancora.

Anche se permangono forti resistenze da parte di molti Stati membri e anche se la diversità di organizzazione interna dei diversi Stati è molto forte, resta fermo che la tendenza a riconoscere in modo sempre più significativo un ruolo specifico delle regioni (e specialmente delle regioni dotate di poteri legislativi) nell'ambito dell'Unione Europea appare ormai fortemente consolidata. La stessa Convenzione di Laeken, del resto, fa esplicito riferimento a questo problema e chiede alla Convenzione di interrogarsi sulle modalità con le quali l'Unione possa (o debba) riconoscere il ruolo delle regioni, segnatamente di quelle dotate di poteri legislativi.

D'altro canto la riforma costituzionale del titolo V ha dato particolare rilevanza al ruolo delle regioni italiane nell'ambito del rapporto tra ordinamento italiano e ordinamento europeo.

Basta ricordare a questo proposito quanto contenuto nel primo e nel quinto comma dell'art.117 così come novellato dalla citata legge costituzionale.

E' del tutto evidente, dunque che i nuovi Statuti regionali devono dare rilevanza anche a questa nuova prospettiva, definendo sia sul piano delle modalità organizzative interne sia sul piano dei rapporti tra Presidente, Giunta e Consiglio, sia sul piano dei rapporti tra regione ed enti territoriali, sia infine sul piano dei procedimenti normativi e decisionali, forme e modalità idonee.

2. Considerazioni analoghe possono essere fatte per quanto riguarda un'altra rilevante innovazione introdotta dalla riforma del titolo V, quella relativa alla c.d. "attività internazionale delle regioni" (cfr. in particolare art.117 u.c.).

Anche su questo piano, infatti, è ragionevole attendersi che gli Statuti intervengano, definendo le forme e i modi con i quali il Presidente, la Giunta ed il Consiglio devono intervenire e i rapporti che sussistono fra questi tre diversi organi in tutte le diverse fasi che possono caratterizzare tale attività.

L'attenzione, qui, deve essere posta essenzialmente sul ruolo riconosciuto al Presidente, ed eventualmente agli Assessori o alla Giunta nel suo complesso, nell'ambito dell'attività preparatoria dell'adozione di eventuali strumenti di carattere pattizio; sul ruolo che deve essere riconosciuto al Consiglio in ordine alla recezione all'interno dell'ordinamento regionale degli accordi e delle intese eventualmente stipulate; sulle modalità e i limiti con i quali devono eventualmente essere coinvolti gli enti territoriali nelle diverse fasi procedurali che conducono all'adozione di accordi con altri Stati e, soprattutto, di intese con enti territoriali di altri Stati nonché all'adeguamento degli ordinamenti interni delle Regioni al contenuto di tali atti.

In ordine alle modalità organizzative

In linea di massima pare evidente che le innovazioni introdotte e qui rapidamente richiamate devono avere riflessi importanti anche nell'ambito dell'organizzazione della Regione.

Tali riflessi devono riguardare tanto la Giunta quanto il Consiglio, nonché, probabilmente, anche il Consiglio delle autonomie locali.

a) Per quanto riguarda la Giunta, non vi è dubbio che, stante l'importanza assunta da questi profili dopo la l. cost. n.3 del 2001, è ragionevole attendersi che ogni Regione si doti, nell'ambito del proprio Esecutivo, di una apposita struttura finalizzata ad assicurare lo svolgimento delle attività preparatorie e attuative delle decisioni che la Regione è man mano chiamata ad assumere in questi settori.

Si può pensare qui all'istituzione di un apposita responsabilità assessorile o di una struttura collegiale interna alla Giunta e affidata, ad esempio, ad un Assessore che assume anche la veste di Vicepresidente; si può pensare (soluzione preferibile) all'assunzione diretta e statutariamente prevista di questa responsabilità da parte del presidente e prevedere un'apposita struttura nell'ambito della Presidenza; si può immaginare di consentire anche su questo piano flessibilità all'organizzazione dell'Esecutivo ma ritenere comunque necessario che lo Statuto preveda esplicitamente alcuni criteri e modalità minime di organizzazione interna della Giunta.

B) Sul piano dell'attività consiliare pare possibile prevedere almeno una sessione comunitaria annuale stabilendo anche, sia pure in via assolutamente generale, il contenuto minimo che questa sessione deve avere.

Vanno inoltre stabilite le modalità e i tempi attraverso le quali il Consiglio possa e debba essere informato delle attività eventualmente svolte dal Presidente e dalla Giunta sia nell'ambito di attività preparatorie delle posizioni da assumere nell'ambito dei processi decisionali dell'Unione (aspetto questo che può riguardare specificatamente l'attività da svolgere in sede di Conferenze sia le attività che si estrinsechino in fasi puramente preparatorie e prodromiche di futuri possibili accordi o intese con Stati esteri o con enti territoriali interni a questi Stati).

C) Ancora sul piano delle modalità organizzative occorre decidere se e come il Consiglio delle autonomie debba essere istituzionalmente e periodicamente coinvolto in queste attività.

Anche su questo piano si potrebbe pensare a una sessione annuale del Consiglio dedicata ai temi europei ed eventualmente anche all'attività internazionale (così come si potrebbero invece tenere distinte le due riunioni).

Si potrebbe inoltre pensare alla possibilità di raccordi tra la Giunta (o eventualmente il Vicepresidente o l'assessore delegato) e il Consiglio delle autonomie per riferire in ordine all'attività in corso.

In questo caso ovviamente sarebbe bene prevedere sia l'iniziativa della Giunta che quella di un certo numero di membri del Consiglio.

In ordine ai rapporti tra Presidente, Giunta e Consiglio

E' opportuno che lo Statuto disciplini almeno in parte le modalità attraverso le quali si forma all'interno della Regione l'indirizzo che la Regione deve seguire sia nella partecipazione alla fase ascendente comunitaria sia nell'attività internazionale.

Questo deve avvenire indicando almeno se il Presidente (o eventualmente l'assessore competente) debba sentire la Giunta prima di fissare la posizione della Regione in sede di fase ascendente e soprattutto in sede di attività internazionale così come è opportuno che si stabilisca quando e come deve essere coinvolto il Consiglio, soprattutto con riguardo all'attività internazionale.

In linea di massima potrebbe essere utile:

- a) stabilire che la Regione ha un "assessore per gli affari comunitari" che consenta alla Regione di avere continuità di presenza nelle sedi di partecipazione alla fase ascendente (ed eventualmente anche nell'attività legata alla fase discendente), con l'onere di indicare però almeno in linea di massima i rapporti tra questa figura, gli altri assessori e il Presidente
- b) prevedere che il Consiglio si doti di una propria Commissione per gli affari comunitari e internazionali (eventualmente anche dando a questa Commissione un rilievo statutario e competenze di partecipazione e di indirizzo previste in Statuto
- c) stabilire che il Presidente informa il Consiglio ogni volta che avvia formalmente una fase di trattativa di rilievo internazionale nonché prima della conclusione di ogni intesa o accordo e che il voto del Consiglio è necessario comunque prima della stipula formale dell'intesa o dell'accordo.

Sul ruolo del Consiglio delle autonomie

Naturalmente su questo piano molto dipende da come si costruisce in generale il ruolo (e anche la composizione) del Consiglio delle autonomie.

In ogni caso è certamente necessario prevedere forme di partecipazione, consultazione e discussione anche all'interno di questo Consiglio in ordine a taluni passaggi essenziali sia dell'attività legata alla fase ascendente e discendente sia dell'attività di rilievo internazionale.

In questo caso, però, sembra importante dare rilievo anche alla partecipazione alla fase discendente.

Infatti, mentre la fase discendente vede certamente e istituzionalmente coinvolto il Consiglio regionale (salvo i problemi di fonti adottate in questa fase, delle quali qui non ci si può occupare), il Consiglio delle autonomie locali non ha ovviamente un ruolo predeterminato in questa materia, mentre invece proprio la fase di ascendente può avere un interesse forte per gli enti territoriali interni alla Regione.

Quanto poi all'attività internazionale della Regione è evidente che l'interesse che essa può avere per gli enti territoriali può essere maggiore o minore a seconda del contenuto della stessa, dei vincoli che determina, degli effetti prevedibili che essa può avere rispetto agli enti territoriali.

Occorre peraltro dire che probabilmente in molti casi l'attività internazionale può avere un contenuto tale da far sì che la sua applicazione possa incidere anche sulle competenze proprie degli enti territoriali o almeno condizionarne in misura significativa le modalità di esercizio.

Ovviamente in questo caso si pongono anche delicate questioni di costituzionalità, ma in ogni caso, anche per prevenirle e in parte evitarle, sarebbe opportuno che venissero

indicate almeno alcune modalità (e forse anche alcuni criteri di massima) che assicurino una forma significativa di consultazione di questo Consiglio prima della definitiva stipula dell'intesa o dell'accordo.

Rinvio

Ovviamente quelli qui esposti sono soltanto alcuni spunti di larghissima massima, utili essenzialmente a indicare la ricchezza della tematica in gioco.

Se si vorrà questi spunti potranno essere ulteriormente approfonditi e più organicamente costruiti.

Resta fermo poi che, specialmente con riferimento alla fase discendente una larga parte della materia in questione ridonda sui problemi legati al sistema delle fonti regionali. Su questo piano anche vi è molto da scavare e precisare e anche a questo fine il lavoro potrà essere approfondito, ove si ritenga opportuno che questa parte del sistema delle fonti (che può giungere fino a prevedere una sorta di legge comunitaria regionale) debba essere approfondita.