

I rapporti tra Regioni e Unione europea. Problematiche, opportunità e prospettive alla luce dei nuovi Statuti regionali

*Carla Bassu*¹

L'evoluzione dell'Unione europea è scandita dal ritmo di crescita costante della rilevanza che le decisioni elaborate in sede sovranazionale assumono nell'ordinamento interno dei singoli Stati membri. Il grado di integrazione raggiunto è tanto alto da non permettere più l'esclusione dei soggetti istituzionali sub-statali i quali rivendicano con impeto sempre maggiore l'attestazione di un ruolo attivo ed effettivamente determinante sulle questioni europee. Il dialogo bilaterale fra istituzioni comunitarie e governi statali è inevitabilmente destinato a lasciare spazio ad altri interlocutori, portatori di interessi specifici e rappresentanti di identità e realtà territoriali che costituiscono parte integrante l'Unione e meritano perciò attenzione e riconoscimento.

In questo senso i nuovi Statuti regionali rappresentano un'opportunità imperdibile per riaffermare il ruolo delle Regioni a livello comunitario e uno strumento fondamentale ai fini della piena realizzazione delle potenzialità di partecipazione, così come definite dal rinnovato quadro costituzionale (artt. 117, III e V comma). I riferimenti alla dimensione comunitaria introdotti nel 2001 con la riforma del Titolo V rispondono all'avanzare progressivo del processo di integrazione europea che evidenzia la tendenza, ormai generalizzata nel panorama regionale italiano, alla previsione di spazi sempre più rilevanti riservati alle politiche comunitarie.

Alla luce di ciò determinante appare il ruolo giocato dalla classe politica locale che è chiamata ad assumere la guida di un apparato istituzionale complesso e proiettarlo fruttuosamente a livello europeo.

Un dato significativo, destinato a produrre effetti soprattutto sul lungo termine, è rappresentato dall'assenza di un modello condiviso sul quale basare la gestione dei rapporti con l'Unione europea da parte delle Regioni con una conseguente radicale frammentazione dell'organizzazione delle relazioni internazionali in generale e comunitarie nello specifico. Questa situazione accentua sostanzialmente la dimensione di competitività fra amministrazioni regionali, impegnate a conquistare un posto in prima fila nell'affollato teatro dell'ordinamento comunitario, sacrificando per contro percorsi di dialogo, coesione e coordinamento che potrebbero ragionevolmente portare a risultati migliori per tutti.

Fino a ora le scelte delle singole Regioni hanno privilegiato l'individuazione di percorsi utili a promuovere risorse particolari piuttosto che soffermarsi sui pro e i contro derivanti dalla previsione di un eventuale schema condiviso. L'opportunità della predisposizione di criteri omogenei per lo sviluppo di un dialogo reciproco e costante fra enti sub-statali e istituzioni comunitarie non è stata affatto presa in considerazione dalla leadership politica locale. Auspicabile sarebbe, forse, una razionalizzazione degli strumenti relazionali al fine di produrre una collaborazione integrata utile ai fini dello sviluppo delle potenzialità degli enti territoriali considerati individualmente ma anche dell'insieme dell'apparato amministrativo regionale.

Gli effetti positivi di una configurazione realmente coesa si riscontrerebbero sia sul piano nazionale nell'ambito del quale un fronte regionale compatto eserciterebbe un peso significativo in merito alla fase decisionale - come d'altronde è dimostrato dal successo della Conferenza Stato-Regioni - sia a livello comunitario negli spazi di partecipazione concessi agli enti territoriali.

La peculiarità della natura strutturale, politica e organizzativa dell'Unione europea è data anche dal ruolo assegnato in sede comunitaria alla rappresentanza degli enti sub-nazionali in generale e delle Regioni in particolare. A dimostrazione di ciò si nota come la sfera

¹ Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Siena.

internazionale sia considerata altra e senz'altro distinta da quella comunitaria nell'ambito della quale le Regioni assumono nuove funzioni e competenze mentre la politica internazionale resta riservata al governo nazionale. In linea generale, tuttavia, può affermarsi che la rappresentanza regionale in sede comunitaria si presenta ancora poco pregnante e soprattutto frammentaria. Il peso esercitato dalle Regioni a livello europeo è direttamente proporzionale all'influenza che le stesse hanno sul governo nazionale; questo comporta una accentuata forma di asimmetria che determina il privilegio sostanziale delle istituzioni decentrate dotate di funzioni rilevanti in ragione di un'organizzazione di tipo federale o quasi-federale. Ciò si evince chiaramente dallo studio in chiave comparata di alcune tra le esperienze europee più significative: sia registra il ruolo forte giocato dalle regioni in assetti costituzionali tipicamente federali quale quello tedesco, fino alla posizione assolutamente defilata delle istanze locali del Regno Unito che godono di ambiti di discrezionalità ancora limitati rispetto al governo di Londra.

Attualmente, in Italia, il raccordo fra diversi livelli di governo viene esplicito principalmente a livello intergovernativo, soprattutto in sede di Conferenza Stato-Regioni. Il sistema di conferenze italiano, anche in seguito all'approvazione della legge Buttiglione, risulta essere la sede privilegiata e l'unico strumento efficace al fine di realizzare un dialogo reciproco e giungere a opinioni condivise che tengano conto degli interessi di tutti. Purtuttavia, il ruolo Governo nazionale resta assolutamente prevalente e si traduce in una asimmetria che contrasta con il dettato costituzionale che prevede una pari ordinazione dei livelli costituenti la Repubblica italiana.

Alla luce di ciò, la scelta vincente al momento sembra essere ancora quella di concentrarsi sulla fase interna di elaborazione della posizione nazionale al fine di fare fronte comune e ottenere maggior riscontro in sede governativa. Il momento su cui le Regioni devono focalizzare le proprie risorse, spingendo per ottenere un ruolo determinante è dunque senz'altro quello nazionale, nell'ambito del quale ottenere una vera e propria codeterminazione della posizione da presentare in sede comunitaria e acquisire d'altra parte piena facoltà di intervenire nella fase di attuazione del diritto europeo nelle materie di rilievo regionale.

A tal fine sarebbe importantissimo il riconoscimento in capo alle singole Regioni o anche al Comitato delle Regioni della possibilità di adire la Corte di Giustizia per contestare eventuali violazioni del principio di sussidiarietà. La questione resta infatti sostanzialmente insoluta anche se il Trattato costituzionale all'art. 5 affida il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà ai Parlamenti nazionali.

Allo stato dei fatti le Regioni sono equiparate a qualsiasi altra persona giuridica pubblica o privata e perciò sono legittimate a proporre ricorso, ai sensi dell'art. 230 comma 4 del Trattato costituzionale. Dunque nessuna differenziazione dovuta in ragione dell'autonomia istituzionale che contraddistingue le Regioni.

La rappresentanza regionale diretta, l'intervento e il contatto delle Regioni direttamente con le istituzioni europee sono da considerare strumenti residuali, utili per ottenere vantaggi rispetto a singole questioni di interesse regionale. In questo senso è comunque utile la presenza degli uffici a Bruxelles, la creazione di uffici a livello regionale istituiti appositamente per monitorare l'attività dell'Unione europea e intervenire ove necessario.