

Le regioni italiane dopo Maastricht.

Mediante il Trattato sull'Unione europea, sottoscritto a Maastricht il 7 febbraio 1992 dai rappresentanti dei dodici paesi costituenti la Comunità economica europea sono state introdotte modifiche al Trattato di Roma, costitutivo della C.E.E., quale già risultava modificato dall'Atto unico europeo.

Volendo, perciò, indagare sui rapporti tra il regionalismo italiano e le norme del Trattato di Maastricht occorre, sempre che ci si voglia riferire a dati giuridico-istituzionali, considerare il sistema "costituzionale" comunitario nel suo complesso, prendendo ad esame il Trattato di Roma modificato e nel suo processo di ampliamento.

Circa l'ordinamento della Comunità europea, deve dirsi, infatti, che esso è un sistema giuridico, particolarmente nella attuale fase storica, sempre in divenire in quanto è un dato caratteristico dei trattati istitutivi delle Comunità quello di perseguire gli obiettivi prefissati progressivamente. Superato, infatti, il periodo transitorio dell'originario Trattato C.E.E. di 12-15 anni, stabilisce infatti, ora, l'art.8/A del Trattato C.E.E., inserito dall'Atto unico europeo, che "la Comunità adotta le misure destinate all'instaurazione progressiva del mercato interno nel corso di un periodo che scade il 31 dicembre 1992", e le ultime modifiche introdotte a Maastricht fissano altre scadenze temporali.

Sul piano più rigorosamente giuridico, un tale carattere di progressione è traibile dall'art.100 del Trattato ove è disposto che "il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune".

Lo stesso carattere progressivo o "espansivo" del diritto comunitario è traibile dall'articolo 235 del Trattato, in cui è disposto che "quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso".

Con questa norma è stato, in sostanza, introdotto nell'ordinamento comunitario il principio dei poteri impliciti; criterio che ha consentito alla Comunità di intervenire in maniera estremamente incisiva onde realizzare i fini assunti, allargando le proprie competenze sia nelle materie già attribuite dal Trattato, come quella della pesca, facente parte originariamente dell'agricoltura, sia in materie nuove, come quelle della difesa dell'ambiente, della difesa del consumatore e del turismo.

L'attribuzione, mediante questa norma, alla Comunità dei poteri strumentalmente richiesti dal conseguimento di uno scopo fa intuire come "lo sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità", "un'espansione continua ed equilibrata", "una stabilità accresciuta", "un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita" e "più strette relazioni fra gli Stati membri", tutti scopi prefissati dal Trattato (art.2), nonché l'esigenza politica di doversi impegnare in settori nei quali la concorrenza con gli Stati Uniti ed il Giappone è divenuta ormai vitale per l'Europa, possono richiedere interventi normativi della Comunità in molti settori indirettamente rilevanti per l'economia e come, quindi, la sfera delle

competenze comunitarie, dalle tradizionali aree (agricoltura, industria, trasporti ecc.) sia destinata ad estendersi progressivamente.

Tali caratteri dell'ordinamento comunitario e, specialmente, quello di ordinamento "superiore" rispetto a quello regionale, assorbente sfere di competenze sempre maggiori, inducono a considerare quali effetti si siano determinati sulle potenziali capacità normative delle regioni italiane per la vigenza di norme "superiori" comunitarie, quali risultanti ora dai tre Trattati.

In sostanza, si tratta di considerare quali conseguenze derivino per le effettive possibilità della regione-istituzione a governare una certa sfera dell'economia locale dalla normativa positiva della Comunità europea e quali siano in concreto le prospettive di un progressivo adeguamento dell'ordinamento regionale a quello comunitario.

Diverso è il discorso sulla politica regionale della C.E.E., certamente riguardante le regioni-comunità ma non le regioni istituzioni.

A tal riguardo, va infatti considerato quanto segue.

Il sistema costituzionale italiano ha decentrato istituzionalmente, competenze legislative ed amministrative statali alle regioni, con ciò rendendo titolari tali enti delle relative scelte normative e della politica che ad esse è legata.

Tra tali competenze ve ne sono di ordine economico.

Dal sistema derivante dall'art.117 della Costituzione e dal d.p.r. 24 luglio 1977, n.616, che ha attuato il trasferimento di competenze alle regioni di diritto comune nelle materie loro attribuite, si deduce l'ambito di tali competenze: fiere e mercati, turismo ed industria alberghiera, acque minerali e termali, cave e torbiere, artigiana-

to, agricoltura e foreste.

Maggiori sono le competenze che gli statuti speciali attribuiscono alle regioni ad autonomia differenziata, comprendendo esse in tali regioni l'agricoltura, l'industria, i trasporti, la pesca, il commercio.

Inoltre, queste competenze sono conferite alle regioni ad autonomia differenziata, in tutti o in alcuni casi, nella ampiezza massima, ossia nella forma della competenza esclusiva, cioè con la facoltà di legiferare entro il solo limite delle norme costituzionali, dei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, delle norme delle grandi riforme economico-sociali, dall'interesse nazionale, dall'obbligo del rispetto degli accordi internazionali stipulati dallo Stato.

Quest'ultima ipotesi di riserva statale si riferiva, al momento in cui fu concepito l'ordinamento costituzionale della Repubblica, ai rapporti formali con gli altri soggetti di diritto internazionale, e confermava l'esclusiva ed ovvia spettanza al Governo dello Stato di svolgere l'azione di rappresentanza e tutela, appunto a livello internazionale, degli interessi della collettività nazionale o di parte di essa e di negoziare e concludere atti giuridici di diritto internazionale, pur se riflettentisi nelle materie di competenza regionale.

Non si concepiva ancora che attraverso una tale limitazione dovesse passare, in conseguenza di una complessa rinunzia da parte dello Stato italiano di alcuni poteri sovrani in favore della Comunità europea, la limitazione di interi settori di competenze che, nell'organizzazione dello Stato-ordinamento, venivano assegnate alle regioni.

Tali competenze legislative, d'altra parte, sono state attribuite alle regioni perchè, essendo ritenuti tali enti rappresentativi degli interessi delle relative comunità locali, potessero sviluppare propri sistemi normativi (e, mediante essi, una politica), diversi da quelli statali ed, appunto, soddisfacenti gli interessi dell'area regionale.

Dette attribuzioni, in sostanza, non sono dovute a motivi di semplice razionalizzazione giuridico-formale del sistema delle competenze dello Stato-ordinamento ma, specialmente con riferimento alle finalità di sviluppo assunte dagli statuti speciali, perchè le regioni possano, attraverso una propria legislazione, diversa e contrapposta alle linee comuni di quella statale, disciplinare, secondo criteri aderenti alle situazioni locali particolari, le attività produttive dell'area regionale, incentivare ed agevolare lo sviluppo di certe imprese e produzioni (anche interferendo nel naturale regime di concorrenza presente in tutto il territorio nazionale) e svolgere una propria politica economica originale che possa rispondere più aderentemente agli interessi precipui della Regione; ciò, al fine di controbilanciare l'andamento dell'economia del resto della Nazione, poggiante viceversa su condizioni omogenee.

Questa situazione, del resto, è il portato della particolare struttura dello Stato italiano, certamente non ascrivibile alla categoria degli stati federali, ma non qualificabile neanche semplicemente come stato a decentramento locale, così come avviene con riguardo ai comuni ed alle province.

"Stato regionale", così come ormai, sia dalla giurisprudenza (1) che dalla dottrina (2), è qualificata la Repubblica italiana, sta a significare che, attraverso le regioni si realizza non un mero decentramento di funzioni pubbliche, ma una articolazione del potere politico complessivo; il che comporta la responsabilità degli enti-regione di fronte al complesso degli interessi e problemi generali di carattere sociale ed economico collegabili al rapporto "popolazione-territorio regionale"; ed, in sostanza, la qualificazione della Regione come ente esponenziale di tali interessi.

Nell'attuale momento storico-giuridico, la titolarità dei poteri di provvedere in relazione agli interessi economici, produttivi e, più genericamente, dello sviluppo delle regioni, specialmente di quelle ad autonomia differenziata è intaccata dal consolidarsi di poteri e competenze nella Comunità economica europea; e ciò perchè può dirsi che è il sistema stesso dei poteri regionali, nella relativa consistenza e profondità giuridica, ad essere ridimensionato dall'assoggettamento, col realizzarsi del diritto comunitario, ad una gerarchia di fonti in cui, sia le norme primarie (norme costituzionali, attributive delle competenze regionali, statuti regionali) che il diritto derivato (legislazione regionale), non hanno alcuna garanzia di vigenza nella concorrenza con le regole comunitarie.

(1) Corte cost. sent. n.29 del 1989; n.829 del 1988.

(2) Cfr. Gizzi, Manuale di diritto regionale, cit. pag. 846.

Sempre sul piano giuridico istituzionale, va ricordato che l'ordinamento italiano, conformandosi ai trattati istitutivi delle Comunità europee ha consentito l'attribuzione alle Comunità europee di poteri sovrani, costituendola in istituzione di diritto internazionale dotata di un ordinamento giuridico indipendente e sopraordinato ai singoli stati membri.

In tale processo è stato operato un parziale trasferimento dell'esercizio della funzione legislativa dallo Stato alla Comunità europea.

La legittimità costituzionale di un tale processo è solitamente spiegata col richiamo all'art.11 della Costituzione ("l'Italia... consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le nazioni").

Questa norma della Costituzione, in sostanza, ha reso possibile la sottrazione dal potere statale della competenza legislativa in determinati settori entrati nella sfera di competenza normativa della Comunità.

Una serie di sentenze della Corte di giustizia C.E. e della Corte costituzionale hanno, conseguenzialmente, da tempo, espresso il principio del "primato del diritto comunitario" sul diritto interno (3).

(3) Cfr. Corte di giust. C.E. sentt. 15 luglio 1960, cause 31, 37, 38 e 40 del 1959; 5 febbraio 1963 in causa n.26 del 1962; 15 luglio 1964 in causa n.6 del 1964; 8 febbraio 1973 in causa n.30 del 1972. V. anche, Commissione delle Comunità europee, Trent'anni di diritto comunitario, Lussemburgo 1983, pag.116.

Tale principio si basa, come è noto, sulla constatazione che, istituendo una Comunità senza limiti di durata, dotata di propri organi, di personalità e di capacità giuridica, di capacità di rappresentanza sul piano internazionale ed in specie di poteri effettivi, provenienti da una limitazione di competenza o da un trasferimento di attribuzioni degli Stati alla Comunità, questi hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato quindi un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi.

Da un tale principio deriva, secondo la Corte di giustizia, l'impossibilità per gli Stati membri di far prevalere, nei confronti di un ordinamento giuridico da essi stessi accettato qualunque norma da loro emanata in contrasto col diritto comunitario.

E, d'altra parte, la possibilità più volte ribadita dalla Corte di giustizia, per i singoli, di far valere i propri diritti nascenti da norme comunitarie direttamente innanzi al giudice nazionale (4), il quale ha l'obbligo di far prevalere il diritto nascente dalle norme comunitarie rispetto alle leggi dello Stato membro, dà la misura concreta dello spostamento di competenze dallo Stato alla Comunità.

Le predette limitazioni di competenze derivanti per l'ordinamento giuridico dello Stato, per effetto del realizzarsi dell'ordinamento comunitario, si riflettono altresì sulla sfera delle competenze delle regioni, rendendo possibile analogo sottrazione alla sfera del potere regionale di settori o "spessori" di competenze. La norma costituzionale, infatti, non può non riferirsi allo Stato italiano nell'accezione di Stato-ordinamento, come suole farsi notare dai commentatori di un siffatto processo.

(4) Corte di giustizia C.E. sent. 10 marzo 1983 in causa n.172 del 1982;
Corte di giust. 5 febbraio 1963, n.26.

3. Considerando in termini puntuali le conseguenze giuridiche che un tale sistema di diritto rispetto a quello interno statale, occorre considerare le conseguenze che sulle competenze regionali determinano certi principi che vanno affermandosi nei rapporti tra diritto interno e diritto comunitario; conseguenze che, sebbene nella loro concreta applicazione oggi appaiono più riguardanti l'ambito dell'economia e delle produzioni, in effetti toccano l'intero contesto delle prerogative regionali, cui l'ordinamento comunitario non assicura alcuna garanzia di rispetto (5).

Già la regola della immediata operatività del diritto comunitario direttamente applicabile (regolamenti, direttive puntuali, decisioni della Commissione, sentenze della Corte di giustizia), valendo anche nei confronti delle regioni determina che le norme regionali -e le stesse norme statali su cui si basa l'autonomia regionale- in contrasto con quelle comunitarie debbono essere immediatamente disapplicate dai giudici ordinari o dagli stessi organi e funzionari regionali. Di conseguenza: le autorità regionali, senza dover attendere l'intervento di una legge statale d'attuazione, debbono tener conto delle norme comunitarie che prevalgono sulla legislazione nazionale contrastante.

(5) Riferisce Tizzano A. che "sintetizzando i termini formali del problema, direi schematicamente che tanto i dati normativi quanto la prassi, giurisprudenziale e non, rivelano, a voler essere eufemisti, una certa compressione delle competenze regionali in relazione agli sviluppi del processo comunitario"; in Le Regioni, 1989, pag.523. Gaja, Le prospettive di sviluppo dell'attuazione della normativa comunitaria nell'ordinamento regionale, in Quaderni regionali, 1989, pag.57. Teresi F., Comunità europee e regioni: il primato del diritto comunitario e le competenze legislative regionali, in Ist. Gramsci siciliano, Lo Statuto siciliano dopo 40 anni, Padova, 1990, pag.94.

In concreto, dovendo la norma regolamentare comunitaria prevalere sulla legge, anche regionale, immediatamente, senza che una previa pronuncia d'ordine costituzionale accerti l'invasività della legge regionale di un sistema estraneo alla Regione, secondo quanto è stato affermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, a partire dalla sentenza 5 giugno 1984, n.170, ne deriva l'esposizione alla disapplicabilità delle leggi regionali. Ogni qualvolta, infatti, una legge regionale (disponente su quelle materie per cui una competenza legislativa regionale è stata ritenuta utile per lo sviluppo della comunità regionale: agricoltura, trasporti, ambiente, appalti pubblici, forniture ecc.) urti contro un regolamento comunitario, il che è come dire contro l'interesse della Comunità economica europea nel suo insieme, essa va direttamente disapplicata da qualsiasi giudice di merito che si trovi a conoscere del contrasto in una causa in cui una parte chiede il riconoscimento dei diritti o degli interessi protetti derivanti dalla norma regolamentare comunitaria. Ne deriva, cioè, come ha notato subito la dottrina un "meccanismo di giurisdizione costituzionale diffusa", determinante "un vero e proprio effetto permanente (e, forse, irreversibile) di revisione costituzionale nei riguardi del meccanismo di sindacato accentrato stabilito per le fonti primarie del diritto interno, con la conseguenza che, sul versante del diritto comunitario, le competenze regionali non saranno più fissate con

decisioni per principi, all'esame delle leggi regionali portate al vaglio delle competenze attribuite alla regione, ma saranno determinabili, variamente ed in maniera non definitiva, man mano che i giudici di merito riconoscano la prevalenza o meno di norme regolamentari comunitarie a difesa degli interessati attori.

Sotto altro profilo, vanno considerati gli effetti repressivi delle determinazioni comunitarie sulle leggi formali degli stati membri e quindi anche delle regioni.

Ha sancito, infatti la Corte di giustizia che la decisione con cui la Commissione C.E. ha accertato l'incompatibilità di una norma interna col mercato comune obbliga lo Stato (ordinamento) ad adottare i provvedimenti necessari per la formale "abrogazione" delle norme contrarie al diritto comunitario, specificando che il fatto che l'interpretazione della Corte porta a disapplicare norme fondamentali vogenti, con ciò realizzandosi il diritto comunitario, non esime dall'obbligo di abrogare le norme interne illegittime al vaglio del diritto comunitario (anche se inefficaci).

Ha, a tal fine, notato la Corte di giustizia che il fatto di mantenere immutato, nella legislazione di uno Stato membro un provvedimento incompatibile con una disposizione del Trattato, anche se si tratta di disposizione direttamente efficace nell'ordinamento giuridico degli Stati membri, crea una situazione di fatto ambigua in quanto mantiene i soggetti interessati in uno stato di incertezza circa la possibilità di fare appello al diritto comunitario.

Da ciò consegue che ove, per esempio, a norma dell'art.171 del Trattato (6) la Corte di giustizia abbia dichiarato che la permanenza in vigore di una legge -statale o regionale- costituisca inadempimento di un obbligo imposto dal Trattato, tutti gli organi dello Stato membro interessato devono garantire l'esecuzione della sentenza; esecuzione che implica per le autorità che partecipano all'esercizio del potere legislativo (tra cui sono gli organi legislativi della regione n.d.a.), l'obbligo di modificare tali disposizioni, in modo da conformarle alle esigenze del diritto comunitario (7).

D'altra parte, non solo l'ordinamento comunitario non assicura alcuna garanzia di rispetto alla legislazione regionale nelle materie attribuite alla competenza delle regioni, ma non assicura neanche il rispetto delle sfere di competenza tra regione e Stato, quali fissate dal sistema costituzionale.

(6) L'art.171 del Trattato C.E. dispone: "quando la Corte di giustizia riconosca che uno Stato membro ha mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù del presente trattato, tale Stato è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia impone".

(7) Corte di giust. C.E., sent. 14 dicembre 1982, in cause riunite da 314 a 316 del 1981 e n.83 del 1982.

Alla stregua di una recente sentenza della Corte costituzionale (8) le norme comunitarie emanate "nell'ambito dell'ordinamento comunitario", ove rispettino i principi fondamentali del nostro sistema costituzionale nonché i diritti inalienabili della persona umana, non solo si sostituiscono a quelle della legislazione interna ma, se hanno derogato a disposizioni di rango costituzionale, debbono ritenersi equiparate a queste ultime, in virtù sempre del disposto dell'art.11 Cost., con la conseguenza che ad esse è consentito di distribuire in modo diverso le competenze tra lo Stato e le regioni.

Questa sentenza dà la misura della debolezza in cui versi ormai ogni attribuzione di competenza o potere regionale, assicurati finora nei confronti dello Stato, dovendosi riconoscere che in qualsiasi momento e per fini diversi, regolamenti comunitari del consiglio della C.E.E. sottraggano poteri a regioni ad autonomia speciale od ordinaria, senza che queste possano invocare, così come accade nei confronti dello Stato, norme di rango superiore a presidio della propria sfera di autonomia, e senza che vi sia un organo giudicante che possa riconoscere i limiti tra competenze regionali e competenze comunitarie, come è invece con la Corte costituzionale per i conflitti con lo Stato.

(8) Corte cost. sent. n.339 del 1987, in Giurisprudenza costituzionale 1987, I, pag.2816, con nota di Sorrentino, Ammissibilità del conflitto e cammino comunitario della Corte. Un passo avanti o due indietro?; in Le Regioni, 1988, 351, con nota di Balbani e Papa, Regolamenti comunitari e ripartizione costituzionale delle competenze: verso nuove frontiere?

Da parte sua, la Corte di giustizia delle Comunità europee ha affermato da tempo che lo Stato non può invocare norme del proprio ordinamento interno (quali sono, per es., quelle costituzionali relative alle competenze legislative delle sue regioni) per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini contemplati da norme del Trattato, da regolamenti o da direttive e, specificatamente, per quanto riguarda le regioni, che ove limitazioni od obblighi siano imposti nei confronti dello "Stato", questi si riferiscono al settore pubblico dello Stato-membro, in genere (9).

Questi principi, se già descrivono il "nuovo" che si impone ormai sull'originario disegno delle autonomie regionali pongono certamente il problema di un disegno di sistema autonomistico diverso, in cui coordinare i poteri della Comunità e quelli locali-regionali.

Da alcune parti si è proposta l'opportunità "di una nuova valutazione della delimitazione delle competenze statali e regionali, anche alla luce delle esigenze che derivano dalla normativa comunitaria".

(9) Corte di giust. C.E. sent. 26 febbraio 1973, in causa n.52 del 1975; sent. 9 marzo 1978, in causa n.106 del 1977; nonché sent. 14 ottobre 1987, in causa n.248 del 1984, ove è detto, a proposito del divieto di erogare aiuti che possono falsare la concorrenza, ai sensi dell'art.92 del Trattato, che il fatto che sovvenzioni siano state adottate da uno stato federato o da una collettività territoriale e non dall'autorità federale centrale non osta all'applicazione del diritto comunitario.

4. Osservando in maniera più puntuale gli effetti del diritto comunitario, sviluppantesi in tale maniera rispetto a quello statale, si possono considerare alcune conseguenze concrete che vanno realizzandosi sulle competenze regionali a governare in qualche modo l'agricoltura, l'industria, il commercio, la pesca, i trasporti ecc. Giova, a tal fine, analizzare alcune ipotesi più significative nelle quali può misurarsi, una sensibile attenuazione della profondità in cui i poteri regionali possono spingersi.

Significative al riguardo sono le norme comunitarie in tema di concorrenza e di aiuti alle produzioni ed alle imprese; il sistema delle competenze comunitarie in tema di politica agricola comune; la normazione comunitaria secondaria (regolamenti e direttive) in tema di esercizio del credito.

In tema di concorrenza e, specialmente, di "aiuti" (incentivi, agevolazioni, sottrazioni di oneri ecc.) alle attività produttive ed alle imprese va ricordato che il procedimento del controllo ex articoli 92 e 93 del Trattato realizza un vero e proprio sistema di autorizzazioni, alla stregua delle scelte discrezionali della politica comunitaria sulle produzioni, all'attività legislativa regionale in tema di interventi economici in favore di imprese e produzioni, senza le quali autorizzazioni nessun intervento agevolativo regionale sia pure di fonte legislativa regolarmente promulgata e pubblicata, può legittimamente essere introdotto ed applicato.

Si considerino al riguardo i principi risultanti da norme del Trattato e dalla giurisprudenza che seguono.

A norma dell'articolo 92 del Trattato sono incompatibili col mercato comune gli aiuti statali alle imprese ed alle produzioni che falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

Questo sul piano sostanziale; mentre in quello procedimentale la Regione non può legiferare in tema di aiuti nonchè in tema di partecipazioni regionali ai capitali di impresa, quando queste possano occultare aiuti sostanziali, senza che prima abbia notificato alla Commissione C.E.E. la proposta ed il relativo procedimento di esame abbia condotto ad una decisione di compatibilità.

La limitazione sulle prerogative regionali è più evidente ove si consideri che, ove la Regione abbia legiferato senza avere avviato il previo controllo comunitario ed avere ricevuto una decisione comunitaria positiva, gli eventuali aiuti erogati in base alla legge non autorizzata sono contestabili dai portatori di interessi contrapposti, immediatamente, innanzi al giudice interno (10). In sostanza, le norme legislative che li recano non si presentano solo come portatrici di interventi inefficaci, ma -proprio come fonti- sono illegittime.

In pratica, le leggi regionali prevedenti interventi in agricoltura, industria, commercio, pesca ecc. che la regione approva e, talvolta, promulga o pubblica sulla ~~Gazzetta~~^{Bollettino} Ufficiale, senza che si sia concluso il procedimento di controllo comunitario, si presentano come delle "leggi apparenti", ben potendo rimanere inapplicabili ed inapplicate definitivamente ove non intervenga una decisione favorevole da parte della C.E.E.; con ciò ponendosi dei gravissimi problemi circa l'affidamento dei cittadini alle leggi della Regione, oltre che sul merito stesso del potere regionale ad intervenire.

(10) Corte di giust. C.E. sent. 14 dicembre 1982 in cause riunite nn. da 314 a 316 del 1981 e n.83 del 1982.

Si pensi quanto pesi in tale materia il principio espresso dalla Corte di giustizia C.E.E. e più volte ribadito, secondo cui allo stato membro, quindi anche alla Regione, può essere imposto di recuperare l'aiuto erogato illegalmente. Proprio di recente, la stessa Corte ha sancito che un 'autorità pubblica che ha concesso un aiuto in violazione delle regole di procedure fissate dall'articolo 93 del Trattato non può invocare il legittimo affidamento dei beneficiari dell'aiuto (in quanto l'avrebbero ricevuto sulla base di una norma regolarmente vigente nel paese. n.d.a.) per sottrarsi all'obbligo di prendere le misure necessarie onde dare esecuzione ad una decisione della Commissione che ordini il recupero dell'aiuto (11).

Infine, una decisione che dichiari incompatibile una misura di aiuto regionale obbliga la Regione ad abrogare la legge che l'ha introdotta (12).

E, se ancora si discute se la legge regionale introduttiva di aiuti non notificati e non "autorizzati" dalla Comunità sia illegittima alla stregua dell'ordinamento interno (e quindi censurabile in sede di controllo statale sulle leggi regionali) ovvero sia illegittima

(11) Corte di giustizia, sent. 20 settembre 1990, in causa n.5 del 1989.

(12) Corte di giustizia, sent. 11 luglio 1984, in causa n.130 del 1983. Di recente, con legge regionale 5 gennaio 1991, n.1 (G.U.R.S. n.2 del 9.1.1991), la Regione siciliana ha abrogato una serie di norme di leggi regionali introducenti aiuti; ciò, in applicazione di decisioni di incompatibilità ex art.93 del Trattato, o di sentenze della Corte di giustizia, riguardanti appunto interventi agevolativi della Regione Sicilia.

soltanto l'applicazione concreta degli aiuti da essa recati, (e quindi censurabili in sede di controllo degli atti amministrativi di applicazione), sostanzialmente, attraverso il sistema della valutazione della compatibilità degli aiuti col regime fissato dalla C.E.E. (e non, quindi, secondo le linee di una ipotizzabile politica riequilibratrice della Regione) da parte di organi comunitari, quali sono la Commissione e la Corte di giustizia, si sono, in pratica, di molto attenuati i contenuti delle competenze legislative in materia di produzioni (agricoltura, pesca, industria, trasporti, e commercio).

Si consideri, al riguardo, che, una volta avutasi l'interpretazione autorevole da parte della Corte di giustizia di una norma comunitaria, con conseguente prevalenza su una norma regionale, ossia una sentenza "dichiarativa del diritto comunitario", "tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (e agli atti aventi forza o valore di legge) -tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi- sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con le norme del Trattato C.E.E. nell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia C.E.E.

Ciò dà il metro di come, anche nella vita amministrativa regionale il diritto comunitario sia destinato a prevalere su quello nazionale e regionale, senza vincoli e garanzie in favore dell'istituto autonomistico.

Ancora, sul piano della concorrenza, va ricordata la recente sentenza della Corte di giustizia "Du Pont de Nemours" (13) che ha rite-

(13) Corte di giust. 20 marzo 1990, causa 21/88.

nuto incompatibili con l'art.30 del Trattato -che vieta le restrizioni quantitative all'importazione e qualsiasi misura di effetto equivalente- l'art.17 della legge 1 marzo 1986, n.64 che assicurava riserve, in favore di imprese ubicate nel sud d'Italia, di una percentuale degli appalti per opere pubbliche e forniture delle pubbliche amministrazioni.

Ora, poichè, la sentenza opera l'interpretazione della norma del Trattato in forma di principio ed in termini generali, essa vale anche per norme di analogo contenuto, tra le quali sono norme regionali già vigenti e per le quali si pone ormai un problema di disapplicazione e probabilmente di abrogazione.

Anche questo principio, non avente precedenti nell'ordinamento dello Stato, non può non far riflettere sulle profonde mutazioni che il sistema giuridico delle competenze regionali sta subendo in conseguenza del realizzarsi dell'ordinamento comunitario.

Il contraccolpo determinato dalle norme disciplinatrici della politica agricola comune è evidente al solo considerare la forza preminente dei regolamenti comunitari che la disciplinano, e che sono prevalenti come, ormai, è stato sancito più volte dalla Corte costituzionale sulle norme interne, mediante la semplice disapplicazione da parte del giudice di queste ultime (per es., leggi regionali) ove si trovino in contrasto con regolamenti comunitari (14).

(14) Corte cost. sent. 5 giugno 1984, n.170; n.47 del 1985; n.133 del 1985.

Sul piano sostanziale, più descrittivo delle conseguenze pratiche che la P.A.C. ha sulle competenze regionali, può essere il principio, espresso dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, secondo cui, quando la Comunità ha emanato, in forza dell'art.40 del Trattato, una normativa che istituisca un'organizzazione comune dei mercati di un determinato settore, gli stati membri sono tenuti ad astenersi da qualsiasi provvedimento che vi deroghi o ne pregiudichi l'efficacia (15).

Considerato che per circa l'85% dei prodotti agricoli vige una disciplina comune di mercato, può dedursene che alla Regione sono preclusi tutti gli interventi che, attribuendo vantaggi particolari ai produttori o ai commercianti, possano influire sulla formazione dei prezzi o sul flusso delle esportazioni. In pratica, ma sempre sul piano giuridico, sono sottratti alla regione quegli interventi che, influenzando su una concorrenza poggiate su basi ineguali, con i poteri legislativi attribuiti alle regioni, specialmente a quelle a statuto speciale, si intendeva appunto correggere.

Il controllo circa il rispetto da parte della legislazione regionale della regolamentazione comunitaria in tema di politica agricola comune avviene oltre che all'eventuale vaglio del giudice chiamato a pronunciarsi sugli effetti dei regolamenti comunitari, anche, preventivamente, in sede di notifica delle proposte di legge contenenti interventi agevolativi, ai sensi dell'art.93 del Trattato.

(15) Corte di giust. sent. 23 gennaio 1975 in causa n.51 del 1974, sent. n.29 nov. 1978, in causa n.83 del 1978.

Sebbene con l'esame, in tale sede, delle proposte di intervento, sia per l'agricoltura che per gli altri settori delle produzioni, non si ha, in termini strettamente giuridici, un controllo comunitario sulla legislazione regionale come fonte produttiva di diritto, sostanzialmente, però, per le conseguenze che abbiamo considerato (obbligo del giudice di far prevalere la decisione dell'Esecutivo comunitario; obbligo per i funzionari interni di applicarla, esposizione della norma contestata agli effetti di una eventuale sentenza della Corte di giustizia ecc.), il controllo comunitario sulle leggi regionali recanti incentivi o agevolazioni in favore delle produzioni della Regione, opera sulla legge caducandone la portata, come il controllo statale; tanto che la giurisprudenza e la dottrina si chiedono quali siano i rapporti tra una decisione dell'Esecutivo comunitario che dichiara l'incompatibilità di un aiuto e la vigenza della legge che li reca e quali i rapporti tra il controllo comunitario e quello statale sulle leggi regionali.

5 - Mentre il valore degli atti comunitari normativi di immediata applicabilità (o self-executing) o giurisdizionali si impone direttamente nei confronti dei soggetti destinatari (persone o enti, quale la Regione), si da modificare il diritto vigente all'interno dello Stato, le direttive (non puntuali o autosufficienti) e le raccomandazioni impongono una attività normativa o, in certi casi, solo amministrativa per la loro applicazione interna, da parte dello Stato membro.

La ripartizione, nel nostro Paese, delle competenze legislative ed amministrative tra Stato-persona e regioni ha portato, attraverso norme del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n.616, della legge 16 aprile 1987, n.183 e della legge 9 marzo 1989, n.86, alla fissazione di un procedimento per l'attuazione delle direttive comunitarie che tiene conto delle seguenti tre esigenze dell'ordinamento giuridico:

- dell'obbligo statale di trasferire comunque nell'ordinamento interno le disposizioni delle direttive e, quindi, della responsabilità statale, di carattere internazionale, per il mancato "recepimento";
- delle competenze legislative regionali di cui, eventualmente, è titolare la regione;
- del tipo di condizionamento cui è soggetta la competenza legislativa regionale (principi fondamentali traibili da una legge-quadro, ai sensi dell'art.117 della Costituzione, per le regioni di diritto comune o per quella concorrente delle regioni ad autonomia speciale; leggi di grande riforma o principi dell'ordinamento giuridico, come limiti alla legislazione anche nelle regioni ad autonomia differenziata).

Un rispetto equilibrato di tali tre esigenze pare ora raggiunto dagli articoli 9-12 della legge 9 marzo 1989, n.86, che -in sintesi- dispongono:

- le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di competenza esclusiva, possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie, salvo l'obbligo di adeguarsi alle leggi dello Stato "nei limiti della Costituzione e dei rispettivi

- statuti"; ossia salvo il dover adeguare la propria legislazione attuativa ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico o alle norme di grande riforma che fossero contenuti nella legislazione statale di recepimento della direttiva comunitaria;
- le regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale, nelle materie di competenza concorrente, possono dare attuazione alle direttive dopo l'entrata in vigore della legislazione statale di regione;
 - in mancanza di atti normativi della regione, si applicano, anche nella sfera regionale, le disposizioni dettate per l'adempimento degli obblighi comunitari dalla legge dello Stato (ovvero del regolamento, ove l'attuazione della direttiva, non versandosi in materia di riserva di legge, abbia avuto luogo mediante regolamento).

Questo sistema ed -emblematicamente- l'uso, nel testo della legge, del termine "possono" (le regioni... possono dare attuazione ecc.) inducono a far riflettere come l'ottica della legge n.86 del 1989 è quella dell'adempimento dell'obbligo internazionale e della responsabilità dello Stato per l'adempimento. Così si spiega il meccanismo della previa legge statale di attuazione che comunque supplisce, in caso di inerzia regionale, sia alla normazione delle regioni ad autonomia ordinaria che a quella delle regioni a statuto speciale.

Può, però, osservarsi che "a misura che si estende l'ambito della diretta applicabilità della normativa comunitaria (prevalenza del mezzo regolamentare; direttive puntuali. n.d.a.) sul territorio nazionale, la questione dell'attuazione si sposta sul piano amministrativo, mentre restano fuori causa sia la legge statale che la legge regionale e perdono di conseguenza rilievo i rapporti tra le rispettive potestà legislative".

L'ottica dell'adempimento dell'obbligo internazionale è presente anche nella disciplina in caso di inadempimento per inattività amministrativa di un obbligo nascente da regolamenti, direttive, sentenze, decisioni comunitarie.

Se l'inadempimento di uno di tali obblighi dipende da inattività amministrativa di una regione -dispone l'art.11 della legge 2 marzo 1989, n.86- il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, d'intesa con il Ministro per gli affari regionali ed i ministri competenti, assegna alla regione un congruo termine per provvedere. Qualora la inattività degli organi regionali perduri dopo la scadenza di tale termine, il Consiglio dei ministri dispone l'intervento sostitutivo dello Stato, conferendo, se così ritenuto opportuno, i poteri necessari ad una commissione di funzionari.

La stessa legge n.86 del 1989, sebbene affermi (art.1) di introdurre i procedimenti e le misure necessarie mediante i quali "lo Stato garantisce" l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee che conseguono all'emanazione della generalità degli atti giuridici comunitari, occupandosi dell'inadempimento dei predetti obblighi da parte delle regioni, si preoccupa, come visto, di limitare l'intervento dello Stato all'ipotesi che l'inadempienza dipenda da "inattività amministrativa", con ciò lasciando al discusso e problematico campo degli ipotetici interventi repressivi dello Stato (scioglimento dell'organo legislativo), il caso di rifiuto da parte della regione di abrogare norme della propria legislazione il cui contenuto sia stato dichiarato, con decisione della Commissione delle Comunità europee, incompatibile col regime comunitario.

La sottrazione di competenze alla Regione-istituzione, per effetto del consolidarsi dell'ordinamento comunitario, sia per l'assunzione diretta da parte della C.E.E. di compiti nuovi, sia per gli effetti condizionanti il formarsi di un diritto regionale vigente, diverso da quello originariamente codificato, è tenuta presente dal legislatore statale che, al fine di correggere in qualche misura detto andamento, ha introdotto alcuni istituti di partecipazione delle regioni all'elaborazione della c.d. politica comunitaria dello Stato.

Gli articoli 9 e 10 della legge 16 aprile 1987, n.183, così, prevede la comunicazione alle regioni da parte del Governo dei progetti dei regolamenti, delle raccomandazioni e delle direttive della Comunità perchè le regioni possano inviare al Governo osservazioni. L'art.5 della legge 23 agosto 1988, n.400 recante la disciplina dell'attività di Governo e l'ordinamento della presidenza del Consiglio dei ministri, dispone che la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome venga consultata, tra l'altro, sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardino le competenze regionali.

L'art.10 della legge 9 marzo 1989, n.86, dispone, poi, che il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, convoca almeno ogni sei mesi una sessione speciale della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale.

Finora, in sostanza, la risposta dell'ordinamento giuridico statale all'attenuazione del regionalismo istituzionale consiste nella introduzione di alcune forme di regionalismo partecipativo: in contesti, tuttavia, in cui la specialità di ogni regione non può che confondersi in una espressione di volontà risultante dagli interessi non solo delle altre regioni ma addirittura dei componenti di parte ministeriale.

6 - A questo punto occorre però riflettere se le conseguenze sopra descritte abbiano una causa più profonda nella concezione dell'ente regione da parte dei trattati comunitari.

Occorrerà a tal fine, onde puntualizzare quale sia il ruolo sostanziale delle regioni italiane come istituzioni nell'ordinamento comunitario, nel tempo presente riflettere sul fatto che attualmente le regioni -italiane o spagnole, come in laender tedeschi- non hanno assicurata dall'ordinamento comunitario alcuna garanzia di rispetto alle proprie attribuzioni istituzionali perchè le regioni non sono ancora considerate soggetti dell'ordinamento della Comunità.

Nel discorso tenuto dal Commissario della C.E.E. responsabile delle politiche regionali, Bruce Millan, all'Università di Strathclyde (Glasgow Scozia) il 13 settembre del 1991 è notato come "nella Comunità non esiste una definizione univoca di regione. Gli ordinamenti interni dei singoli Stati membri fanno riferimento a un'ampia gamma di enti politici ed amministrativi che si autodefiniscono regioni. Tuttavia, "operativamente" gli organi della C.E.E. chiamano regione l'entità territoriale immediatamente sotto il livello statale, dotata di un'assemblea elettiva con poteri legislativi e/o amministrativi e di un proprio bilancio. In questa definizione rientrano

regioni con dimensioni, popolazioni, funzioni e competenze diverse".

E' notato, inoltre, nel detto discorso che nel Trattato di Roma del 1957 "le regioni non esistono" e che, in effetti, esse non sono riconosciute come entità giuridiche poichè la Comunità è fondata su un Trattato fra Stati sovrani.

Sull'affermazione "le regioni non esistono" occorre, tuttavia, fare un certo discorso, discriminando gli angoli visuali di una tale verità.

Sotto l'aspetto istituzionale, va detto che, se si concepisce la Comunità europea come un'istituzione di tipo statale tradizionale, quale è, per esempio, la Repubblica italiana, le regioni certamente "non esistono"; perchè non esistono come enti istituzionali che concorrono a formare l'ordinamento della Comunità ovvero come istituzioni in cui la Comunità-ordinamento si articola.

Mutuando, in sostanza, la norma dell'art.114 della Costituzione, che così schematizza l'ordinamento delle istituzioni territoriali dello Stato italiano: "la Repubblica si riparte in regioni, province e comuni", può dirsi che la Comunità economica europea (e, quindi, l'Unione europea) si riparte soltanto in Stati membri.

Quindi, sotto un primo profilo, quello istituzionale-ordinamentale, la constatazione da fare è che, nell'ordinamento comunitario, le regioni non esistono come soggetti pubblici titolari di particolari competenze attribuite in base a norme comunitarie, che l'ordinamento stesso debba preoccuparsi di rispettare. E ciò, a differenza di quanto avviene nell'ordinamento italiano, ove organi costituzionali sono preposti al rispetto degli ambiti delle competenze: da un lato, dello Stato; dall'altro, della Regione.

Sotto un diverso profilo, quello della pura e semplice soggettività nell'ordinamento (e non dell'ordinamento) comunitario, si può dire viceversa che le regioni esistono o almeno cominciano ad esistere.

Ciò può cominciarsi a dire per considerazioni d'ordine giuridico-processuale; e per il mutare della concezione stessa dei soggetti amministrativi agenti nell'applicazione delle politiche comunitarie.

La considerazione dei soggetti-regione nell'ambito processuale può ritenersi ricompresa nell'ambito della previsione dell'art. 173 del Trattato disciplinante i ricorsi per illegittimità delle decisioni degli organi stessi prese nei suoi confronti o che li riguardino direttamente ed indirettamente. In questo tipo di processo, è qualsiasi persona fisica, o giuridica, che può essere attore. Così la giurisprudenza della Corte di Giustizia, come ormai è noto, ha avuto modo di ammettere che la legittimazione processuale attiva, in un ricorso avverso una decisione comunitaria in materia di aiuti, spetta, oltre che allo Stato membro o al soggetto-impresa, anche alla Regione competente nell'aiuto.

Si affermava invece comunemente che, non competendo alle Regioni una soggettività di diritto internazionale, ne doveva conseguire che tali enti non possono avere rapporti con gli organi comunitari se non per il tramite dello Stato. D'altra parte, ogni comunicazione o relazione tra organi o uffici della C.E.E. ed organi ed uffici delle regioni vien fatta per le vie diplomatiche, ossia per il tramite del Ministero degli esteri e della Rappresentanza italiana presso la Comunità.

La stessa legge 9 marzo 1989, n.86, contenente "norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari" non pare tener conto della soggettività processuale delle regioni. Nel disciplinare, all'art.6, l'esecuzione delle decisioni adottate dal Consiglio o dalla Commissione delle Comunità europee, detta legge infatti dispone che, se l'esecuzione della decisione investe le competenze di una regione o di una provincia autonoma, il presidente della Regione o della provincia interessata interviene alla seduta del consiglio dei ministri, con voto consultivo.

Poichè, in tale sede, a norma del comma precedente dello stesso articolo, può essere deliberata l'impugnazione delle decisioni innanzi alla Corte di giustizia delle comunità europee, sembra che la norma sia incompleta, o comunque carente di coordinamento, per l'ipotesi in cui, vertendo la decisione su una materia di competenza regionale, la determinazione di adire la Corte di giustizia C.E. sia adottata dalla Regione.

Più realisticamente, può dirsi che la norma è il frutto di una concezione che esclude che alla difesa degli interessi regionali innanzi alla Corte di giustizia la regione possa provvedere direttamente.

La Corte di giustizia delle C.E. ha viceversa ritenuto ricevibili ricorsi avanzati direttamente ed esclusivamente da parte di regioni (nella specie, da parte della Regione belga Vallonia) allorchè si verta su interessi attribuiti istituzionalmente dall'ordinamento nazionale ad una Regione (16).

(16) Corte di giust. C.E. 8 marzo 1988, in cause riunite nn.62 e 72 del 1987 (V. commento di G. PALMERI, Un caso di soggettività processuale delle regioni in ambito comunitario, in Le Regioni, n.3 del 1988, p.1151); per un argomento a contrario, v. Corte di giust. 11 luglio 1984, in causa n.222 del 1983.

In effetti, i rapporti tra la Comunità e le regioni, nell'ambito delle competenze assegnate dal sistema costituzionale a queste ultime, non sono rapporti di carattere internazionale, come lo sarebbe la stipula di un trattato e come non lo sono gli obblighi che, direttamente, sul soggetto "regione" gravano in applicazione di norme secondarie dell'ordinamento comunitario; tali che il giudice interno è chiamato a farli valere direttamente (e non per le vie diplomatiche).

In molti casi in effetti, così come gli obblighi che incombono sul soggetto Regione per il rispetto di norme comunitarie sono direttamente tutelabili, anche i rapporti da cui essi nascono dovrebbero essere di svolgimento diretto: tra il soggetto Regione e la Comunità; nello stesso modo come ciò accade in campo processuale.

La ricerca di tali tipi di rapporti, non escludendosi tuttavia un diritto alla conoscenza ed al coordinamento generale da parte dello Stato, dovrebbe muovere dalla discriminazione tra rapporti di diritto internazionale intercorrenti tra la Comunità e i suoi stati membri, o tra questi, e rapporti di diritto comunitario interno.

Si tratterebbe di una operazione come quella che, già nell'ambito dello Stato italiano, è stata operata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale tra rapporti di diritto internazionale e rapporti di mero rilievo internazionale, ritenendosi le regioni non escluse dalla possibilità di intrattenere rapporti di questo secondo tipo. Non difficile dovrebbe essere in sostanza una discriminazione tra rapporti internazionali, tra cui includere quelli dello Stato, da una parte, e la Comunità o gli altri stati membri, dall'altro; rapporti di mero rilievo internazionale, in cui una regione può trovarsi impegnata ove agisca oltre il territorio dello Stato ma in attività che non impegnano la soggettività e la responsabilità dello Stato e rapporti

intracomunitari non attinenti alla posizione di Stato membro, ma solo alla posizione di soggetto destinatario diretto del diritto comunitario.

Va, d'altra parte notata una certa esigenza della Comunità stessa a colloquiare con soggetti sub statali incaricati di dare applicazione nell'ambito dello Stato membro alle norme comunitarie.

Nelle norme riguardanti i Fondi strutturali si comincia a fare riferimento ai soggetti istituzionali in cui si articolano le competenze in una determinata materia nell'ambito dell'ordinamento dello Stato.

Il "quid novi" della riforma dei fondi strutturali è rappresentato infatti dall'introduzione del concetto di "partenariato". La nuova normativa prevede infatti che gli interventi finanziati dai fondi strutturali siano predisposti ed attuati in stretta concertazione fra Commissione, Stati membri e le autorità da questi ultimi designate a livello nazionale, regionale o locale.

Ciascuno deve partecipare in stretta intesa con gli altri al perseguimento di un obiettivo comune. Il principio del "partenariato" assegna per la prima volta agli enti regionali un ruolo formale nel processo decisionale comunitario.

Il concetto di partenariato si è già tradotto in una prassi e "la Commissione, come ha avuto modo di affermare Mr. B. Millan, è soddisfatta delle relazioni instaurate con gli enti regionali, anche se l'ordinamento costituzionale di taluni Stati membri -per non parlare delle differenze di orientamento politico ai livelli nazionale e regionale- rende talvolta difficile l'instaurarsi di un rapporto a tre".

Tutto ciò non vuol dire, però, che il cammino verso il passaggio dalla concezione di una sogettività della regione entro l'ordinamento comunitario a quella di sogetto dell'ordinamento possa essere rapido o sia, almeno, intrapreso.

Nessun segno sicuro può trarsi dal passaggio, a proposito di consultazione degli interessi regionali ai fini dell'elaborazione della politica regionale della C.E.E., dal modo in cui era concepito il Consiglio consultivo degli enti regionali e locali al modo in cui è concepito il Comitato delle regioni dall'art. 198/A del Trattato dell'Unione (Maastricht).

Si tratta di una evoluzione ancora troppo timida rispetto ad un modello convincente di rappresentazione effettiva a base politica degli interessi regionali.

Il Consiglio consultivo degli enti regionali e locali, era stato istituito dalla Commissione C.E. (17) col compito di dare consultazioni "su qualsiasi questione relativa allo sviluppo regionale e, in particolare, all'elaborazione e all'attuazione della politica regionale della Comunità, la quale comprende anche le implicazioni regionali e locali delle altre politiche della Comunità".

Tale organismo, sebbene composto da 42 membri "che hanno un mandato elettivo a livello regionale o locale", non può dirsi che istituzionalmente esprimesse esprima gli interessi degli enti regionali e locali da cui i componenti provengono, in quanto questi "sono nominati a titolo personale" ed in base alla competenza ed esperienza riguardo ai

(17) Decisione della Commissione 24 giugno 1988, n.487, in G.U.C.E. L. 247 del 6 settembre 1988.

problemi di sviluppo delle regioni e degli altri enti locali. Inoltre, la Commissione nominava (o avrebbe dovuto) i membri del Consiglio consultivo non per indicazione diretta delle regioni e degli enti locali, ma su proposta congiunta dell'assemblea delle regioni d'Europa, dell'Unione internazionale delle città e dei poteri locali e del Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa. Manca, dunque, in questo organismo un, sia pure indiretto, riconoscimento degli enti da cui i componenti provengono; come manca altresì un vincolo di dipendenza dall'investitura popolare ricevuta dai suoi membri, essendo essi, in quanto nominati a titolo personale, portatori della loro esperienza e non degli interessi dell'ente da cui provengono.

Il "Comitato delle regioni", istituito ora dal Trattato sull'Unione europea, è composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali nominati, su proposta degli stati membri, dal Consiglio all'unanimità.

In effetti, il nuovo organismo non si stacca molto dalla concezione del Consiglio consultivo, in quanto il Trattato non specifica in quali termini giuridici di mandato, i relativi membri "rappresentino le collettività regionali"; nè la normativa comunitaria contiene alcuna indicazione che vincoli gli Stati membri a proporre i propri rappresentanti in base ad una determinata derivazione dagli enti-regione o, almeno, dalle comunità locali regionali.

~~così come~~ La proposta del Parlamento europeo al riguardo era molto più significativa; essa prevedeva, infatti, che "il comitato è composto da rappresentanti democraticamente eletti dalle varie regioni e dagli enti locali della comunità"; stabilendo così un collegamento istituzionale tra corpo elettorale regionale, comitato ed ordinamento dell'Unione.

Ritiene, tuttavia, la dottrina che una legislazione nazionale di attuazione può farsi che i membri da proporre al Consiglio siano espressione proporzionale di ciascuna regione.

Di fronte ad un tale quadro di riferimento, andrebbe considerato che tutte le azioni che la Comunità svolge nell'ambito della c.d. "politica regionale della C.E." in termini giuridici costituiscano nient'altro che una forma di riaccentramento delle competenze in materia di interessi locali: non accentramento a Roma ma a Bruxelles.

Non sembra, di conseguenza, che vi sia altra via, per la riaffermazione del regionalismo, di quella del riconoscimento nei trattati del loro ruolo di soggetti dell'ordinamento comunitario e dell'indicazione in essi di ambiti di competenze giuridicamente garantiti.

Quanto sopra vale, ovviamente, in una visione della cura degli interessi delle comunità regionali quale era quella del regionalismo della nostra Costituzione del 1948: di un'epoca, cioè, in cui certi interventi pubblici limitati per aree circoscritte potevano essere efficaci.

La unicità del mercato europeo, realizzatosi di fatto ancora prima che in diritto; la scoperta che certe discipline possono essere efficaci se sono destinate a sistemi territoriali vasti (v.; per es., gli interventi a favore dell'ambiente o il potenziamento di sistemi produttivi) possono fare dubitare che legislazioni regionali polverizzate ed ~~aut~~atiche tra loro possono agevolare uno sviluppo complessivo e duraturo di una singola regione.

Quello che l'Europa nascente può significare nell'impostazione di una sua politica regionale è il teorema secondo cui a macroproblemi occorra rispondere con macrosistemi normativi.

Le regioni, allora, in attesa che ad esse venga riconosciuto un ruolo ufficiale ed istituzionale nell'ordinamento debbono -io credo- cominciare a capire le linee della politica di coesione -cui il Trattato di Maastricht dà particolare rilievo- e sperimentare i loro modi di inserimento in essa mediante proposte efficaci; sfruttando i fondi strutturali comunitari e soprattutto facendosi autori di progetti e richieste da presentare attraverso i canali già possibili.

Il futuro è nelle mani di una democratizzazione dell'Unione, attraverso l'evoluzione del suo Parlamento nel senso di effettivo organo produttore di norme e di rappresentante degli interessi degli elettori.

Giuseppe Pizzani
Ufficio legislativo e legale
Regione siciliana