

*La progressiva affermazione del ruolo delle Regioni nel
recepimento e nella formazione del diritto europeo*

*Le dinamiche dell'attività normativa regionale ed il contributo locale in materia di aiuti di Stato
regionali*

Diletta Paoletti e Massimo Bartoli

INDICE

<i>Prefazione</i>	3
Diletta Paoletti: <i>"Le Regioni italiane e il recepimento del diritto dell'Unione europea in materia ambientale: tra riforma del Titolo V e contenzioso costituzionale"</i>	6
1. Introduzione	6
2. Gli interventi del legislatore nazionale: prima e dopo la riforma del Titolo V	9
3. Il recepimento regionale del diritto europeo tra il 2006 ed il 2009: la "tutela dell'ambiente"	19
4. Conferma dei limiti del riparto costituzionale di competenze tra Stato e regioni nella prassi regionale di attuazione delle direttive europee in materia di ambiente	23
5. Il ruolo della Corte Costituzionale nella "gestione" del riparto delle competenze, con riferimento all'applicazione degli obblighi europei.	28
6. Conclusioni	39
Massimo Bartoli : <i>"La definizione degli Aiuti di Stato a finalità regionale alla luce del "dialogo strutturato" tra Commissione europea, Stati membri e Regioni"</i>	41
1. Premessa	41
2. La nozione europea di "Aiuto di Stato"	43
3. La definizione degli Aiuti di Stato a finalità regionale (ASfr) tra potere discrezionale della Commissione europea e scelte di politica regionale nazionali	46
4. L'individuazione delle aree beneficiarie degli ASfr nel "trialogo" tra Commissione, Stati membri e governi locali	51
5. L'adozione e la successiva modifica della Carta italiana sugli ASfr. Il caso della Regione Umbria	55
6. Conclusioni e prospettive per il "post - 2013"	59

Prefazione

Nel corso del tempo, e in virtù delle forme assunte dal processo di integrazione europea lungo i decenni, si sono avuti numerosi cambiamenti in riferimento al rapporto tra Comunità, Unione europea (UE) ed autorità sub-statali, interne agli Stati membri. Si è passati, infatti, da un'iniziale penalizzazione e mortificazione delle articolazioni interne agli Stati, corrispondente ai primi stadi del processo di integrazione, ad una loro crescente valorizzazione, conseguenza dei più recenti sviluppi di quest'ultimo. Gli albori dell'esperienza comunitaria, infatti, avevano prodotto effetti sostanzialmente “deleterii” nei confronti delle autonomie territoriali (allora si trattava solo dei *länder* tedeschi e delle Regioni italiane). Si era, infatti, verificata una “sottrazione di poteri e prerogative”. Per tali enti, venivano, ad esempio, ridotti i poteri di interazione nell'ambito dei procedimenti legislativi nei rispettivi Stati, che allora non potevano essere esercitati nei confronti di processi decisionali svolgentisi in sede sopranazionale (si pensi – per fare due esempi – al ruolo del *Bundesrat* tedesco, la camera rappresentativa delle autonomie territoriali, o all'iniziativa legislativa statale in capo alle Regioni italiane); venivano meno le tutele giurisdizionali dinanzi a decisioni prese a Bruxelles (mentre nel caso della legislazione nazionale, le autonomie territoriali potevano ricorrere ai tribunali di costituzionalità); molte delle competenze riservate dalle Costituzioni nazionali alle entità sub-statali venivano trasferite, in virtù dei Trattati istitutivi, alla stessa Comunità. A ciò, si aggiungeva – ad esempio nel caso italiano – la circostanza per cui il potere di attuazione e di esecuzione di regolamenti e di direttive spettasse allo Stato centrale, anche in materie costituzionalmente già riservate alle Regioni.

Ma, più in generale, era lo stesso processo di integrazione europea a “non vedere” le articolazioni istituzionali interne agli Stati e ad interagire e cooperare solo con questi ultimi. Le Comunità europee erano indifferenti all'esistenza – all'interno delle formazioni statali – di specifiche dimensioni istituzionali di tipo regionale e locale. Se la nozione di “regione” assumeva una qualche rilevanza, essa era essenzialmente intesa come dato di natura socio-economica, più che come livello di governo avente una propria fisionomia istituzionale. Tutte queste perdite – in termini di competenze, poteri e prerogative – non erano compensate, in questa prima fase, da forme di partecipazione al processo di integrazione europea. Successivamente, anche grazie all'aumento del numero degli Stati di natura federale o regionale nella *membership* dell'Unione, si è fatta più forte l'esigenza di un maggiore coinvolgimento e di una maggiore responsabilizzazione delle articolazioni territoriali, permettendo un rinnovamento dello stesso processo di integrazione a favore di queste. Tale processo di emancipazione ha avuto una prima fondamentale tappa nel Trattato di Maastricht, soprattutto con l'istituzione del Comitato delle Regioni (poi perfezionato e

potenziato nel suo funzionamento dai successivi Trattati di Amsterdam e di Nizza nonché, con l'attuale Trattato di Lisbona, riconosciuto quale "ricorrente non privilegiato" per l'esperimento dell'azione di annullamento di un atto vincolante dell'Unione di fronte alla Corte di Lussemburgo), con l'apertura del Consiglio dei Ministri ai rappresentanti delle entità sub-statali e con l'introduzione del principio di sussidiarietà, che sancisce di fatto il principio del "decentramento politico-istituzionale nell'architettura europea" (seppur qui declinato nel senso di una giustificazione, a livello di risultati raggiungibili, della stessa azione dell'Unione).

Infine, è il Trattato di Lisbona a produrre un sistematico riconoscimento delle articolazioni territoriali interne agli Stati. Nelle attuali disposizioni del Trattato, infatti, trovano ampio spazio i riferimenti alle "autonomie locali e regionali" ed ai "livelli centrali, regionali e locali". Inoltre, al maggiorato ruolo dei parlamenti nazionali nella formazione delle normative europee consegue, necessariamente, la crescita del ruolo delle autonomie locali che in essi eventualmente si riflettono. Ma la partita della valorizzazione del ruolo delle regioni con riferimento al processo di integrazione, non si gioca solo al livello europeo: molto dipende anche dagli Stati membri e dalla loro volontà di favorire tale valorizzazione. Il diritto europeo non può, infatti, interferire con le prerogative dello Stato in ordine alla sua organizzazione interna e in quanto in molti casi le "compensazioni" di cui hanno bisogno le regioni sono previste e disciplinate dal diritto interno.

Alla luce di quanto qui evidenziato, con la presente indagine si intende dare conto di due ambiti nei quali possa essere testimoniata tale rinnovata attenzione, da parte dell'ordinamento europeo, verso le realtà locali.

In tal senso, Diletta Paoletti opera una ricognizione complessiva sull'attività normativa delle Regioni italiane in attuazione degli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'UE. La tematica si inserisce nella più ampia cornice della partecipazione degli Stati membri – e delle loro articolazioni interne – al processo di integrazione europea, tradizionalmente strutturato in due dimensioni, entrambe di primaria importanza e collocate in un rapporto di consequenzialità logica e temporale, definite rispettivamente come "fase ascendente" e "fase discendente". Mentre la prima si riferisce alla partecipazione degli organi centrali e regionali all'elaborazione delle scelte governative (e dei conseguenti prodotti normativi) a livello europeo, la seconda – oggetto del contributo – fa riferimento all'attuazione nell'ordinamento interno di politiche e atti dell'Unione. In particolare, si procede ad analizzare la questione dei rapporti Stato-Regioni in merito al recepimento del diritto europeo, al fine di valutare in che modo il riparto delle competenze, così come stabilito dalla riforma del Titolo V della Costituzione, abbia inciso sull'efficienza e sulla puntualità dell'adeguamento del diritto interno agli obblighi provenienti dall'ordinamento dell'UE. Un *focus*

specifico è riservato alla materia della “tutela dell’ambiente”, quale terreno paradigmatico atto ad indagare, in particolare, le problematiche connesse al recepimento degli obblighi europei.

Massimo Bartoli analizza invece il tema degli aiuti di Stato a finalità regionale, così come questi si configurano alla luce del “dialogo strutturato” tra Commissione europea, Stati membri e Regioni. Tali aiuti, infatti, costituiscono strumenti di sviluppo ad alta specificità territoriale, idonei quindi ad influire sulle scelte interne di politica regionale e, al contempo, sono l’esito di un confronto, basato anche sul “compromesso politico”, tra Amministrazione centrale ed Amministrazioni regionali, condotto secondo un “processo dal basso”. E’ proprio nell’ambito di tale “dialogo strutturato” interistituzionale che è data possibilità, alle Regioni, di recitare un ruolo decisivo per l’individuazione degli elementi più critici legati allo sviluppo locale. Da un lato, l’intera materia è senz’altro afferente le dinamiche “discendenti” dettate dal rispetto della normativa europea sulla concorrenza, unitamente agli obiettivi “costituzionali” che i Trattati pongono in tema di coesione territoriale, sociale ed economica. Pur tuttavia, se la discrezionalità della Commissione appare pressoché assoluta per ciò che concerne il regime di autorizzazione e controllo degli aiuti, dal versante dell’individuazione delle aree beneficiarie gli Stati membri, con i propri governi locali, sono chiamati a recitare un ruolo maggiormente attivo. I termini del confronto vengono formalizzati con la predisposizione delle Carte nazionali sugli aiuti regionali, strumenti suscettibili di eventuali modifiche per meglio rispondere alle concrete esigenze dello sviluppo locale.