

## Le Regioni a Statuto speciale e la “fase ascendente” del diritto comunitario a cinque anni dalla entrata in vigore della legge n. 234 del 2012\*

di Maria Esmeralda Bucalo \*\*  
(1 marzo 2018)

**SOMMARIO:** 1. Premessa: principio rappresentativo e principio di sussidiarietà nel Trattato sull'Unione Europea - 2. Articolazione dei sistemi delle autonomie locali in Europa e partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario, a fronte del rafforzamento degli esecutivi - 3.1 L'analisi della normativa italiana in tema di partecipazione delle Regioni alla “fase ascendente” del diritto comunitario: la riforma del Titolo V e la legge n. 131 del 2003 – 3.2 (*segue*) Dalla legge n. 11 del 2005 alla legge n. 234 del 2012 - 4. L'attuazione della normativa nazionale nelle Regioni a Statuto speciale - 5. Riflessioni conclusive.

### 1. *Premessa generale: il principio rappresentativo ed il principio di sussidiarietà nel Trattato sull'Unione Europea*

La partecipazione regionale ai processi decisionali europei, come è noto, ha assunto un ruolo particolarmente rilevante a partire dal Trattato di Lisbona, divenendo elemento funzionale essenziale per l'Unione, la quale reperisce nel principio rappresentativo uno dei suoi fondamenti

L'art. 4.2 TUE dispone infatti che «l'Unione rispetta l'eguaglianza fra gli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie». Le autonomie locali dunque diventano parte integrante nel funzionamento dell'Unione, anche grazie al riconoscimento della coesione territoriale come obiettivo fondamentale della politica dell'Unione (art. 3.3 TUE).

Ciò conseguenzialmente ha dato nuova linfa e accentuato il rilievo presso gli organi dell'Unione del principio rappresentativo e del principio di sussidiarietà: il primo è individuato dall'art. 10.1 TUE come parte integrante del principio democratico, sul quale l'Unione fonda il suo funzionamento; il secondo, necessaria esplicitazione del primo, espresso dalla previsione per la quale «Le decisioni sono prese nella maniera più possibile aperta e vicina ai cittadini», consente ad «ogni cittadino [...] il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione». (art. 10.3 TUE).

Ed invero, nel Trattato di Lisbona il principio di sussidiarietà viene formulato in modo più ampio, poiché l'art. 5.3 TUE supera la precedente formulazione che circoscriveva la applicazione solo ai rapporti fra Unione e Stati membri e coinvolge i livelli substatali disponendo che «In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione»<sup>1</sup>.

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

Ciò dimostra come a livello europeo sia avvertita la necessità di associare all'esercizio della sovranità statale anche quella degli enti locali, rappresentando essi a livello sovranazionale un «tassello della complessiva legittimazione democratica dell'UE»<sup>2</sup>

Il Trattato di Lisbona, dunque, ha costituito un avanzamento del cd. processo di regionalizzazione dell'Unione Europea, che è andato di pari passo con quello portato avanti all'interno dei singoli Stati membri<sup>3</sup>. In Italia il processo di regionalizzazione si era concluso addirittura prima quando con la riforma del Titolo V era stato dato rilievo costituzionale alla partecipazione delle Regioni ai processi decisionali diretti alla formazione (in fase ascendente) e alla attuazione degli atti normativi europei.

Il ruolo riconosciuto alle autonomie territoriali nel contesto dell'Unione europea dal nuovo TUE, pur imponendo loro di continuare ad operare presso gli organi europei in via indiretta, per il tramite degli Stati, configura un' "Europa con le Regioni", che implica dunque una applicazione estensiva del principio di sussidiarietà nella prospettiva di avanzare verso una "democrazia della prossimità" in cui le decisioni siano prese il più possibile vicino ai cittadini<sup>4</sup>.

Se questo è il quadro dei principi del diritto dell'Unione, così come configurato dal Trattato di Lisbona, esso trova ad oggi due nuovi ostacoli alla sua piena realizzazione, determinati da dati reali. In primo luogo, la estrema varietà e articolazione all'interno di

---

1 L'art. 5.3 TUE prosegue disponendo che «Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo». Il citato Protocollo n. 2 ha valorizzato la partecipazione dei livelli substatali nella fase pre-legislativa, vincolando la Commissione europea ad accompagnare ogni progetto di atto legislativo con una scheda contenente elementi circostanziati per valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (art. 2). Sul piano del controllo preventivo del principio di sussidiarietà, ha introdotto il sistema di allerta precoce, c.d. *early warning system*: un meccanismo di portata innovativa che consente ai singoli Parlamenti nazionali, chiamati a consultare all'occorrenza i Parlamenti delle Regioni con potere legislativo, di intervenire nella c.d. fase ascendente del diritto europeo per verificare che i progetti di atti legislativi rispettino il principio di sussidiarietà (Protocollo n. 2, art. 6). Infine per quanto concerne il controllo giurisdizionale, la principale novità consiste invero nell'aver incluso il Comitato delle Regioni tra i soggetti legittimati ad adire direttamente la Corte di Giustizia, dinanzi alla quale può presentare ricorso non soltanto a tutela del principio di sussidiarietà ma anche per difendere le proprie prerogative ai sensi dell'art. 263, par. 3, del TFUE (art. 8.2). cfr. *ampliter* L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/01/Frosina-Regioni-Unione-Europea-dopo-Trattato-Lisbona.pdf>, 3 e A. CIANCIO, *Le Regioni speciali nella dimensione europea. Il caso della Sardegna*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.8/2017, 3-4.

2 A. CIANCIO, *Le Regioni speciali nella dimensione europea. Il caso della Sardegna*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.8/2017, 4. L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 2, ritiene che «il coinvolgimento delle Regioni nelle dinamiche di integrazione europea ha dimostrato ben presto di essere uno strumento indispensabile [...] per il processo di democratizzazione dell'Unione europea, nella misura in cui contribuisce a sviluppare un modello di democrazia di prossimità». Sul punto anche E. CASTORINA, *Processi decisionali europei e ordinamento siciliano*, in AA. VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Siciliana*, a cura di A. Ruggeri - G. Verde, Torino 2012, 331. Sui problemi relativi al cd. deficit democratico dell'UE A. CIANCIO, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, in *Riv. AIC*, 2014, n. 3.

3 L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 1; sul punto anche R. BIN – P. CARETTI – G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, 2015, 257 ss.

4 L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 2 e 4, la quale segnala anche i differenti orientamenti della dottrina che, seppur divergenti, enfatizzano le "potenzialità democratiche della cd. regionalizzazione": dalla teorizzazione di un sistema costituzionale europeo "a-statale" integrato da differenti livelli costituzionali a quella favorevole ad una "Europa delle Regioni", in cui il "terzo livello di governo" agisce insieme a quello statale e anche in sua sostituzione.

ciascuno Stato membro dei sistemi delle autonomie locali e regionali<sup>5</sup>, fra loro difficilmente comparabili, che rende quanto meno complicata la possibilità che si addivenga in tempi rapidi e certi a decisioni comuni presso gli organi dell'Unione, che coinvolgano anche il livello di governo locale. In secondo luogo, il nuovo movimento di attrazione verso il centro statale delle funzioni che, secondo i principi del decentramento e della sussidiarietà, erano già allocate presso gli enti più vicini al cittadino. Tale movimento centripeto, contrario a quello di cui si è detto sopra accennato, che ha avuto il suo culmine in Italia con la Riforma del Titolo V ed in Europa col Trattato di Lisbona, riguarda prioritariamente i singoli Stati membri nei loro rapporti con gli enti di governo decentrati<sup>6</sup>, che vedono una torsione in favore degli Esecutivi (nazionali e locali), ma, in seconda istanza, si riflette anche nei rapporti fra Stati ed Unione europea, innanzi alla crescente affermazione di movimenti e idee politiche euroscettici.

Tenendo conto di queste nuove tendenze, il lavoro ha come obiettivo quello di indagare lo stato dell'arte della partecipazione delle Regioni italiane, ed in particolare quelle speciali, alla cd. "fase ascendente del diritto comunitario", a cinque anni dalla entrata in vigore della legge n. 234 del 2012 che ha riformato la materia già precedentemente disciplinata dalla legge n. 11 del 2005.

## 2. *Articolazione dei sistemi delle autonomie locali in Europa e partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario, a fronte del rafforzamento degli esecutivi*

La summenzionata diversificazione fra gli ordinamenti degli Stati membri in ordine alla loro organizzazione territoriale si riflette ovviamente sulle modalità di partecipazione di questi ultimi alla formazione degli atti normativi comunitari.

Bisogna preliminarmente rilevare come il concetto di regionalismo si sia sviluppato a livello europeo negli ultimi trenta anni<sup>7</sup> e come il processo di regionalizzazione dell'Unione, sia stato infine accentuato grazie al Trattato di Lisbona.

Infatti, è del 1986 la adozione da parte del Parlamento europeo della Carta comunitaria della regionalizzazione, che all'art. 1 tenta una definizione di Regione come dotata di un territorio o di un insieme di territori organici, di una popolazione caratterizzata da elementi comuni come la lingua, la cultura, la storia e della volontà di conservare e sviluppare le proprie peculiarità culturali, sociali ed economiche.

---

5 Sulla varietà dei sistemi regionali in Europa J. LUTHER, *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, in *Le Regioni*, 2007, 940 e ss. e C. FASONE, *Le Assemblée legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, n. 3-4, 409 ss.

6 Il disegno di legge costituzionale C 2613-D "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione" poi non approvato in sede referendaria, costituzionalizzava di fatto un nuovo accentramento delle funzioni già allocate presso le Regioni, attraverso per esempio l'abolizione della potestà legislativa concorrente e la attribuzione di alcune di quelle materie alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Sulla citata riforma costituzionale la dottrina si è espressa con molteplici contributi, qui brevemente si può citare il completo dibattito presente su [dirittiregionali.org](https://dirittiregionali.org) e disponibile al seguente link <https://dirittiregionali.files.wordpress.com/2015/05/anno-20161.pdf>. Invero, ancor prima della riforma la giurisprudenza costituzionale, che qui non si ha modo di esaminare approfonditamente, aveva già proceduto ad uno svuotamento del decentramento legislativo voluto dalla Riforma del Titolo V.

7 J. LUTHER, *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, cit., 942, rileva che già il preambolo del trattato CEE di Roma del 1957 prometteva di ridurre il divario tra le diverse regioni.

È comunque dal 1997 e precisamente dal primo progetto di una Carta europea delle autonomie regionali che si diffonde una definizione di “collettività regionali” intese come enti intermedi “situati tra il governo centrale e le collettività locali”<sup>8</sup>.

Ad oggi si deve condividere però l’opinione di coloro che ritengono che la estrema diversità dell’organizzazione territoriale degli Stati membri non consenta la loro *reductio ad unum*, né lo sviluppo di un unico modello europeo di Regione, anche in relazione al fatto che «il principio comune delle politiche istituzionali europee è la composizione e la comunicazione dei modelli»<sup>9</sup>.

Il citato processo di regionalizzazione, per quel che è l’oggetto di interesse di questo studio, ha dato risalto al ruolo svolto dalle Assemblee regionali dotate di poteri legislativi nei processi di attuazione (in fasce discendenti), ma anche di formazione (in fase ascendente) del diritto dell’Unione europea<sup>10</sup>. In particolare, l’interesse che dal Trattato di Lisbona in poi ha suscitato l’attività delle Assemblee regionali in fase ascendente costituiva una novità assoluta nell’ambito del diritto dell’Unione da sempre indifferente a quale organo degli enti territoriali venisse coinvolto nei processi decisionali, a fronte della determinazione pressoché costante degli Stati membri di coinvolgere gli organi esecutivi locali<sup>11</sup>.

Considerando che nell’Unione solo 8 degli Stati membri attribuiscono alle Assemblee regionali poteri legislativi, è bene analizzare preliminarmente la posizione di queste ultime nei confronti degli esecutivi regionali, poiché esiste un evidente contrasto tra gli organi che aspirano a rappresentarne gli interessi locali in sede europea<sup>12</sup>. Ciò accade sia in Stati, come l’Italia, non dotati di una “Camera delle Regioni”, sia in Stati dove tale

---

8 Sebbene J. LUTHER, *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, cit., 945 evidenzi come tale definizione riduca a tre livelli realtà istituzionali più complesse, come erano le province italiane e i dipartimenti francesi, e come ciò abbia inciso sulla libertà di scelta degli stati quanto alla loro organizzazione territoriale dei livelli di governo.

9 J. LUTHER, *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, cit., 952, il quale sembra anche rigettare l’idea che il modello cui debbano approdare tutti gli Stati europei debba necessariamente essere il federalismo integrale su tutti i livelli. Il modello federale infatti non è semplicemente un modello che garantisce la massima autonomia, ma è un modello qualitativamente diverso dal regionalismo. Piuttosto, l’A. propende maggiormente per la “democrazia regionale” che consente di relativizzare e mantenere le differenze fra federalismo e regionalismo.

10 Cfr. il citato art. 6 del Protocollo n. 2 relativo alla procedura cd. di *early warning system*.

11 Si consideri per esempio l’inclusione di rappresentanti dei Governi regionali all’interno delle delegazioni nazionali presso il Consiglio dell’Unione europea, ex art. 203, par. 1, TCE il quale stabilisce che il Consiglio è formato da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato ad impegnare il Governo, e che le delegazioni degli 8 Stati membri dotati di “Regioni legislative” presso il Comitato delle Regioni siano formate prevalentemente da organi degli esecutivi regionali. Quanto a quest’ultimo punto bisogna invero ricordare che l’art 6 bis della legge n. 11 del 2005 aveva già previsto che la delegazione italiana fosse formata da membri delle Assemblee legislative regionali. Tale designazione però è avvenuta su proposta della Conferenza dei Presidenti di Regione senza consultare la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali e delle Province autonome né i singoli Consigli regionali. In generale sulla partecipazione delle Regioni italiane agli affari comunitari si vedano C. Odone, *Regioni e diritto comunitario: il quadro delle norme di procedura e l’attuazione regionale delle direttive*, e L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2007, rispettivamente, pp. 327-352 e 353-430.

12 C. FASONE, *Le Assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari*, cit., 420 e M. PLUTINO, *La partecipazione delle Regioni alla formazione della decisione politica comunitaria*, in AA. VV. *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino 2003, 7.

Camera esiste, poiché essa spesso non soddisfa la “vocazione partecipativa” delle Assemblee legislative regionali<sup>13</sup>.

Tale conflitto nasce evidentemente da una sorta di confusione dei ruoli dei due organi: la pretesa degli esecutivi locali di rappresentare la Regione nei processi decisionali europei nasce dal loro “potere di rappresentanza esterna”. Ciò però non può confondersi con la “natura rappresentativa” degli organi assembleari, i quali rappresentano appunto le collettività territoriali, sia che essi siano dotati di poteri legislativi, sia che non lo siano<sup>14</sup>. D’altro canto il ruolo delle Assemblee rappresentative locali nei processi decisionali europei può giustificarsi sotto tre punti di vista: il primo relativo alla attuazione del diritto europeo attraverso l’esercizio della potestà legislativa (laddove ne siano dotate); il secondo relativo al controllo che esse operano sui governi nazionali e locali e sulle istituzioni europee soprattutto nella fase di formazione degli atti comunitari; infine il terzo relativo alla cooperazione con altre Assemblee omologhe, con i Parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo<sup>15</sup>.

Circoscrivendo in questa sede l’analisi agli ordinamenti locali degli Stati membri nei quali le Assemblee rappresentative sono dotate di poteri legislativi e osservando in particolare la cd. “fase ascendente”<sup>16</sup> del diritto europeo, è evidente come la partecipazione delle Regioni a tali procedure decisionali siano intanto influenzate dalla forma di governo parlamentare in base alla quale si organizzano tutte le Regioni europee dotate di poteri legislativi<sup>17</sup>. In secondo luogo, parte della dottrina ha avuto modo di rilevare che «laddove esiste un regionalismo o un federalismo asimmetrico (come in Belgio o in Spagna) la cooperazione orizzontale tra Assemblee legislative è molto limitata

---

13 C. FASONE, *Le Assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari*, cit., 420 ricollega tali problemi a ragioni strutturali, prendendo ad esempio il *Bundestrat* che è formato da rappresentanti degli esecutivi dei *Länder*. Sul tema della funzione svolta dal *Bundestrat* nell’ambito del diritto dell’Unione europea altra parte della dottrina ne sottolinea il ruolo centrale riservatogli dal riformato art. 23 c. 4-6 GG. Il *Bundestrat* infatti “mantiene comunque l’ultima parola nella gran parte delle materie decise in ambito comunitario [...] e offre una efficace tutela ai *Länder* contro ulteriori travasi di competenze nel quadro del processo di integrazione europea”, L’art. 23 GG infatti “stabilisce sostanzialmente una doppia riserva di assenso dei *länder*, espressa attraverso il *Bundestrat* sia per trasferimenti di competenze all’UE sia per la approvazione degli atti di diritto derivato cui partecipa il governo federale in seno agli organismi comunitari”. Così F. PALERMO, J. WOELK, *Il Bundestrat, tra continuità e ipotesi di riforma*, in *Le Regioni*, 1999, 1101-1106. Può essere citata consistente letteratura sul tema, *ex plurimis* B. PEZZINI, *Il Bundestrat della Germania federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano, 1990; F. PALERMO, J. WOELK, *Germani*, Bologna, 2005; F. PALERMO, *Germania e Austria: modelli federali e bicamerali a confronto*, Trento 1997, e. ID., *Il nuovo riparto delle competenze legislative nell’ordinamento federale tedesco, tra retorica ed effettività*, in *Dir. Pubbl. comp.* 2007, I, 98 ss. *ermania e Austria: mod*; J. WOELK, *La Germania. Garanzia costituzionale ed efficienza nella collaborazione fra Bund e Länder*, in S. ORTINO (a cura di), *Elaborazione e attuazione del diritto co- munitario. Valutazione delle esperienze comparate e proposte per l’Italia*, Bolzano, 1999, 47 ss.

14 M. PLUTINO, *La partecipazione delle Regioni alla formazione della decisione politica comunitaria*, cit., 75.

15 C. FASONE, *Le Assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari*, cit., 421.

16 C. FASONE, *Le Assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari*, cit., 422 condivisibilmente sostiene che, a differenza di quanto accaduto per l’apporto regionale alla “fase discendente” resasi immediatamente necessaria quanto meno per evitare che lo Stato incorresse in sanzioni dovute al mancato recepimento della normativa comunitaria, quanto alla “fase ascendente” solo la prassi ha potuto dimostrare che l’attuazione di un atto è tanto più corretta e tempestiva quanto più il “soggetto esecutore” è stato preventivamente consultato sulla proposta e ha avuto modo di esaminare.

17 Sul punto A. RINELLA e C. BARBERA, *Le Assemblee legislative territoriali negli ordinamenti federali*, Padova 2008, 54 ss.

– al contrario di quanto accade, ad esempio, in Austria –, mentre diventa assolutamente prioritario il rapporto bilaterale con l'Esecutivo regionale/statale»<sup>18</sup>.

L'esempio austriaco sembra in effetti realizzare un dialogo costante e proficuo fra Assemblee legislative dei *Länder* ed il *Bundesrat*. Quest'ultimo infatti è tenuto ad informare costantemente i primi dei progetti normativi dell'Unione, ma la Costituzione all'art. 23 co. 2 stabilisce anche che «Se la Federazione si trova di fronte ad un parere univoco dei *Länder* rispetto ad un progetto nel quadro dell'Unione Europea, che riguardi materie la cui legislazione è di competenza dei *Länder*, la Federazione è vincolata a tale parere nell'ambito delle trattative e degli accordi con l'Unione Europea». Inoltre le Diete regionali austriache già dal 2006 svolgono il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei progetti normativi comunitari e hanno messo a punto una particolare procedura, consolidata nella prassi, per la quale i *Länder* hanno ripartito fra loro per materia il compito di esaminare i progetti comunitari, a seconda degli interessi che ritengono prevalenti e alla luce dell'esame del programma legislativo e di lavoro della Commissione europea<sup>19</sup>.

Lasciando da parte il proficuo esempio austriaco e nonostante il *trend* inaugurato dalle disposizioni del Trattato di Lisbona, non si può non notare che il rafforzamento degli Esecutivi, sia a livello nazionale che locale, sia una tendenza che incide anche sul processo di integrazione europea<sup>20</sup>. Conseguentemente, la partecipazione fattiva delle Regioni al processo di formazione del diritto dell'Unione, al di là del necessario raccordo con il rispettivo Parlamento nazionale, imporrebbe un deciso rinvigorismento dell'esercizio della loro funzione di controllo e indirizzo sugli Esecutivi e sulle Istituzioni dell'Unione<sup>21</sup>.

### 3.1 *L'analisi della normativa italiana in tema di partecipazione delle Regioni alla "fase ascendente" del diritto comunitario: la riforma del Titolo V e la legge n. 131 del 2003*

Guardando all'ordinamento italiano, è noto che sia stata la Riforma del Titolo V a dare un ulteriore impulso alle Regioni per il riconoscimento della loro "dimensione comunitaria"<sup>22</sup>, inserendo al co. III dell'art. 117 Cost. i rapporti fra Regioni e Unione europea fra le materie di potestà concorrente e dando fondamento costituzionale al coinvolgimento delle Regioni alla fase ascendente del diritto comunitario grazie al co. V<sup>23</sup>.

18 C. FASONE, *Le Assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari*, cit., 423, la quale rileva come il Parlamento scozzese si fosse dimostrato il più attivo fra le assemblee legislative locali nella attivazione delle procedure cd. di allerta precoce, insieme al Parlamento di Westminster, che a sua volta era stato l'unico Parlamento nazionale ad aver consultato e ad aver tenuto conto con sistematicità delle osservazioni espresse dalle Assemblee legislative regionali.

19 Cfr. H. SCHÄFFER, *La partecipazione dei Länder austriaci alla formazione della volontà dell'Unione europea*, in AA.VV., *L'Europa delle autonomie*, a cura di A. D'Atena, Milano 2003, 3 ss. A. ZEI, *La partecipazione del Parlamento austriaco al processo di europea*, in *Nomos*, 2006, 11 ss.

20 G. BERTI, *Governo tra Unione europea e autonomie territoriali*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 9-20 e G. RIVOSECCHI, *Consigli regionali e raccordi intergovernativi*, relazione tenuta in occasione del convegno su "Nuove regole per nuovi Consigli regionali", Roma, LUISS Guido Carli, 4 maggio 2009.

21 G. RIVOSECCHI, *Consigli regionali e raccordi intergovernativi*, cit.

22 B. SARDELLA, *La "dimensione comunitaria" dei nuovi Statuti regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, 431.

23 Vedi ampia bibliografia sul tema. Fra i più B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino 2008, 115 ss.; g. SERGES, *Art. 117 co. V*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino 2006, III 2263 ss.;

Sulla riforma in tema di rapporti fra Unione europea e Regioni la dottrina apparve inizialmente divisa fra due posizioni: chi riteneva praticamente nulla la portata innovativa della nuova disciplina, che avrebbe solo costituzionalizzato quanto già previsto in via legislativa dalla legge La Pergola n. 86 del 1989<sup>24</sup>, e chi invece<sup>25</sup> riteneva che costituzionalizzare i rapporti fra Regioni e Unione europea, ampliando gli ambiti di competenza legislativa regionale e sottraendole allo Stato, avesse contribuito al riconoscimento di «un *diritto costituzionalmente qualificato* delle Regioni a partecipare, nelle materie di propria competenza, alla formazione e alla attuazione del diritto comunitario»<sup>26</sup>.

La disciplina di attuazione delle nuove norme costituzionali, le procedure e gli strumenti di partecipazione alla formazione degli atti comunitari sono stati poi forniti dalla legge La Loggia n. 131 del 2003<sup>27</sup> e dalla legge n. 11 del 2005<sup>28</sup> «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari», la quale ha sostituito la precedente legge La Pergola n. 86 del 1989.

Quanto alla prima, per quanto concerne l'oggetto del presente studio e dunque quanto alla attuazione della fase ascendente, l'art. 5 rubricato «Attuazione dell'articolo 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle Regioni in materia comunitaria»<sup>29</sup> tratteggia la partecipazione regionale in forma solo parziale, rinviando ad un «successivo accordo generale di cooperazione tra Governo, Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni» relativo alle modalità di partecipazione dei rappresentanti regionali alle delegazioni italiane e dando al Governo un ruolo centrale laddove disponeva che «*Nelle materie che spettano alle Regioni ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, il Capo delegazione, che può essere anche un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma, è designato dal Governo sulla base di criteri e procedure determinati con un accordo generale di cooperazione tra Governo, Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni*» (corsivo mio)<sup>30</sup>.

Nonostante il fatto che la citata disciplina risultasse innovativa rispetto a quella precedentemente vigente affermando un *diritto-dovere* delle Regioni di partecipare alla

---

A. D'ATENA, *Le Regioni e l'Europa*, in *Quaderni regionali*, 2002, 373 ss.; F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 2002, 688 ss.; P. CARETTI, *Potere estero e ruolo "comunitario" delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, ivi, 2003, 555 ss.

24 A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Rass. Parl.*, 2002, 913 ss.

25 S. BARONCELLI, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona*, Torino 2008, 137.

26 C. BERTOLINO, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario*, in *Le Regioni*, 2009, 1255.

27 L. 5 giugno 2003 n. 131.

28 L. 4 febbraio 2005 n. 11.

29 Vedi commenti di E. CRIVELLI, M. CARTABIA, *Art. 5*, in AA.VV. *L'attuazione del nuovo titolo V, parte seconda, della Costituzione*, a cura di P. Cavaliere e E. Lamarque, Torino 2004, 113 ss.; L. CIAURRO, *Art. 5*, in AA.VV., *Legge 'La Loggia'. Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131, di attuazione del Titolo V della Costituzione*, a cura di F. Bassanini, Rimini 2003, 101 ss.; L. CHIEFFI, *Il ruolo della Regione nella fase ascendente della decisione comunitaria*, in AA.VV., *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna*, a cura di G. Cataldi, A. Papa, Napoli 2005, 57 ss.

attività del Consiglio, dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione, l'accordo di attuazione dell'art. 5 della legge n. 131 del 2005<sup>31</sup> si è in effetti adeguato a quanto disposto dalla legge La Loggia, garantendo un ruolo di primazia ai Governi – nazionale e regionali- nella composizione delle delegazioni (*i.e. delegazioni del Governo*) relative alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati di Consiglio e commissione (art. 2 e 3), a tutto svantaggio degli organi parlamentari.

Inoltre, quanto alle materia di potestà legislativa residuale ex art. 117 co. IV Cost. l'accordo ha interpretato in senso restrittivo la "possibilità" di cui all'art. 5 della legge La Loggia che un regionale fosse posto a capo della delegazione, disponendo invece che «Nelle materie di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, la funzione di capo delegazione è attribuita al *rappresentante del Governo*, [...] salva diversa determinazione assunta, su istanza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, mediante apposita intesa con il Governo da raggiungersi in sede di conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano» (corsivo mio)<sup>32</sup>.

Si imputava dunque formalmente al Governo centrale la piena responsabilità dei rapporti con Unione europea, con la giustificazione che si dovesse garantire l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana, sebbene secondo parte della dottrina alla luce del dettato costituzionale «sarebbe stato più opportuno riferirsi alla delegazione italiana, piuttosto che a quella del Governo»<sup>33</sup>.

Ma prima ancora che fosse concluso l'accordo, l'art. 5 della l. 131 del 2003 fu impugnato davanti la Corte costituzionale dalla Regione Sardegna e dalla Provincia autonoma di Bolzano per violazione dell'art. 117 co. III Cost. che assegna alla potestà legislativa concorrente la materia dei rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni. Inoltre veniva eccepito che la disposizione impugnata fosse carente di un meccanismo capace di assicurare una effettiva consistenza alla partecipazione regionale nelle delegazioni nazionali, che invece potrebbe essere garantita qualora si imponesse un numero minimo di rappresentanti regionali o addirittura nelle materie di competenza residuale la partecipazione soltanto delle Regioni.

---

30 Definisce "parziale" l'attuazione dell'art. 117 co. V Cost. data dall'art. 5 della legge La Loggia R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione europea*, in AA.VV., *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, a cura di L. Daniele, Napoli 2006, 172-173.

31 Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari. Accordo, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131. (Repertorio atti n. 2537). ([GU Serie Generale n.75 del 30-03-2006](#)).

32 Art. 4 dell'Accordo. Il successivo art. 5 lett. b) ha esteso quanto previsto con riferimento alle materie per le quali l'art. 117 della Costituzione attribuisce potestà legislativa residuale ovvero concorrente alle Regioni ordinarie anche alle materie, per le quali è riconosciuta potestà legislativa esclusiva ovvero concorrente dai rispettivi statuti speciali.

33 R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane*, cit., 173



La Corte costituzionale con sentenza n. 239 del 2004 respingeva i ricorsi<sup>34</sup>, con una pronuncia che ha diviso la dottrina fra coloro che ne condividevano la scelta e coloro che invece ritenevano non esaustive e forzate le motivazioni della decisione<sup>35</sup>.

Quanto al primo motivo di ricorso, la Corte ha avuto modo di definire i rapporti fra il comma 3 e il comma 5 dell'art. 117 Cost., facendo della prima disposizione una sorta di "competenza residuale"<sup>36</sup>, cui andrebbero ricondotti tutti i rapporti tra le Regioni ed enti esterni all'ordinamento statale che però non ricadano in altre competenze affidate in via esclusiva alla legge dello Stato. Il comma 5 dell'art. 117 Cost. istituirebbe appunto «una competenza statale ulteriore e speciale rispetto a quella contemplata dall'art. 117 co. III Cost., concernente il più ampio settore dei rapporti internazionali e dell'Unione europea delle Regioni»<sup>37</sup>.

Dunque, alla luce della citata pronuncia, se si volesse definire l'oggetto della disciplina di cui al comma 5 dell'art. 117 Cost. esso consisterebbe nella «disciplina delle (sole) 'procedure' secondo cui deve essere assicurata la partecipazione delle Regioni ad esprimere, in concorso con gli organi governativi o in loro sostituzione, la posizione dello Stato italiano nei procedimenti di formazione degli atti comunitari»<sup>38</sup>. Ogni altra forma di relazione diretta fra Regioni e Unione europea ben può essere disciplinata autonomamente dalle prime, ai sensi dell'art. 117 co. III Cost., ovviamente nel rispetto dei principi generali fissati dalla normativa statale.

Conseguentemente la Corte individuava nel concreto atteggiarsi degli accordi raggiunti e dunque nelle intese stesse (quando sarebbero state concluse) i possibili atti lesivi delle autonomie regionali speciali e ordinarie, cosicché queste ultime avrebbero potuto fare ricorso agli appositi strumenti di tutela delle loro posizioni laddove si ritenessero vulnerate.

È comunque da evidenziare che la pronuncia sorvolava sul rilievo di non poco momento per il quale il co. 5 dell'art. 117 Cost. facesse riferimento a «norme di procedura stabilite da legge dello Stato», mentre la legge dello Stato avesse in tal senso rimesso tale competenza ad un'altra ed inedita fonte<sup>39</sup> (i.e. l'Accordo)

34 C. cost. 19 luglio 2004 n. 239, in *Giur. Cost.*, 2004, 2505 ss., con nota di F. GHERA, *La partecipazione delle regioni ai processi decisionali comunitari alla luce del nuovo art. 117, comma 5, Cost. e della legge n. 131 del 2003*, ed in *Le Regioni*, 2005, 225 ss. con nota di L. VIOLINI, *Legge "La Loggia" e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari: la Corte (a buon diritto) assolve le scelte legislative, benché incompiute*.

35 Fra questi ultimi R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane*, cit., 176.

36 Così la spiega bene F. GHERA, *La partecipazione delle regioni ai processi decisionali comunitari*, cit., 2523.

37 Punto 4 del considerato in diritto della sentenza.

38 F. GHERA, *La partecipazione delle regioni ai processi decisionali comunitari*, cit., 2524, che reperiva nella pronuncia della Corte una posizione meno restrittiva per le Regioni di quanto non apparisse a prima vista; *contra* R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane*, cit., 175-176, che riteneva invece che il richiamo a norme di procedura da stabilirsi con legge dello Stato non potesse intendersi come «un grimaldello per rendere illusorie o non dotate della necessaria efficacia le forme di partecipazione riconosciute alle Regioni».

39 Così F. GHERA, *La partecipazione delle regioni ai processi decisionali comunitari*, cit., 2522, che ritiene che tale rinvio operato dalla legge all'intesa potrebbe considerarsi incostituzionale, citando a sostegno L. CIAURRO, *Art. 5*, cit., 102 e I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, 205, i quali entrambi fanno riferimento rispettivamente a "catene di rinvii" e al fatto che "il rinvio legislativo conferisce a questo tipo di atto del tutto informale valore normativo, creando una nuova tipologia di atti il cui valore vincolante è indiscutibile".

Quanto al secondo motivo di ricorso relativo alla carenza di un meccanismo capace di assicurare una effettiva consistenza alla partecipazione regionale nelle delegazioni nazionali, la Corte si limitava semplicemente a ritenere infondate le doglianze delle ricorrenti, affermando che nelle delegazioni debba essere prevista la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome. Mentre alla rivendicazione per la quale nelle materie di competenza residuale la delegazione dovesse essere formata soltanto da rappresentanti delle Regioni e comunque nelle materie di competenza primaria ai sensi degli Statuti speciali il capodelegazione dovesse essere necessariamente un rappresentante regionale, la Corte rispondeva rigettando anche questo motivo di ricorso sulla scorta della esigenza di garantire "l'unitarietà della posizione della delegazione italiana" nei confronti dell'Unione europea.

### 3.2 (segue) dalla legge n. 11 del 2005 alla legge n. 234 del 2012

Se quella dettata dalla legge La Loggia è la disciplina della partecipazione "diretta" delle Regioni ai processi decisionali dell'Unione, quella relativa alla cd. "partecipazione indiretta" è stata innovata in primo luogo dalle legge n. 11 del 2005 (legge Buttiglione) che ha sostituito totalmente la precedente legge n. 86 del 1989 (legge La Pergola), poi attuata con due atti normativi secondari cui rinvia l'art. 2 della stessa l. 11/2005<sup>40</sup>. Essa ha un contenuto innovativo rispetto alla disciplina previgente, soprattutto per quanto concerne la materia della partecipazioni delle Regioni, ed invero anche di altri soggetti quali enti locali e Parlamento, alla «formazione della posizione italiana nella fase della predisposizione degli atti comunitari»<sup>41</sup>.

La legge del 2005 predispondeva un impianto alquanto complesso di procedure e di strumenti che quanto alla partecipazione indiretta alla formazione del diritto dell'Unione europea distingue tra oneri di informazione a carico degli organi statali e vere e proprie norme di procedura interne.

Quanto ai primi, l'art. 5 co. 1 della l. 11/2005 dispone che i progetti e gli atti di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 3 sono trasmessi dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro per le politiche comunitarie, contestualmente alla loro ricezione, alla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e alla Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome, ai fini dell'inoltro alle Giunte e ai Consigli regionali e delle province autonome, indicando la data presunta per la loro discussione o adozione<sup>42</sup>. I summenzionati progetti sono quelli relativi alla formazione di atti dell'Unione europea, quelli preordinati alla formulazione degli stessi, e alle loro modificazioni, nonché i documenti di consultazione, quali libri verdi, libri bianchi e comunicazioni, predisposti dalla Commissione dell'UE. Essi

---

40 D.P.C.M. 9 gennaio 2006, *Regolamento per il funzionamento del Comitato interministeriale per gli Affari comunitari europei (CIACE), istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 2 della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (GU n. 28 del 3 febbraio 2006)*. D.m. 9 gennaio 2006, *Regolamento per il funzionamento del Comitato tecnico permanente istituito presso il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie dall'art. 2, comma 4, della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (GU n. 28 del 3 febbraio 2006)*.

41 Così come espressamente indicato dall'art. 1, co. 1 della l. 11 del 2005 fra le finalità della disciplina.

42 L'art. 5 co. 2 della l. 11/2005 dispone che «Con le stesse modalità di cui al comma 1, la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche comunitarie assicura alle regioni e alle province autonome un'informazione qualificata e tempestiva sui progetti e sugli atti trasmessi che rientrano nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome, curandone il costante aggiornamento».

sono preliminarmente «trasmessi alle Camere dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro per le politiche comunitarie, contestualmente alla loro ricezione, per l'assegnazione ai competenti organi parlamentari, con l'indicazione della data presunta per la loro discussione o adozione» (art. 3 co. 1 e 2).

Alle Regioni è dato un termine di venti giorni dalla data del ricevimento degli atti per trasmettere le loro osservazioni alla Presidenza del Consiglio o al Ministero delle Politiche comunitarie in merito alle proposte o ai documenti trasmessi, per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle Regioni o dei Presidenti delle Assemblee (art. 5 co. 3 Cost.). In questo la disciplina del 2005 non pare innovativa rispetto alla precedente Legge La Pergola e quindi restano valide le critiche mosse dalla dottrina sugli eccessivi oneri di trasmissione, spesso poco efficaci, procedure pesanti e farraginose, nonché sulla estrema brevità del termine imposto alle Regioni per trasmettere le loro osservazioni<sup>43</sup>.

Brevità del termine che riguardava peraltro anche la procedura relativa di cui al comma 4 dello stesso art. 5 per il quale le Regioni possono chiedere per il tramite del Governo la convocazione della Conferenza Stato-Regioni qualora un progetto di atto normativo comunitario riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle Regioni. Decorso tale termine il Governo avrebbe potuto comunque procedere<sup>44</sup>.

Relativamente alla procedura di cui sopra, parte della dottrina ha potuto constatare come dal testo non fosse sufficientemente chiaro se la possibilità delle Regioni di incidere sulla formazione della posizione italiana, per mezzo di un'intesa da concludersi in Conferenza Stato-Regioni o per mezzo dell'apposizione di una riserva di esame, potesse essere esercitata non solo in sede di iniziativa, ma anche lungo tutto il suo *iter* di formazione dell'atto<sup>45</sup>.

Altra novità della l. 11/2005 era l'istituzione del CIACE (Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei)<sup>46</sup> istituito presso la Presidenza del Consiglio «al fine di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea e di consentire il puntuale adempimento dei compiti di cui alla presente legge» (art. co. 1). Invero non è chiaro il ruolo che tale comitato dovrebbe svolgere e i suoi rapporti con la Conferenza Stato-Regioni, le cui competenze vengono fatte salve. Ciò comporta un forte rischio di sovrapposizione fra gli organi, come ha avuto modo di sottolineare parte della dottrina<sup>47</sup>.

---

43 Così A. TIZZANO, *I meccanismi della legge La Pergola: una radiografia dei problemi di funzionamento*, in *Foro it.*, 1999, n. 10, 333 ss.; R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane*, cit.. 181; P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e alla attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, 2012, 5-6, 841.

44 Il successivo comma 5 dello stesso art. 5 per evitare che il ricorso a tale procedura fosse reso inutile dalla procedura comunitaria consentiva che la Conferenza chiedesse al Governo l'apposizione, in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea, di una riserva di esame. Anche qui, decorso infruttuosamente il termine di venti giorni il Governo avrebbe comunque potuto procedere.

45 R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane*, cit.. 182 sostiene che una lettura costituzionalmente orientata dovrebbe far propendere per garantire il ricorso a tali procedure in tutte le fasi del procedimento.

46 Oggi l'art. 2 della legge n. 234 del 2012 lo ha denominato CIAE (Comitato Interministeriale per gli Affari Europei), pur mantenendo le stesse funzioni.

47 R. CAFARI PANICO, *Il ruolo delle autonomie locali nel progetto di Costituzione europea*, in AA.VV., *IL futuro dell'Unione europea. Sviluppi nelle sue politiche*, a cura di M. C. Baruffi, Padova 2004, 107 ss.

Pur evidenziando gli elementi di novità della legge Buttiglione, individuati nella possibilità delle Regioni di partecipare alla formazione degli atti dell'Unione, la dottrina evidenziava come un primo elemento di criticità dovesse rilevarsi nel ruolo centrale che veniva comunque affidato al Governo, per il cui tramite le Regioni potevano agire, e che le relegava ad una funzione meramente consultiva e non vincolante<sup>48</sup>.

Come si è avuto modo di accennare all'inizio di questo contributo, l'esigenza di modificare nuovamente la disciplina della partecipazione italiana alla formazione e alla attuazione del diritto dell'Unione europea nasce dalle numerose innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona e dai due Protocolli ad esso annessi sul ruolo dei Parlamenti nazionali e sul controllo preventivo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà.

La legge n. 234 del 2012 va però oltre questo primo obiettivo: con i suoi 61 articoli abroga la legge n. 11 del 2005, portando a compimento il percorso cominciato con la legge La Pergola e disegna un assetto completo della disciplina, tanto che secondo parte della dottrina potrebbe essere considerata il "Testo Unico" o "Codice dei Rapporti fra diritto interno e diritto dell'Unione europea"<sup>49</sup>, sebbene non manchino alcune criticità<sup>50</sup>.

Partendo dagli aspetti positivi della riforma e per quel che concerne l'oggetto del presente studio, essa muove dal presupposto di volere dare nuovo slancio alla funzione del Parlamento e delle Assemblee legislative locali nel processo di formazione in fase ascendente del diritto comunitario, ma tale slancio resta comunque parzialmente incompiuto. Infatti, a parte alcune nuove funzioni e ipotesi contemplate direttamente nel Trattato di Lisbona e nei Protocolli annessi e recepite dalla legge, come la partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà (art. 8), la partecipazione delle Camere al cd. dialogo politico con le istituzioni europee (art.9), le procedure semplificate di modifica dei Trattati (art. 11), il vero responsabile della posizione italiana nel processo decisionale europeo resta il Governo. Alle Camere, a fronte della gran mole di informative da parte dell'Esecutivo, resta la sola possibilità di "partecipare" alla formazione della posizione politica dell'Italia attraverso solo atti di indirizzo<sup>51</sup>.

Sempre per quanto attiene alla posizione del Parlamento, deve segnalarsi la perdurante astrattezza e debolezza delle disposizioni legislative relative al rapporto con le Regioni, come per esempio l'art. 8 co. 3 che, in tema di controllo preventivo sul principio di

---

48 T. GROPPÌ, *Regioni e diritto comunitario: il disegno di legge di modifica della legge La Pergola*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, 259 ss., parlava di lettura "minimalista" della riforma costituzionale quanto al coinvolgimento delle Regioni nella fase ascendente; F. POCAR, *Con l'abrogazione della legge La Pergola maggior peso nella fase ascendente*, in *Guida al diritto*, 2005, 9, 32 ss.; R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane*, cit., 184, rileva anche un rischio serio di compressione del principio autonomistico.

49 La definiscono tale R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. Odone, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2015, supplemento, 10.

50 Così P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia*, cit., 839 ss.; A. IACOVIELLO, *Strumenti e procedure per la partecipazione dell'Italia al processo decisionale europeo: il sistema delineato dalla legge 234/2012 e dalle leggi regionali*, in AA.VV., *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact. Gli Effetti dell'integrazione economica e politica europea sull'ordinamento nazionale*, a cura di A. Iacoviello, Milano, 2016, 181.

51 R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. Odone, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012*, cit., 14. P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia*, cit., 839, rileva come al Governo spettino ora nei confronti del Parlamento obblighi di informazione qualitativamente e quantitativamente potenziati, come la trasmissione di informative specifiche che consentano al secondo di selezionare gli atti di maggiore rilievo politico, come quelli che attengono alla materia finanziaria e monetaria (art. 5).

sussidiarietà, dispone che «le Camere *possono* consultare, secondo le modalità previste nei rispettivi Regolamenti, i consigli e le assemblee delle regioni e delle province autonome» (corsivo mio); oppure l'art. 9 co. 2 laddove, in tema di partecipazione del Parlamento al summenzionato dialogo politico con le istituzioni europee, si afferma che «I documenti tengono conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano».

Quanto al ruolo delle Regioni nella fase ascendente di formazione delle politiche e degli atti dell'Unione europea, la l. n. 234/2012 riprende per lo più la disciplina della precedente legge n. 11/2005, tanto che parte della dottrina l'ha considerata la parte meno innovativa della riforma<sup>52</sup>.

A parte le citate modifiche relative al CIAE e al termine per la richiesta al Governo da parte delle Regioni di apposizione della riserva di esame in Consiglio dell'Unione, nella attesa che si formi una posizione in Conferenza Stato-Regioni su specifici progetti di atti normativi dell'Unione (termine, come si diceva, allungato a 30 giorni dai 20 originari), la riforma presenta gli stessi limiti della disciplina previgente, soprattutto per quanto concerne la trasmissione alle Regioni dei progetti di atti dell'Unione europea e delle informative, che deve passare sempre per il tramite delle Conferenze (art. 24)<sup>53</sup>.

Dall'altra parte, mentre viene meno la presenza dei rappresentanti delle autonomie nella delegazione italiana presso le istituzioni europee<sup>54</sup>, si rafforza ancora di più il ruolo della stessa Conferenza, istituendosi una "sessione europea" speciale, da convocarsi ogni quattro mesi col compito di trattare gli «aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale e provinciale, al fine di raccordare le linee della politica nazionale» (art. 22)<sup>55</sup>.

Se da un lato dunque la Conferenza è l'organo di raccordo fra i due diversi momenti nella partecipazione alla fase ascendente, dall'altro il venir meno della possibilità delle Regioni di essere parte della delegazione italiana con i propri rappresentanti, evidenzia un ritorno al centralismo della posizione del Governo, ma anche e soprattutto una debolezza della posizione regionale, confermata anche dalla previsione della *mera possibilità* di consultarle nel momento del controllo preventivo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà da parte del Parlamento (art. 25) e dal fatto che i documenti approvati da quest'ultimo in sede di dialogo politico «tengono conto di eventuali (loro) osservazioni e proposte» (art. 9 co. 2).

---

52 P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia*, cit., 840; R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. Odone, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012*, cit., 32

53 Come deludente appare anche la partecipazione alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle Assemblee, dei Consigli regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, declinata dall'art. 25 solo in via possibilista.

54 L'art. 27 però descrive le "Modalità di nomina dei membri italiani presso il Comitato delle regioni" su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri. Ai fini della proposta l'indicazione dei membri titolari e supplenti sono indicati, per le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, per la rappresentanza delle Assemblee legislative regionali, dalla Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e, per le province e per i comuni, rispettivamente, dall'UPI, dall'ANCI e dall'UNCCEM.

55 Il successivo art. 23 dispone analogo Sessione europea della Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

#### 4. *L'attuazione della normativa nazionale sulla fase ascendente del diritto comunitario nelle Regioni a Statuto speciale*

Quanto all'attuazione regionale della legge n. 234 del 2012 ed in particolare focalizzando l'analisi sulle Regioni speciali, si potrà avere una visione d'insieme dello stato dell'arte degli istituti predisposti a tal fine a livello regionale e, a cinque anni dall'entrata in vigore della legge n. 234, accertarne l'efficacia.

Intanto il primo dato di cui si deve tenere conto è che le Regioni a Statuto speciale hanno tutte dato attuazione alla legge n. 11 del 2005, mentre non altrettanto è accaduto con la riforma del 2012 fatta eccezione per la Valle d'Aosta ed il Friuli Venezia Giulia<sup>56</sup>. Delle due Province autonome, inoltre, solo Trento ha deciso *ex novo* di adeguare la propria disciplina alla legge n. 234<sup>57</sup>.

In generale si può rilevare quanto alla fase ascendente come gli elementi comuni a queste leggi siano le norme sul controllo quanto all'applicazione del principio di sussidiarietà e sul cd. dialogo politico, ma anche il rafforzamento delle sessioni europee annuali delle assemblee legislative regionali, individuate come sedi degli interlocutori e dei referenti sul territorio.

La legge della Regione Valle d'Aosta, nel dare immediato risalto alla attività del Consiglio regionale in tema di politiche europee, gli impone entro sei mesi dall'inizio legislatura l'approvazione di «un documento pluriennale di indirizzo sulle attività di rilievo internazionale ed europeo della Regione, contenente le linee programmatiche per l'azione regionale, nonché l'indicazione delle materie di interesse regionale e delle relative priorità, anche territoriali, di intervento» (art. 4 co. 1). È però la Giunta ad essere individuata come il centro propulsore della politica regionale europea, specificando le attività e le singole iniziative da intraprendere e attribuendo alle strutture dell'Amministrazione regionale le competenze finalizzate all'espletamento di tali attività; stabilendo i tempi delle stesse ed individuando i risultati concreti da raggiungere, nonché gli strumenti necessari alla loro realizzazione e le risorse finanziarie a sostegno delle stesse (art. 4 co.2).

La fase ascendente è disciplinata concretamente dall'art. 8 della legge, il quale al comma 2, individua sia nel Consiglio sia nella Giunta gli organi competenti alla formulazione di osservazioni sui progetti di atti dell'Unione europea, sugli atti preordinati alla formulazione degli stessi e sulle loro modificazioni, da trasmettersi al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per gli affari europei, dandone contestuale comunicazione alle Camere, alla Conferenza unificata Stato - Regioni. Il successivo comma 3 dello stesso articolo dispone però che solo la seconda possa agire per la formazione di una posizione comune a livello regionale, proponendo al Consiglio regionale una relativa deliberazione in merito da adottarsi entro quindici giorni. In mancanza della deliberazione consiliare, la Giunta regionale potrà comunque procedere all'esercizio delle proprie competenze e attività<sup>58</sup>.

---

56 L. della Regione Siciliana 26 aprile 2010 n. 10; l. r. della Sardegna 30 giugno 2010 n. 13; l. reg. della Valle d'Aosta 16 marzo 2006 n. 8 come modificata dalla l.r. 5 agosto 2014 n. 7; l. r. del Friuli Venezia Giulia 2 aprile 2004 n. 10 come da ultimo modificata dalla l. r. 11 ottobre 2013 n. 13.

57 L. p. di Trento 16 febbraio 2015 n. 2.

58 L'Art. 8 -bis attribuisce al Consiglio, ai fini della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà sui progetti di atti normativi dell'Unione europea che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale, la *possibilità* di formulare osservazioni da trasmettere alle Camere in tempo utile per l'esame parlamentare, dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Il modello valdostano dunque assegna compiti meramente di indirizzo al Consiglio, mentre conferisce alla Giunta il ruolo di motore propulsivo della attività regionale nella fase ascendente di formazione degli atti e delle politiche comunitarie, tanto che la disciplina concreta delle modalità di esercizio di tale attività è data dalla Delibera della Giunta Regionale n. 152 del 2015.

La disciplina legislativa friulana è invece molto scarna, poiché la l. r. n. 13 del 2013 si è limitata ad adeguare solo terminologicamente la precedente legge regionale n. 10 del 2004 alla l. n. 234 del 2012<sup>59</sup>. La attività della Regione in materia di formazione degli atti e delle politiche dell'Unione europea è invece regolamentata dagli art. 169 –ter, 170 e 170 – bis del Regolamento del Consiglio regionale, così come modificati dagli art. 12-14 della delibera del 25/6/2014<sup>60</sup> e ciò costituisce già un primo segnale del ruolo rilevante che in Friuli Venezia Giulia viene assegnato al Consiglio regionale.

Le citate disposizioni prevedono intanto l'istituzione di una sessione europea del Consiglio regionale, che si riunisce per l'esame congiunto del programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione europea e delle relazioni annuali del Governo al Parlamento in materia di rapporti con l'Unione europea, promuovendo anche la partecipazione delle autonomie territoriali, nonché delle realtà sociali ed economiche. Nell'ambito della sessione europea, come invero in tutte le procedure che riguardano la fase ascendente del diritto dell'Unione europea, un ruolo di primo rilievo viene assegnato alla V Commissione permanente, che svolge un esame generale del programma legislativo annuale della Commissione europea e delle relazioni del Governo al Parlamento e predispose una apposita proposta di risoluzione che individua i progetti di atti dell'Unione europea di interesse della Regione su cui formulare osservazioni. La stessa Commissione ha la *possibilità* di definire le linee di indirizzo per la Giunta regionale, nell'ambito della partecipazione al processo di formazione degli atti dell'Unione europea (art. 169 –ter)<sup>61</sup>.

Da parte sua il Presidente della Regione informa tempestivamente il Consiglio delle iniziative assunte e delle attività svolte dalla Regione nell'ambito del processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti dell'Unione europea. In esito alla procedura di informazione sempre la V Commissione *può* formulare osservazioni e adottare risoluzioni per definire indirizzi alla Giunta regionale, relativi alla posizione della Regione nell'ambito del processo di formazione degli atti dell'Unione europea. Inoltre sempre alla Commissione sono assegnati dal Presidente del Consiglio regionale i progetti di atti dell'Unione europea trasmessi dal Governo, affinché, entro venti giorni dall'assegnazione, esprima delle osservazioni, in raccordo con la Giunta regionale. Tali osservazioni, formulate in una risoluzione, verranno comunicate al Presidente della Regione e ai competenti organi statali (art. 170).

---

59 L'art. 2 dispone che «La Regione concorre direttamente, nelle materie di propria competenza, alla formazione degli atti comunitari, partecipando nell'ambito delle delegazioni del Governo all'attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei Comitati del Consiglio e della Commissione europea secondo modalità stabilite ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 234 del 2012».

60 Delibera del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia del 25/6/2014 pubblicato in B.U.R. 9/7/2014, n. 28.

61 Il Friuli Venezia Giulia è fra le Regioni a Statuto speciale la più attiva quanto alla attuazione della fase ascendente del diritto dell'Unione europea. Le risoluzioni del Consiglio relative alle sessioni europee sono disponibili online sul sito istituzionale del Consiglio regionale. Per quella del 2017 molto particolareggiata e approfondita vedasi:

[http://www.consiglio.regione.fvg.it/export/sites/consiglio/attivita/deliberazioni/deliberazioni\\_allegati/Delibera-55-del-26-aprile-2017-Sessione-Europea-2017.pdf](http://www.consiglio.regione.fvg.it/export/sites/consiglio/attivita/deliberazioni/deliberazioni_allegati/Delibera-55-del-26-aprile-2017-Sessione-Europea-2017.pdf)

La disciplina legislativa della Provincia autonoma di Trento, la sola provincia autonoma attualmente dotata di una legge sulle “Attività della Provincia nell'ambito dell'Unione europea, rapporti interregionali e cooperazione territoriale” (l. p. n. 2 del 2015), adeguandosi perfettamente alle istanze europee portate avanti dal Trattato di Lisbona in poi, conferisce al Consiglio provinciale un ruolo di rilievo sia per quanto concerne la fase ascendente che la fase discendente del diritto europeo.

Per quanto rilevi in questa sede, dopo aver ribadito l'importanza del coordinamento interistituzionale fra Consiglio e Giunta al fine di favorire la definizione di una posizione della Provincia in sede di partecipazione alla formazione degli atti dell'Unione europea (art. 2), istituisce a tal fine un'apposita e annuale sessione europea del Consiglio per l'esame del programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione europea e del programma di lavoro del Comitato delle regioni. In tale ambito il Consiglio provinciale può approvare atti d'indirizzo in cui individua le aree d'interesse del programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione europea (art.6)<sup>62</sup>.

Per quanto concerne la partecipazione del Consiglio (art. 5), anche in questo caso la normativa, invero molto essenziale, deve essere integrata con la disciplina dettata dal Regolamento consiliare (art. 150 –quater), il quale chiarisce la centralità del ruolo del Consiglio e della Commissione competente per gli affari europei. Infatti il primo “partecipa coordinandosi con la Giunta” alla definizione della posizione della Provincia in relazione alla formazione degli atti comunitari. La Commissione può a tal fine formulare le proprie osservazioni e per le proposte di atti dell'Unione di maggior rilievo può anche elaborare una proposta di mozione da sottoporre al Consiglio.

Dalle discipline legislative e regolamentari sopra esaminate, nonché dalla prassi istituzionale che si è avuto modo di esaminare, è evidente che le regioni Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia si dimostrano le più attive e attente alla partecipazione alla formazione degli atti e delle politiche comunitarie. Vieppiù, il Friuli Venezia Giulia insieme alla Provincia di Trento spostano il fulcro della attività di partecipazione alla formazione degli atti e delle politiche dell'Unione presso gli organi Consiliari. Lo stesso non può certamente dirsi per la Regione Sardegna e per la Regione Siciliana, le quali hanno mantenuto un atteggiamento quanto meno ambivalente.

Quanto alla Regione Sardegna, sebbene avesse approvato nel 1998 la l. r. n. 20 che, attuando la legge La Pergola in ambito regionale, si dimostrava capace di valorizzare il contributo regionale al processo decisionale europeo, non si è dimostrata altrettanto operativa nell'attuazione della Riforma del Titolo V e della successiva legge La Loggia, provvedendovi solo nel 2010 con legge n. 13, che attualmente resta l'unico *corpus* legislativo in materia, peraltro non ancora adeguato alla legge n. 234 del 2012.

Esaminandone la disciplina, è intanto immediatamente evidente la volontà di creare il massimo raccordo possibile fra Consiglio regionale e Giunta per quanto concerne gli oneri di reciproca informazione sulle questioni europee. In particolare la Giunta deve assicurare un'informazione costante in merito a tutti gli aspetti dell'attuazione delle politiche europee, ai negoziati in corso e a tutte le iniziative intraprese o da intraprendere (art. 3)<sup>63</sup>.

---

62 Ad integrare la previsione legislativa interviene l'art. 150 –ter del Regolamento consiliare, che nel dettare i tempi della sessione europea conferisce un ruolo di primo piano alla Commissione consiliare competente in materia di affari europei, che elabora una proposta di risoluzione per individuare le aree di interesse provinciale del programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione europea e per rivolgere indirizzi alla Giunta provinciale sulla partecipazione della Provincia ai processi decisionali europei.



Quanto alla partecipazione della Regione Sardegna alla formazione del diritto dell'Unione europea, l'art. 4 disciplina la possibilità sia del Consiglio, attraverso anche la Commissione consiliare competente, sia della Giunta di formulare delle osservazioni, trasmesse, ai fini della formazione della posizione italiana, al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per le politiche comunitarie, per il tramite della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano o della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

Spetta sempre al Consiglio regionale, secondo quanto disposto dall'art. 5 la valutazione del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nelle proposte di atti dell'Unione europea che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale e trasmettere le risultanze alle Camere.

Quanto alla partecipazione alla formazione delle politiche dell'Unione europea, al Consiglio è attribuita la funzione di indirizzo dell'attività della Giunta nella definizione della programmazione regionale unitaria attraverso l'approvazione di risoluzioni sui relativi programmi. Anche in questo la Giunta deve assicurare al Consiglio e alla Commissione consiliare competente un'adeguata informazione sia in sede di elaborazione e approvazione delle proposte, sia in sede di eventuale modifica delle stesse.

Volendo però solo dare qualche dato della effettiva e concreta applicazione delle norme summenzionate, si deve tenere presente che la Regione Sardegna sia stata una delle prime –e relativamente poche- regioni italiane ad aver attivato da subito le procedure che la legge le consente per la partecipazione alla formazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione<sup>64</sup>. Ciò però è accaduto solo nel primo anno di vigenza della legge, mentre ad oggi, nella legislatura in corso si deve rilevare un andamento decisamente negativo della tendenza, cui si associa anche la mancata attuazione delle procedure di approvazione della annuale legge europea, che testimonia la «sostanziale, sistematica rinuncia degli organi di governo dell'ente al recepimento delle direttive europee con una normativa effettivamente espressiva delle esigenze della collettività regionale e del territorio», quale invece sembrerebbe sollecitata da quelle peculiarità, che giustificano l'attribuzione dello Statuto speciale di autonomia»<sup>65</sup>

Analogo discorso può farsi per la Regione Sicilia che non ha adeguato la propria disciplina alla l. n. 234 del 2012. Le “disposizioni sulla partecipazione della Regione al processo normativo dell'Unione europea, sulle procedure di esecuzione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e di attuazione delle politiche europee” sono ad oggi dettate dalla legge regionale 26 aprile 2010 n. 10.

La disciplina legislativa, invero molto scarna, tratteggia però un ruolo centrale per il Governo della Regione<sup>66</sup>, il quale formula le osservazioni della Regione sui progetti di atti dell'Unione europea nonché sugli atti preordinati alla formulazione degli stessi e sulle loro modificazioni, riferendo alle competenti commissioni dell'Assemblea Regionale Siciliana e alla Commissione per l'esame delle questioni concernenti l'attività dell'Unione europea<sup>67</sup>. Le Commissioni possono esprimere atti di indirizzo al Governo della Regione ai fini della formazione della posizione italiana. L'Assemblea può a sua volta formulare osservazioni e trasmetterle al Presidente del Consiglio o al Ministro per le politiche europee, e inviare al

63 L'informativa della Giunta al Consiglio regionale è disciplinata in modo molto particolareggiato all'art. 9 della l. r. 13 del 2010.

64 I dati sono forniti da A. IACOVIELLO, *Strumenti e procedure per la partecipazione dell'Italia al processo decisionale europeo*, cit., 165

65 A. CIANCIO, *Le Regioni speciali nella dimensione europea*, cit., 16

Parlamento le proprie valutazioni circa il rispetto del principio di sussidiarietà nelle proposte e negli atti dell'Unione europea che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale (art. 2).

Sebbene ai sensi dell'art. 4, il Governo regionale sia onerato di numerosi obblighi di informazione nei confronti della Assemblea relativi alla formazione degli atti e alla definizione delle politiche dell'Unione europea, solo ad esso spetta, previo parere della Commissione competente, la nomina dei rappresentanti regionali nel Comitato delle Regioni dell'Unione europea (art. 5).

Esaminando i dati forniti dalla Assemblea regionale siciliana ed in particolare l'ultimo rapporto sulla legislazione consultabile datato 2014<sup>68</sup>, è possibile rilevare che in realtà l'attività della Commissione si è concentrata su tutta una serie di attività che solo latamente riguardano la "fase ascendente"<sup>69</sup>. In particolare l'attività della Commissione si è concentrata sulla predisposizione di bandi che permettano la utilizzazione dei Fondi europei, per scongiurare il pericolo di perdita delle risorse disponibili, procedendo anche alle audizioni dei dirigenti regionali più strettamente interessati alla gestione di queste risorse e dei dirigenti generali dei singoli dipartimenti al fine di conoscerne lo stato di utilizzazione nei settori di competenza<sup>70</sup>.

Sebbene nel rapporto si legga inoltre che la Commissione ha dunque avuto modo di partecipare anche alla fase c.d. "ascendente" di formazione della normativa europea, essendo stata costantemente informata per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome nelle forme istituzionali previste dalla legge n 234 del 2012, circa i progetti di atti europei di maggior rilievo, in realtà la sua attività, al di là di quella volta ad evitare la perdita fondi europei si rivela veramente di poca entità. Ciò ha impedito la comunicazione in via istruttoria fra Commissione (e dunque Assemblea) e Governo regionale, quale momento necessario per

66 Non concorda E. CASTORINA, *Processi decisionali europei e ordinamento siciliano*, cit., il quale, anche sulla scorta dell'art. 9 della l.r. n. 10 del 2010, ritiene che la fase ascendente del diritto comunitario in Sicilia sia modellata lungo un assetto equilibrato dei rapporti tra Assemblea, dotata di poteri di indirizzo e di controllo, e Governo regionale con poteri di proposta e deliberativi. Specificatamente l'art. 9 della l.r. n. 10 del 2010 dispone che ogni anno entro il 30 aprile il Governo della Regione esponga in Assemblea una relazione sulle attività svolte e sulle posizioni assunte o che intenda assumere relativamente alla formazione degli atti e delle politiche dell'Unione europea. Sulla prassi della legislazione regionale, che per lo più attribuisce alle Giunte regionali un ruolo di guida negli affari europei, riservando agli organi consiliari poteri di indirizzo e di controllo G. RIVISECCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, in *Ist. Fed.*, 2009, 389.

67 La Commissione per l'esame delle questioni concernenti l'attività dell'Unione europea è disciplinata dall'art. 39 *bis*, introdotto nel Regolamento interno dell'ARS nel 2003, che dispone che venga eletta dalla Assemblea all'inizio della legislatura. La Commissione è costituita di tredici membri e ai suoi lavori sono invitati a partecipare stabilmente i deputati al Parlamento europeo eletti in Sicilia, oltre che in rapporto alle questioni da trattare, il Presidente della Regione, gli Assessori regionali e i Presidenti delle Commissioni legislative permanenti competenti per materia.

68 Consultabile on line al seguente indirizzo:

[http://www.ars.sicilia.it/DocumentiEsterni/Pubblicazioni/00000077/5\)%20Rapporto%20legislazione%202014.pdf](http://www.ars.sicilia.it/DocumentiEsterni/Pubblicazioni/00000077/5)%20Rapporto%20legislazione%202014.pdf)

69 Parzialmente contraria M.L. QUATTROCCHI, *Regione e attuazione degli obblighi discendenti dall'Unione europea. La l. reg. n. 10 del 2010*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della regione siciliana*, cit. 348.

70 Uno degli ambiti che più interessano alla Regione Siciliana quanto all'utilizzo dei fondi europei è chiaramente l'agricoltura, tant'è che il rapporto dà conto della audizione del Dirigente generale del Dipartimento regionale dell'agricoltura sullo stato di avanzamento dell'utilizzazione dei fondi europei in relazione alle diverse misure attinenti al settore di propria competenza.

la partecipazione alla formazione degli atti e delle politiche comunitarie, il che è evidenziato dal fatto che dal calendario delle attività della Commissione dell'ultimo anno la Commissione non ha esitato all'Aula alcun parere ed alcuna osservazione da trasmettere al Governo nazionale<sup>71</sup>.

## 5. *Riflessioni conclusive*

Volendo svolgere qualche considerazione conclusiva sullo stato dell'arte del coinvolgimento regionale nella definizione della posizione nazionale da proporre a livello europeo quanto alla formazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione, bisogna rilevare che la disciplina prevista dalla l. n. 234 del 2012 ha certo voluto potenziare in questo ambito la posizione delle Regioni; ciò non di meno permangono i problemi relativi all'informazione sui progetti di atti in discussione a livello europeo e alla mancanza di una posizione unitaria nazionale<sup>72</sup>.

Quanto al primo problema, è stato da più parti rilevato come gli oneri informativi che gravano sul Governo nazionale siano eccessivi e ciò appesantisce di rimando la definizione chiara dei compiti dei Governi regionali ed il loro coordinamento con quelli degli organi assembleari.

A ciò deve aggiungersi il risalente problema rilevato per lo più dalla dottrina amministrativista relativo «alla inadeguata preparazione europea e della scarsa capacità di analisi e valutazione delle nostre amministrazioni, a livello centrale e, ancor più, territoriale»<sup>73</sup>. Per questo, le nostre amministrazioni non sono in grado di incidere sulle scelte di fondo previste dalle proposte legislative dell'Unione, con inevitabili ricadute sulla fase discendente, e conseguente ritardo nel recepimento.

Il *gap* culturale che riguarda in modo evidente la formazione degli amministratori locali rischia di vanificare le possibilità di partecipazione attiva delle Regioni al processo decisionale europeo, con gravi ricadute per lo sviluppo economico e sociale soprattutto delle zone del mezzogiorno.

Ed in effetti, a sostegno della tesi per la quale non possa essere trascurato il dato economico e sociale, si è potuto rilevare dai dati pubblici forniti in rete, che fra le Regioni a Statuto speciale le più attive in fase ascendente del diritto comunitario sono il Friuli Venezia Giulia e la Valle d'Aosta, per quanto secondo modelli ordinamentali diversi che assegnano un ruolo di preminenza ora alla Assemblea legislativa ora alla Giunta regionale<sup>74</sup>.

Ciò dimostra che la volontà politica istituzionale di far funzionare gli strumenti giuridici forniti dalla legislazione nazionale attraverso un adeguamento ed un

---

71 L'attività della Commissione è facilmente consultabile online al seguente indirizzo <http://www.ars.sicilia.it/icaro/default.jsp?icaAction=showQuery&id=1&doc=FALSE>

72 Sul punto A. IACOVIELLO, *Strumenti e procedure per la partecipazione dell'Italia al processo decisionale europeo*, cit. 181.

73 M. SAVINO, *L'attuazione della normativa europea*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, 5, 474.

74 Si veda in particolare la attività della Commissione consiliare V del Friuli Venezia Giulia, la cui attività è consultabile online. La precisione e la accuratezza delle risoluzioni che anno per anno essa approva prima della sessione comunitaria d'aula ci informano della particolare attenzione che presso il Consiglio friulano hanno i temi europei ed in particolare la fase ascendente. Da ultimo testo della proposta di risoluzione poi approvata in Aula del 20 aprile 2017, disponibile all'indirizzo web [http://www.consiglio.regione.fvg.it/consreg/documenti/vercomm/\[20170516\\_180744\]\\_960171.pdf](http://www.consiglio.regione.fvg.it/consreg/documenti/vercomm/[20170516_180744]_960171.pdf)

aggiornamento della normativa regionale, contribuirebbe ad adeguare gli specifici interessi delle Regioni alle politiche europee, attraverso la ricerca di una coesione territoriale realmente finalizzata al raggiungimento di una posizione unitaria dello Stato italiano in fase ascendente.

A tal fine però si rende necessario il potenziamento della disciplina regionale, ed invero anche di quella nazionale, sotto due profili: il conferimento di una posizione di rilievo agli organi rappresentativi del corpo elettorale, che “secondo il modello di Lisbona” sono le casse di risonanza degli interessi della popolazione locale, luoghi in cui le diverse istanze possono essere ridotte ad unità e, profilo collegato e consequenziale al primo, la ricerca di strumenti legislativi che garantiscano davvero, sia a livello locale che nazionale, la ricerca ed il raggiungimento di una posizione unitaria da far valere davanti agli organi dell’Unione.

Il primo profilo non può prescindere però da un virtuoso legame informativo, reale ed efficiente, fra Assemblee legislative e Governi locali, questi ultimi referenti diretti del Governo nazionale e dunque conoscitori della volontà politica da presentare presso gli organi dell’Unione.

Quanto al secondo profilo, servirebbe quindi l’individuazione (o l’istituzione *ex novo*) di un luogo o di una sede in cui effettivamente realizzare il coordinamento interregionale fra le diverse istanze, che potrebbe essere quella della Conferenza dei Presidenti degli organi assembleari locali, preceduta però dalla omogeneizzazione dei modelli e delle soluzioni organizzative presso le singole Regioni<sup>75</sup>.

Si tratta ovviamente di strumenti giuridici, la cui funzionalità è rimessa ad un dato di fatto: la legge n. 234 del 2012 non prevede un’efficacia vincolante della posizione delle determinazioni delle Regioni nella determinazione della posizione italiana nella fase ascendente. Di conseguenza l’incidenza delle prime sulla seconda potrà essere misurata solo in termini di “peso politico”: infatti solo attraverso una “strategia politica” largamente condivisa le Regioni saranno capaci di condizionare quella del Governo.

\*\* Ricercatore di diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Palermo.

---

75 A. IACOVIELLO, *Strumenti e procedure per la partecipazione dell’Italia al processo decisionale europeo*, cit., 182 – 183 e A. CIANCIO, *Le Regioni speciali nella dimensione europea*, cit., 17.