

12 APRILE 2017

Le Regioni speciali nella dimensione europea. L'esperienza della Sardegna

di **Adriana Ciancio**

Professore associato di Diritto costituzionale
Università di Catania



Le Regioni speciali nella dimensione europea. L'esperienza della Sardegna *

di Adriana Ciancio

Professore associato di Diritto costituzionale
Università di Catania

Sommario: **1.** Premessa: i risultati di una statistica. **2.** L'analisi giuridica. Il diritto europeo primario. **3.** La normativa statale e la partecipazione delle Regioni alla fase cd. ascendente. **4.** Segue: Il coinvolgimento regionale nella fase cd. discendente. **5.** La normativa regionale (cenni). **6.** Il “caso Sardegna”.

1. Premessa: i risultati di una statistica

Da una ricerca condotta dall'Università di Cagliari con l'ausilio dell'analisi statistica emergono alcuni dati significativi circa la collocazione che i sardi assegnano, *rectius* vorrebbero assegnata, alla propria Regione nei rapporti con l'Unione europea. La prima circostanza che viene in evidenza, allorché l'indagine interroga gli intervistati sulle preferenze verso i diversi livelli di governo, è il desiderio della maggioranza di una riduzione dei poteri dell'UE. Il dato, tuttavia, isolatamente considerato non è esaustivo della percezione che i cittadini sardi hanno dell'Unione europea, in quanto assume una connotazione non necessariamente orientata ad esprimere diffidenza verso il processo di integrazione – come pure di primo acchito si potrebbe pensare – se solo si raffronta con altri risultati dalla ricerca, nella medesima ed anche in ulteriori parti del questionario somministrato. Invero, quell'opzione va letta unitamente all'analoga richiesta di un ridimensionamento anche dei poteri dello Stato espressa da una frazione prossima al 50%, da un lato; nonché alla correlativa, decisa preferenza per un rafforzamento dei poteri della Regione (57 %) ed anche dei Comuni (quasi il 64%), dall'altro. D'altra parte, la percentuale di coloro che vorrebbero in futuro la Sardegna indipendente dall'Italia e dall'UE non raggiunge nemmeno l'8%, mentre superiore al 10% sono coloro che auspicano l'indipendenza dall'Italia, ma al contempo la permanenza nell'Unione, a fronte di un'assoluta maggioranza che si divide tra chi mostra di gradire lo *status quo* e quelli che manifestano il desiderio di un'evoluzione del sistema di decentramento politico italiano, da semplice ordinamento regionale, verso un approdo genuinamente federale, il tutto, però – come si evince – senza intaccare l'adesione dell'Italia all'Unione europea.

* Il contributo si inserisce nell'ambito del Progetto di ricerca “Le politiche della specialità ai tempi della crisi economica”, coordinato dal Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Cagliari con la direzione scientifica del Prof. G. Demuro.

A margine, poi, si può anche osservare come esca in parte ridimensionata la visione tradizionale del popolo sardo come insieme di soggetti assolutamente arroccati nella percezione delle proprie peculiarità, che li distinguono, ma forse anche li isolano, dal resto del popolo italiano: pur essendo certamente alta la percentuale di coloro che si definiscono più sardi che italiani (oltre il 32 %), decisamente superiore e quasi doppia è quella di chi si sente in maniera uguale sia sardo che italiano, rispetto ad un campione sufficientemente variegato per età, distribuzione sul territorio e fra province, estrazione sociale e culturale, anche se alquanto sbilanciato verso i non-i non ancora-ed i non più occupati, rispetto a coloro che svolgono un lavoro retribuito o una professione. Assente, invece, (purtroppo – occorre dire – dall’angolo di osservazione qui privilegiato) il dato sulla percezione della cittadinanza europea.

A questi primi, già importanti, elementi di riflessione, si aggiungono, poi, quelli che si traggono dalle domande sulle priorità da assegnare agli interventi pubblici nei diversi settori, ove, in relazione, all’economia, spicca il primo posto attribuito al miglioramento dell’efficienza nell’utilizzo dei finanziamenti europei, da cui, pertanto, pare di poter dedurre l’acquisita consapevolezza da parte dei sardi dell’importanza di quelle erogazioni, cui si accompagna al secondo posto la richiesta di incentivi alle imprese. Dati ai quali fanno in un certo senso eco – sotto il profilo delle riforme auspicate – la richiesta di un allentamento del patto di stabilità, che segue di poco la più pressante esigenza di semplificazione della burocrazia.

2. L’analisi giuridica. Il diritto europeo primario

Una valutazione di massima che si può compiere sulla sintesi dei dati appena riportati conduce ad affermare che il popolo sardo stima nel complesso positiva l’adesione all’Unione europea nella misura in cui questa si traduca in un sostegno e, quindi, sostanziale rilancio della propria economia, cui, peraltro, si chiede che non resti estraneo un maggior coinvolgimento della Regione e degli enti locali, quali enti maggiormente vicini alle esigenze degli amministrati. Viceversa, decisamente recessivo si vorrebbe il ruolo dello Stato, nella configurazione risalente di organizzazione tipica del potere pubblico in forma accentrata, che si accompagna ad una parallela, generale richiesta di alleggerimento dai vincoli (e dai pesi) delle procedure pubblico-amministrative a vantaggio – si ritiene – della valorizzazione dell’iniziativa e dell’autonomia privata, anche e soprattutto nel campo dell’impresa.

Sembra, pertanto, che la percezione che la società sarda abbia del ruolo della (propria) Regione nel quadro dell’integrazione europea si collochi a pieno nel solco della direttrice tracciata sul piano

sovrana nazionale dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona¹, che ha rappresentato, in un certo senso, l'amplificatore di quanto era già stato raggiunto nell'ordinamento italiano con la modifica del Titolo V della Costituzione, allorché era stata infine valorizzata la partecipazione degli enti di decentramento politico ai processi decisionali che riguardano l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, sia nella fase cd. "ascendente", di formazione della volontà normativa dell'UE, che in quella "discendente", di attuazione degli obblighi che da essa derivano².

Infatti, il sistema delle autonomie locali viene espressamente considerato dal Trattato di Lisbona parte integrante dell'identità costituzionale degli Stati membri (art. 4.2 TUE), pur nella varietà delle articolazioni e modalità che esso assume all'interno di ciascuno di essi³. Per altri versi, va sottolineato che l'Unione dichiara di fondare il suo funzionamento sui principi della democrazia rappresentativa (art. 10.1 TUE) e, altresì, che le decisioni vanno assunte nella maniera il più possibile vicina ai cittadini (art. 10.3 TUE). Ciò richiama la necessità di associare gli enti locali all'esercizio della quota di sovranità che residua allo Stato membro nella dimensione europea, rappresentando il coinvolgimento degli enti di decentramento politico nella sfera sovranazionale un tassello della complessiva legittimazione democratica dell'UE⁴. Invero, il Trattato di Lisbona, al culmine di una lunga evoluzione sul punto del diritto europeo primario⁵, assume come principio di diritto costituzionale europeo quello secondo cui le autonomie territoriali partecipano alla formazione della volontà dell'Unione, giacché i processi decisionali di questa, pur partendo "dall'alto", devono, poi, per così dire, guardare "verso il basso",

¹ Sulla lenta evoluzione del diritto dei Trattati, dall'originaria concezione della Comunità come "Europa degli Stati" alla attuale configurazione dell'Unione quale "Europa delle regioni", cfr., almeno, BIN – P. CARETTI – G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, 2015, 257 ss.

² Tra i primi commenti alla legge cost. n. 3 del 2001, sotto il profilo della partecipazione delle Regioni al processo decisionale europeo, cfr., almeno, A. D'ATENA, *Le Regioni e l'Europa*, in *Quad. Reg.*, 2002, 373 ss.; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, 115 ss.; P. BILANCIA, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, n.1, 49 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.; G.U. RESCIGNO, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, *ivi*, 729 ss.; P. CARETTI, *Potere estero e ruolo "comunitario" delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, *ivi*, 2003, 555 ss.

³ Sui differenti modelli di "Regione" accolti nei diversi Stati membri dell'UE, cfr. J. LUTHER, *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, in *Le Regioni*, 2007, 940 ss. Sulle diverse esperienze di decentramento politico regionale e federale in Europa ed i correlativi raccordi tra enti di decentramento e UE cfr. anche i contributi raccolti nel volume *Le Regioni in Europa. Esperienze costituzionali a confronto*, a cura di B. Caravita, Lugano-Milano, 2002.

⁴ In tal senso E. CASTORINA, *Processi decisionali europei e ordinamento siciliano*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, a cura di A. Ruggeri – G. Verde, Torino, 2012, 331. Più in generale, sui problemi che attualmente pone la legittimazione democratica dell'UE, in particolare con riferimento alla rappresentanza politica quale si esprime nel Parlamento, si può leggere A. CIANCIO, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, in *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, a cura di A. Ciancio, Roma, 2014, 11 ss.; e in *Riv. AIC*, 2014, n.3.

⁵ Le tappe essenziali di tale evoluzione sono descritte da P. COSTANZO – A. RUGGERI, *Unione europea ed autonomie territoriali*, in P. Costanzo – L. Mezzetti – A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, IV ed., Torino, 2014, 461 ss.

chiamando in gioco le diverse articolazioni territoriali degli Stati membri in una logica di governo multilivello in cui sono coinvolti gli organi rappresentativi tanto degli Stati quanto degli enti sub-statali al loro interno, oltre agli Esecutivi nazionali⁶.

Il tutto alla luce del “principio di attribuzione”, ai sensi del quale l’UE agisce esclusivamente nei limiti delle competenze ad essa riconosciute dai Trattati per realizzare gli obiettivi ivi previsti (art. 5.2 TUE), laddove, in base al 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” (art. 5.3 TUE). In questo quadro, il Protocollo addizionale al Trattato UE sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità ha specificato che prima di proporre un atto legislativo, la Commissione deve compiere ampie consultazioni concernenti, eventualmente, la dimensione regionale e locale delle azioni previste (art. 2), che consentano di valutare l’impatto finanziario e, quando si tratti di una direttiva, le conseguenze sulla regolamentazione da attuarsi eventualmente anche in sede regionale (art. 5). D’altra parte i Parlamenti nazionali (o ciascuna Camera di essi) sono tenuti a consultare le Assemblee regionali aventi competenza legislativa nelle materie in questione (art. 6), mentre – pur non essendo stata accordata alle Regioni la possibilità di ricorrere direttamente alla Corte di Giustizia – questa facoltà è adesso attribuita al Comitato delle Regioni, che può presentare ricorsi giurisdizionali per far valere violazioni del principio di sussidiarietà da parte degli atti normativi per i quali è richiesta la sua consultazione (art. 8.2). Ciò in linea, del resto, con quanto stabilisce l’art. 263 TFUE circa la legittimazione del Comitato a proporre ricorsi all’organo di giustizia europeo per “salvaguardare le proprie prerogative”. Ne risulta in tal modo ampliato anche il ruolo del suddetto Comitato⁷, di cui, peraltro, sono state altresì accresciute le funzioni consultive anche in relazione all’avvenuto riconoscimento, da parte del Trattato di Lisbona, del valore della coesione territoriale, economica e sociale (art. 3 TUE). Infine, non va trascurato che anche la Carta dei diritti fondamentali – cui, come si sa, il Trattato di Lisbona conferisce la stessa efficacia giuridica dei Trattati – già nel Preambolo impegna l’Unione al rispetto dell’ordinamento dei pubblici poteri degli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale.

⁶ Così E. CASTORINA, *op. cit.*, 332.

⁷ In argomento, 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 *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2013, n.4, 1103 ss.

3. La normativa statale e la partecipazione delle Regioni alla fase cd. ascendente

L'ordinamento nazionale – come noto – si è adeguato alle novità introdotte con il Trattato di Lisbona con l'approvazione della legge n. 234 del 2012, recante “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea”, che sostituisce in materia la legge n. 11 del 2005. Di quest'ultima, la legge del 2012 preserva l'impianto di base, provvedendo al riordino delle modifiche ad essa via via apportate negli anni ed intervenendo, come quella, a disciplinare le procedure e gli strumenti per realizzare la partecipazione delle istituzioni nazionali e regionali alla formazione ed all'attuazione delle normative e delle politiche europee, in ossequio all'art. 117, V co. Cost., che costituisce il fondamento costituzionale del contributo regionale agli affari europei⁸. Senza potersi soffermare in questa sede sull'evoluzione sul punto dell'ordinamento italiano, giunto, con la riforma costituzionale del 2001 a sancire un vero e proprio diritto delle Regioni (ordinarie e speciali) a partecipare all'assunzione ed alla esecuzione delle decisioni europee⁹, merita, tuttavia, ricordare che questo diritto non è di tale ampiezza da attribuire alle stesse Regioni la possibilità di elaborare in sede sovranazionale un indirizzo del tutto autonomo da quello dello Stato, nemmeno quando si verta in materia di competenza legislativa residuale e/o esclusiva delle prime. Invero, a tale conclusione si oppone l'intangibilità del principio fondamentale di unità della Repubblica, come espresso dall'art. 5 Cost. Piuttosto, sulla base della riserva alla legge statale, espressa nel medesimo V co. dell'art. 117 per l'approvazione delle norme di procedura per il conseguimento di posizioni unitarie, Stato e Regioni sono sollecitati a raccordarsi alla luce di quel principio di “leale collaborazione”, che può trarsi dall'art. 117, II co. lett.a), laddove mantiene la competenza statale esclusiva per ciò che concerne i rapporti con l'Unione europea.

Sulla base di tali fondamenti costituzionali, è, pertanto, da ultimo intervenuta la citata legge del 2012, che, prendendo atto della circostanza che la Regione costituisce il livello di governo maggiormente idoneo a rendere effettivi a livello territoriale e locale i benefici delle politiche europee, ha introdotto talune novità con riferimento al contributo regionale alla determinazione ed alla implementazione delle decisioni europee, ponendo – come parola-chiave intorno al quale ruota l'intero asse del nuovo impianto normativo – il “coordinamento”, sia tra i differenti livelli di governo coinvolti dalle politiche europee, sia, sul piano statale, tra le varie Amministrazioni di volta in volta interessate¹⁰.

⁸ Su cui cfr., per tutti, G. SERGES, *Art. 117, 5 co.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti, Torino, 2006, III, 2263 ss.

⁹ Cfr. C. BERTOLINO, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario. Primi passi significativi e profili problematici*, in *Le Regioni*, 2009, 1255, ed ivi ampi richiami ad altra bibliografia sul tema.

¹⁰ Per una dettagliata disamina dei vari istituti di raccordo, cfr., da ultimo, 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 *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, 135 ss.

Al riguardo, le diverse occasioni di raccordo tra istituzioni nazionali e (per quanto qui maggiormente rileva) quelle regionali interessano tanto la fase cd. “ascendente” del processo decisionale europeo, quanto la fase, per così dire, “discendente”, corrispondente all’attuazione delle decisioni europee.

Per quanto riguarda la prima (relativa, cioè, al contributo regionale all’assunzione delle decisioni nelle competenti sedi sovranazionali), la legge del 2012 delinea le forme della partecipazione “indiretta” delle Regioni, ossia quella che concerne l’insieme delle procedure interne all’ordinamento nazionale per la definizione della posizione unitaria che l’Italia andrà di volta in volta a sostenere a livello sovranazionale, e che va ad aggiungersi alla regolamentazione già espressa nella legge n. 131 del 2003 (cd. legge “La Loggia”, di attuazione della l. cost. n. 3 del 2001), con riferimento alla partecipazione cd. “diretta”, che si realizza sul piano europeo con l’inserimento di rappresentanze regionali nelle delegazioni nazionali destinate ad intervenire nelle competenti sedi decisionali dell’UE¹¹. Invero, quest’ultima normativa aveva già sancito che le modalità, concordate in sede di Conferenza Stato-Regioni, per la definizione della partecipazione regionale alle delegazioni nazionali dovessero tener conto – per quanto qui maggiormente rileva – “della particolarità delle autonomie speciali”, aggiungendo che “nelle delegazioni del Governo deve essere prevista la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano” (art. 5), mentre, relativamente alle materie di competenza residuale delle Regioni ordinarie (art. 117, IV co. Cost.), il capo delegazione può anche essere un Presidente di giunta regionale o di Provincia autonoma, designato dal Governo sulla base di criteri determinati con un “accordo generale di cooperazione tra Governo, Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni”. Il quadro così delineato dalla legge del 2003 è stato quindi avallato dalla Corte costituzionale, che lo ha ritenuto non lesivo dell’autonomia delle Regioni speciali, poiché il suo concreto atteggiarsi dipende dagli accordi raggiunti in sede di Conferenza Stato-Regioni, tenendo conto delle “particolarità delle autonomie speciali”, cosicché, ove queste ultime si ritenessero vulnerate nelle proprie competenze dalle modalità di partecipazione in concreto previste dall’accordo, potrebbero fare ricorso ai consueti mezzi di tutela delle proprie posizioni, ma non lamentare la lesione del proprio *status* costituzionale da parte del modello previsto dal legislatore¹².

¹¹ Rileva che la distinzione tra le due forme di partecipazione (diretta ed indiretta) risponde, in realtà, solo a fini descrittivi, a fronte di un procedimento di adozione delle decisioni europee sostanzialmente unico, R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane all’elaborazione del diritto dell’Unione europea*, in *Regioni ed autonomie territoriali nel dibattito internazionale ed europeo*, a cura di L. Daniele, Napoli, 2006, 170 ss.

¹² Corte cost., sent. n. 239 del 2004, in *Giur. Cost.*, 2004, 2505 ss., commentata, tra gli altri, da F. GHERA, *La partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari alla luce del nuovo art. 117, comma 5 Cost. e della legge 131/2003*, *ivi*, 2519 ss.; ed, in posizione adesiva, da L. VIOLINI, *Legge “La Loggia” e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari: la Corte (a buon diritto) assolve le scelte legislative, benché incompiute*, in *Le Regioni*, 2005, 226 ss.

La disciplina così sinteticamente ricordata ha, quindi, trovato una prima attuazione nell'Accordo generale di cooperazione stipulato in Conferenza Stato-Regioni il 16 marzo del 2006, che definisce le modalità concrete di composizione della delegazione italiana per le attività del Consiglio, dei comitati e dei gruppi di lavoro¹³.

Per ciò che concerne la partecipazione cd. "indiretta" alla fase ascendente, come già anticipato, la normativa di riferimento è oggi contenuta nella legge del 2012, che, al Capo IV, individua gli strumenti attraverso cui si esplica il contributo regionale alla definizione della posizione nazionale da assumere a livello europeo e che (in estrema sintesi) consistono nella possibilità per le Regioni di trasmettere al Governo osservazioni di natura non vincolante sui testi in discussione presso le istituzioni sovranazionali; nell'analoga possibilità di inviare osservazioni alle Camere con riferimento al controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e del dialogo politico; nonché nella riserva di esame, eventualmente apposta dal Governo in sede di Consiglio dell'UE su richiesta della Conferenza Stato-Regioni, quando l'atto normativo europeo da adottare riguardi una materia di competenza legislativa delle Regioni o delle Province autonome. Strumenti tutti che si coniugano con un generale rafforzamento degli obblighi di informazione gravanti sul Governo, chiamato, per il tramite del Presidente del Consiglio o del Ministro per le politiche europee, a trasmettere tutti i progetti di atti dell'Unione europea e gli atti preordinati e loro modificazioni alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ed alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni, per l'invio, rispettivamente a Giunte e Consigli (art. 24). Correlativamente sono stati ampliati i termini concessi alle Regioni per la formulazione delle proprie osservazioni, che, oltretutto, sono ora trasmesse direttamente dalle Giunte o dai Consigli senza necessità dell'intermediazione delle Conferenze. Invero, pur non determinando vincoli di carattere giuridico sul Governo, la posizione espressa dalle Regioni assume ormai una chiara valenza politica anche in relazione all'obbligo dello stesso di riferire sul seguito dato alle osservazioni regionali.

Per altri versi, la razionalizzazione degli strumenti di partecipazione delle Regioni ha, altresì, comportato la valorizzazione degli organi politico-legislativi, attraverso il coinvolgimento dei Consigli regionali nell'attività volta al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà, potendo essi far pervenire alle Camere osservazioni in merito, dandone tempestiva comunicazione alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome (art. 25). Previsioni che, con ogni evidenza, vanno ad iscriversi a pieno in quel più generale *trend* volto a rendere più incisivo il ruolo delle Assemblee politico-legislative di ogni livello (europeo, nazionale, sub-statale) espresso dal Trattato di

¹³ Per approfondimenti sui contenuti dell'Accordo, cfr. A. IACOVIELLO, *Le Regioni e l'Unione europea*, in *Sesto rapporto sul regionalismo in Italia*, Milano, 2011, 640 ss.

Lisbona¹⁴, anche e principalmente in funzione di attenuazione del tradizionale deficit di democrazia dell'UE¹⁵.

Ad ogni modo, tra le innovazioni maggiormente significative va segnalato il potenziamento del ruolo della Conferenza permanente Stato-Regioni-Province autonome, cui contribuisce, fra l'altro, l'istituzione, come sessione speciale, della cd. "sessione europea" (art. 22), da convocarsi almeno ogni 4 mesi (su iniziativa del Presidente del Consiglio o su richiesta delle Regioni o delle Province autonome) per la trattazione degli aspetti delle politiche europee di rilievo regionale o provinciale e per raccordare gli indirizzi di politica nazionale relativi alla formazione degli atti normativi dell'UE con le istanze degli enti sub-statali nelle materie di loro competenza.

4. Segue: Il coinvolgimento regionale nella fase cd. discendente

Come anticipato, la legge 234 del 2012 rappresenta, per altri versi, il punto di arrivo dell'evoluzione normativa, che ha condotto alla valorizzazione delle autonomie territoriali nella dimensione europea pure in relazione alla fase cd. discendente, di esecuzione, cioè, sul piano interno degli obblighi derivanti dall'adesione dell'Italia alla UE e di implementazione delle politiche europee. Anche di questa attività lo Stato, per decenni unico attore nel processo di formazione del diritto europeo, è stato correlativamente per lungo tempo protagonista solitario, sul presupposto di essere il solo responsabile – sul piano dei rapporti esterni – degli eventuali inadempimenti degli obblighi internazionali, ivi compresi quelli discendenti dai Trattati europei.

Con riferimento alle autonomie speciali, il primo riconoscimento del ruolo regionale nell'attuazione diretta delle direttive comunitarie e delle raccomandazioni nelle materie di competenza esclusiva si trova nella legge n. 183 del 1987 (cd. Legge Fabbri)¹⁶, cui ha fatto seguito la legge n. 86 del 1989 (Legge La

¹⁴ Sulla valorizzazione dell'apporto dei Consigli regionali nel processo decisionale europeo dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, G. RIVOSECCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, n. 3-4, 381 ss. In argomento, più di recente, con riferimento anche alla legge 234/12, C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in *federalismi.it*, 2013, n. 7. Sul ruolo del Parlamento italiano nel processo decisionale europeo dopo la legge n. 234 del 2012, v. G. PICCIRILLI, *Il Parlamento italiano: le procedure europee nella legge n.234 del 2012*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di A. Manzella – N. Lupo, Torino, 2014, 205 ss.

¹⁵ In chiave problematica sul tema può leggersi anche A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in *Riv. AIC*, 2016, n.3.

¹⁶ L'art. 13 della l. 183/87 stabiliva che "Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di competenza esclusiva, possono dare immediata attuazione alle raccomandazioni e direttive comunitarie, salvo adeguarsi, nei limiti previsti dalla Costituzione e dai relativi Statuti speciali, alle leggi dello Stato di cui al c. 1 dell'art.12".

Pergola)¹⁷, più volte modificata, che, sulla base dell'approvazione annuale della cd. "legge comunitaria", aveva distinto a seconda che l'attuazione regionale riguardasse materie di competenza esclusiva ovvero di competenza concorrente (in questo caso anche delle Regioni ordinarie, dopo la modifica con la legge 128/98).

Successivamente alla riforma nel 2001 del Titolo V della Costituzione ed all'accennato riconoscimento costituzionale della partecipazione regionale al processo europeo (applicabile alle Regioni speciali in virtù della nota clausola di maggior favore di cui all'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001) è stata, quindi, varata la legge n. 11 del 2005 (Legge Buttiglione), sostituita oggi dalla (più volte citata) normativa del 2012, che al Capo VI regola gli strumenti e le procedure per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Rispetto alla precedente disciplina¹⁸, la novità più significativa consiste nella sostituzione della tradizionale legge comunitaria annuale con due distinte leggi, cui è ormai affidato il periodico adeguamento dell'ordinamento interno a quello europeo: la cd. legge di delegazione europea, che racchiude le deleghe legislative e le autorizzazioni al Governo per l'attuazione delle direttive, rispettivamente, con i decreti delegati ed i regolamenti; e la "legge europea", che contiene tutte le disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti in contrasto con obblighi europei, le disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali oggetto di procedure di infrazione (avviate dalla Commissione o sancite dalla Corte di Giustizia), nonché tutte le altre disposizioni volte a dare attuazione diretta ad obblighi eurounitari. Lo scopo principale di tale sdoppiamento – cui, peraltro, si affiancano altri strumenti per il recepimento di singoli atti normativi, che rispondono a fini di maggiore flessibilità nell'adeguamento o a motivi di particolare urgenza¹⁹ – è facilmente individuabile nell'esigenza di contenere i tempi dell'attuazione del diritto europeo, anche al fine di ridurre il numero delle infrazioni contestate all'Italia per mancato adeguamento ed il connesso rischio di sanzioni pecuniarie. L'approvazione annuale di entrambe le leggi prende le mosse dalla verifica dello stato di conformità dell'ordinamento interno agli atti normativi e di indirizzo approvati a livello europeo (art. 29), con un procedimento che coinvolge Regioni e Province autonome, le quali, da un lato, ricevono, per il tramite delle Conferenze, le relazioni sullo stato di conformità redatte ogni quattro mesi dal Governo; e, dall'altro, procedono nelle materie di propria competenza alle rispettive

¹⁷ Su tali precedenti legislativi e sulla loro differente connotazione (quale intervento a carattere provvisorio, il primo; e primo intervento di sistema, il secondo), cfr. M. CARTABIA – J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, 149 ss.

¹⁸ Per i cui contenuti, cfr. C. BERTOLINO, *op. cit.*, 1256 ss.; e R. BIN – P. CARETTI – G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, 254-255.

¹⁹ Più in dettaglio, cfr. P. CARETTI, *La legge 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, 2012, n. 5-6, 837 ss.; C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *Riv. Dir. Intern.*, 2013, n. 3, 732 ss.; e M. SAVINO, *L'attuazione della normativa europea*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2013, n. 5, 470 ss.

verifiche circa lo stato di conformità dei propri ordinamenti, trasmettendo le risultanze al Dipartimento per le politiche europee per la predisposizione dei disegni di legge di iniziativa governativa (e relative relazioni di accompagnamento), formulati previo parere della Conferenza Stato-Regioni²⁰.

Ai sensi dell'art. 40 della legge 234/12, nelle materie di propria competenza (piena) Regioni e Province autonome provvedono direttamente al recepimento delle direttive europee, mentre nelle materie di competenza concorrente sono tenute a rispettare (oltre ai principi stabiliti nell'atto europeo) anche i principi e i criteri direttivi fissati nella legge statale di delegazione europea, prevalenti sulle contrarie disposizioni regionali già vigenti e non derogabili dalle leggi regionali successive, restando affidato ad un accordo raggiunto in sede di Conferenza Stato – Regione la definizione delle modalità di individuazione delle direttive di attuazione regionale. Vengono, comunque, fatti salvi tanto la funzione statale di indirizzo e coordinamento, esercitabile dal Governo per esigenze di carattere unitario sin dal D.P.R. n. 616 del 1977, quanto il potere sostitutivo dello Stato, nei casi di inerzia degli enti autonomi o per ragioni di urgenza (art. 41). L'intervento statale, peraltro, è concepito come cedevole rispetto a quello successivo degli enti sub-statali, in funzione della migliore garanzia della sfera di autonomia riconosciuta a questi ultimi. Il sistema dei controlli statali sulle Regioni viene, quindi, completato dal meccanismo di rivalsa dello Stato nei confronti degli enti inadempienti, a valere sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, sul Fondo agricolo di garanzia e su altri Fondi strutturali, cui si collegano gli obblighi di informazione periodica del Governo al Parlamento circa lo stato di attuazione degli atti normativi europei da parte degli enti di decentramento politico²¹.

5. La normativa regionale (cenni)

La normativa statale è stata attuata dalle Regioni, negli Statuti e nei regolamenti dei Consigli regionali, ma soprattutto attraverso specifiche leggi regionali di procedura, approvate per definire le modalità concrete attraverso cui esercitare la partecipazione al processo decisionale europeo, tanto in fase ascendente, che in fase discendente. Invero, l'inserimento di specifiche norme in materia negli Statuti trova fondamento, per quanto riguarda le Regioni ordinarie, nella previsione dell'art. 123, come novellato dalla legge cost. 1/99, giacché la distribuzione delle competenze tra gli organi direttivi della Regione sicuramente rientra nell'ambito della forma di governo, che contribuisce a comporre il contenuto cd. "necessario" dello Statuto. Analogamente sono agevolmente riconducibili ai "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento" della Regione le disposizioni che regolano le

²⁰ Per maggiori approfondimenti, cfr. A. IACOVIELLO, *Strumenti e procedure*, cit., 169 ss.

²¹ Sul sistema di raccordo con le autonomie territoriali contenuto nella legge n.234/12 v. anche P. SCARLATTI, *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, in *federalismi.it*, 2013, n. 8.

modalità organizzative interne per la partecipazione dell'ente alla formazione ed all'attuazione del diritto europeo. Più problematica, semmai, l'individuazione del fondamento delle specifiche leggi di procedura, che non trovano copertura negli Statuti ordinari in quanto non abilitati ad estendere il novero delle materie di competenza regionale, nonostante talora essi contengano un espresso rinvio alle leggi per l'attuazione dei principi che pongono in materia, salva la precisazione che tale rinvio avviene nel rispetto del riparto costituzionale delle competenze. Sicché quel fondamento è stato variamente individuato dalle stesse Regioni nell'art. 117 Cost.²², per lo più invocato nel III comma, che rimette alla potestà concorrente la disciplina dei rapporti con l'UE, sul punto applicabile anche alle Regioni speciali i cui Statuti non prevedono competenze regionali in materia, in virtù della ricordata clausola di maggior favore ex art. 10, l. cost. n. 3/01.

Così, ad esempio, la legge reg. n. 8 del 2006 della Val d'Aosta, che richiama espressamente la disposizione nel citato III comma in combinato disposto con i successivi commi V e IX.

Altre volte, invece, l'art. 117 Cost. viene rievocato più genericamente e complessivamente nei principi, come nel caso della legge regionale n. 10 del 2004, contenente "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Friuli-Venezia Giulia ai processi normativi dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari".

Resta ad ogni modo fermo che tale fondamento non può essere individuato nel (solo) V comma dell'art. 117, poiché le leggi di procedura cui esso fa espresso rinvio sono esclusivamente statali, come, peraltro, ribadito dalla stessa Corte costituzionale²³, sia pur non sempre univocamente²⁴.

Peraltro, una sensibile accelerazione nel varo di tali norme, fiorite sulla scorta di prassi già avviate con la riforma del Titolo V e la conseguente approvazione della legge La Loggia, si è registrata dopo la legge Buttiglione, e, ancor di più, per effetto dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che –

come evidenziato – per un verso ha conferito notevole impulso al coinvolgimento degli enti di decentramento nell'assunzione ed implementazione delle decisioni europee e, per altri versi, ha indirettamente sollecitato una nuova sistemazione nei rapporti tra gli organi di governo degli stessi enti, per effetto della complessiva valorizzazione impressa al ruolo delle assemblee politico-legislative di tutti i livelli di governo coinvolti²⁵.

Non potendo in questa sede esaminare esaustivamente la normativa regionale, merita, tuttavia, osservare come in generale – a fronte degli Statuti, che, per lo più, e conformemente alla loro natura, si

²²Cfr. E. CASTORINA, *op. cit.*, 336 ss.

²³ Cfr. Corte cost., sent. 239 del 2004, cit.

²⁴ Come rileva ancora E. CASTORINA, *op. cit.*, 337 nota 53, che al riguardo richiama anche Corte cost., sent. n. 372 del 2004, ed al quale si rinvia per ulteriori svolgimenti sul punto.

²⁵ Per approfondimenti cfr. C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in *federalismi.it*, 2013, n. 7.

limitano ad enunciazione di principio – la legislazione regionale contenga norme sufficientemente dettagliate circa le modalità organizzative interne ed i procedimenti cui è affidato l'intervento delle Regioni, secondo soluzioni che variano anche sensibilmente tra i diversi enti, ma che – coerentemente a quanto finora osservato – rinvergono un denominatore comune nel rafforzamento del ruolo dei Consigli regionali²⁶. Ne risulta nel complesso una nuova sistemazione dei rapporti inter-organici, che tempera l'originario squilibrio in materia tra Giunte e Consigli, attraverso la sollecitazione rivolta alle Assemblee a cooperare con gli esecutivi regionali per la definizione delle posizioni dell'ente in fase di formazione del diritto europeo²⁷. Pertanto, la tendenza oggi prevalente tra le Regioni consiste nell'attribuire ai Consigli una funzione sostanzialmente di indirizzo e controllo rispetto all'attività di guida nella conduzione degli affari europei, mantenuta in capo alle Giunte. In fase discendente, inoltre, l'apporto consiliare risulta valorizzato dalla scelta compiuta dalla maggior parte delle Regioni di riprendere il modello statale attraverso il ricorso ad una legge (regionale) annuale di periodico adeguamento alle direttive europee, che consente l'adozione in unica soluzione di tutti gli interventi di competenza regionale, siano essi in materia di competenza legislativa piena, come di competenza concorrente, nei limiti in quest'ultimo caso del rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato²⁸. Analogamente a quanto accade a livello statale, il ricorso periodico ad una legge regionale di adeguamento consente alle Regioni maggiore tempestività nell'adattamento, riducendo, correlativamente, gli interventi sostitutivi dello Stato, sì da funzionare in senso altresì garantistico dei maggiori spazi di autonomia ad esse riconosciuti dal novellato art. 117 Cost. Anche se occorre avvertire che nella prassi il concreto ricorso alle leggi regionali di adeguamento periodico (cd. leggi regionali europee) non sempre avviene da parte di tutte le Regioni che ne contemplano l'adozione nelle proprie leggi di procedura.

6. Il “caso Sardegna”

Tra le Regioni speciali, le più attive in questa direzione si sono dimostrate negli anni il Friuli Venezia Giulia e la Valle D'Aosta, sia pur attraverso interventi non sistematici.

La Sardegna, invece, ha manifestato in proposito un atteggiamento in un certo senso ambivalente. Invero, la Regione già con la legge reg. n. 20 del 1998 – richiamandosi espressamente al principio, entrato per la prima volta nel diritto europeo primario con il Trattato di Maastricht, secondo cui le

²⁶ Diffusamente in argomento C. Odone, *Il recepimento regionale delle direttive in Italia*, in *Il recepimento delle direttive dell'Unione europea nella prospettiva delle Regioni italiane. Modelli e soluzioni*, a cura di C. Odone-G. Di Federico, Napoli, 2010, 83 ss.; e, con riferimento alle leggi regionali di procedura adottate nel vigore della Legge Buttiglione, C. Bertolino, *op. cit.*, 1270 ss.

²⁷ Così A. Iacoviello, *Strumenti e procedure*, cit., 156.

²⁸ Cfr. ancora A. Iacoviello, *op. ult. cit.*, 177 ss.



decisioni devono essere prese il più vicino possibile ai cittadini – provvedeva a regolare la “partecipazione regionale ai processi decisionali comunitari” e “l’esecuzione degli atti dell’Unione europea”. A questo scopo veniva introdotta, fra l’altro, un’apposita “sessione comunitaria” della Giunta, da convocare almeno ogni sei mesi, allo scopo di definire le linee di azione prioritarie volte ad assicurare “una reale partecipazione della Regione ai processi decisionali comunitari ed una corretta attuazione degli atti comunitari”, con l’obbligo per la medesima Giunta di portare “immediatamente” a conoscenza dei propri orientamenti il Consiglio per metterlo in condizione di esercitare “la propria funzione di indirizzo e di controllo” (art. 3). Venivano, quindi, disciplinate le procedure per concludere “accordi internazionali e transfrontalieri con altre autonomie territoriali europee e mediterranee” (art.6); per far pervenire al Governo nazionale “osservazioni sui progetti degli atti normativi e di indirizzo di competenza degli organi dell’Unione europea o delle Comunità europee, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e le loro modificazioni” (art. 7); e per l’attuazione, sia legislativa (art. 9) che amministrativa (art.10), degli atti normativi comunitari. Con riferimento all’adozione ed esecuzione di questi ultimi, ed in particolare di quelli che conferiscono diritti o ne agevolano l’esercizio, la legge prevedeva, inoltre, a carico della Regione obblighi di ampia informazione nei confronti dei cittadini (art. 2), da esercitarsi anche attraverso il proprio Ufficio di collegamento con le istituzioni comunitarie, con sede a Bruxelles, istituito già con la legge reg. n. 12 del 1996, alle dirette dipendenze della Presidenza della Regione. A questo, in attuazione della legge nazionale n. 52 del 1996, è stata attribuita, fra l’altro, la funzione di trasmettere tempestivamente agli organi della Regione informazioni su programmi e progetti comunitari di interesse regionale e di fornire ai medesimi informazioni, sia sugli atti in via di elaborazione a livello europeo, allo scopo specifico di dotare della indispensabile documentazione la rappresentanza sarda in seno al Comitato delle Regioni, sia sui principi ispiratori e le linee di tendenza delle politiche dell’Unione europea, al fine segnatamente di accrescere il livello di conformità con l’ordinamento comunitario degli atti della Regione. Inoltre, l’Ufficio è stato investito del compito di consentire l’acquisizione di elementi di valutazione sui riflessi che le decisioni da concordare a livello europeo sono suscettibili di esercitare sulla situazione economica e sociale dell’isola e di curare ogni utile collegamento con le istituzioni dell’Unione europea in sede di approvazione e di attuazione dei programmi comunitari, oltre che con gli analoghi Uffici delle altre Regioni europee operanti a Bruxelles²⁹. Ciò con riferimento espresso anche all’articolo 52, comma 1 dello Statuto speciale, che, sin dalla sua prima stesura, prevede che la Regione sia rappresentata nella elaborazione dei progetti dei trattati di commercio che il Governo intende stipulare con Stati esteri quando riguardano scambi di specifico interesse della Sardegna.

²⁹ Cfr. i contributi sul tema raccolti nel volume *Autonomie con l’Europa. Città e Regioni verso l’integrazione europea*, Milano, 1998, 77 ss., spec. 80.



In tal modo, la Regione sarda, muovendosi nel solco tracciato dalle richiamate previsioni della Legge La Pergola, dimostrava di voler anticipare persino la riforma del Titolo V della Costituzione e l'ampia valorizzazione in essa contenuta del contributo regionale al processo decisionale europeo. Successivamente alla revisione costituzionale del 2001, invece, la Sardegna non è stata tra le prime Regioni ad adeguare le proprie norme di procedura alle nuove disposizioni costituzionali ed alle connesse norme di attuazione contenute nella legge La Loggia, provvedendovi solo con la legge n. 13 del 2010. Quest'ultima per un verso esprime l'esigenza del massimo raccordo tra Consiglio e Giunta, attraverso la sottolineatura degli obblighi reciproci di informazione e connessa collaborazione (art. 3); dall'altro, attribuisce particolare rilievo al ruolo della Regione nella valutazione del rispetto del principio di sussidiarietà nei rapporti con i competenti organi statali (art. 5). Inoltre, ai fini del tempestivo adeguamento dell'ordinamento regionale alla normativa europea, viene mantenuta la previsione dell'approvazione di una legge periodica di adattamento (cd. *legge europea regionale*, artt. 10 e 11), che la Giunta sarebbe tenuta a presentare annualmente al Consiglio entro il 31 marzo, ma che non esclude singole leggi di recepimento per gli atti urgenti o per l'esecuzione delle sentenze della Corte di Giustizia (art.13). Il Consiglio, da parte sua, è sollecitato a riunirsi, entro il 30 aprile di ogni anno, in apposita sessione ormai definita *europea* per "la trattazione di tutti gli aspetti inerenti la politica dell'Unione europea di interesse regionale e l'attività di rilievo internazionale" (art.12), che, pertanto, dovrebbe rappresentare il momento cruciale per individuare le priorità politiche della Regione per l'anno di riferimento, consentendo all'Assemblea di esercitare la sua funzione di indirizzo con riferimento a tutti gli affari europei che interessano la Regione. A tal proposito, non secondario appare il richiamo all'opportunità di integrare i meccanismi decisionali affidati ai tradizionali circuiti rappresentativi con un'ampia partecipazione dei cittadini e dei soggetti interessati sul territorio, di cui dovrebbe essere garantita la consultazione all'interno della medesima sessione europea, attraverso il coinvolgimento degli enti locali, delle università e delle altre autonomie funzionali, oltre che della parti sociali ed economiche, affinché possano esprimere le proprie valutazioni in ordine agli "aspetti dell'attività europea ed internazionale che presentino specifica rilevanza nei loro ambiti di competenza" (art. 14). Per quanto la disciplina in esame non sia stata ancora adeguata alla legge 234 del 2012, nonostante taluni tentativi in tal senso³⁰, i punti che sotto il profilo dell'analisi normativa sollecitano la riflessione

³⁰ A tal proposito, si segnala in particolare il disegno di legge reg. n.557 dell'11 settembre 2013 (consultabile al link

<http://consiglio.regione.sardegna.it/xivlegislatura/Disegni%20e%20proposte%20di%20legge/disleg557.asp>), presentato nel corso della XIV legislatura e diretto, oltre che all'adeguamento lessicale e dei termini procedurali alle previsioni della legge 234/12, altresì ad inserire nella legge 13/2010 un articolo 17 *bis*, con lo scopo di disciplinare le procedure di recupero degli aiuti illegali e delle spese irregolari a valere sui fondi strutturali; un articolo 17 *ter*, sul diritto di rivalsa della Regione nei confronti dei soggetti responsabili di violazioni di obblighi

non appaiono diversi né maggiori rispetto a quanto è possibile rilevare con riferimento alle coeve leggi di procedura adottate in altre Regioni³¹, e concernono principalmente la definizione dei compiti degli organi di governo della Regione, al fine del più funzionale coordinamento fra di essi, nonché con i corrispondenti organi statali, sia per ciò che concerne la fase ascendente, che in relazione a quella discendente³². Altra questione riguarda l'esito, cui, sotto il profilo pratico, può dar luogo la valutazione circa la capacità delle amministrazioni in genere, e particolarmente (per quanto qui maggiormente rileva) di quelle regionali, a compiere le analisi e le valutazioni adeguate ad una partecipazione attiva al processo decisionale europeo³³.

Per ciò che più specificamente concerne la Sardegna, però, dal punto di vista fattuale, non può venir trascurato che le previsioni della richiamata legge regionale di procedura sull'approvazione annuale della legge europea sono rimaste ad oggi sostanzialmente inattuata, talora per la motivazione che la legislazione statale di recepimento degli atti normativi europei di più spiccato interesse per la Regione contiene già una disciplina integralmente soddisfacente delle esigenze locali³⁴.

La circostanza, invero, testimonia la sostanziale, sistematica rinuncia degli organi di governo dell'ente al recepimento delle direttive europee con una normativa effettivamente espressiva delle particolari esigenze della collettività regionale e del territorio, quale invece sembrerebbe sollecitata da quelle peculiarità (sotto il profilo sia geografico che economico-sociale, ma anche culturale), che giustificano l'attribuzione (ed il mantenimento) dello Statuto speciale di autonomia.

E ciò nonostante la Sardegna sia stata tra le poche Regioni, che sin dal 2011 ha attivato le procedure previste nella propria legislazione per la partecipazione alla formazione del diritto europeo ed all'elaborazione delle politiche dell'UE, provvedendo all'invio di osservazioni, sia su progetti di atti normativi che con riferimento al controllo di sussidiarietà³⁵.

Tuttavia, le ampie prospettive oggi offerte alle Regioni quanto alle possibilità di partecipazione attiva al processo decisionale europeo rischiano di restare frustrate senza il contributo effettivo delle amministrazioni regionali non tanto alla definizione della posizione unitaria che il Governo nazionale è chiamato a sostenere nelle competenti sedi sovranazionali in sede di elaborazione degli atti normativi e

derivanti dalla normativa europea, in caso di condanna a sanzioni pecuniarie; ed un articolo 17^{quater}, riguardante l'attuazione nella Regione del cd. "pacchetto SIEG" (Servizi di interesse economico generale).

³¹ Per quanto maggiormente interessa in questa sede, viene in considerazione la legge di procedura n. 10 del 2010 della Regione siciliana, su cui cfr. E. CASTORINA, *Il "segmento regionale" e la l. siciliana n. 10 del 2010*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, cit., 336 ss.

³² Cfr. C. Odone, *Le novità per gli ordinamenti regionali*, in *Regioni.it*, del 17 marzo 2015.

³³ Così M. SAVINO, *L'attuazione della normativa europea*, cit., 474, il quale ritiene che le amministrazioni italiane, sia statali che regionali, non sarebbero in grado di reagire prontamente alle sollecitazioni che provengono dalle istituzioni europee in modo da incidere efficacemente sulle proposte legislative dell'Unione, con conseguenti ricadute anche nella fase discendente dell'attuazione degli atti normativi.

³⁴ Cfr. il disegno di legge reg. n.557 dell'11 settembre 2013, cit.

³⁵ Per i dati cfr., ancora, A. IACOVIELLO, *Strumenti e procedure*, cit., 165.



delle politiche europee, quanto soprattutto per ciò che concerne le ricadute concrete di essi sullo sviluppo economico e sociale dei territori e delle relative comunità, attraverso la loro attuazione e concreta implementazione, al riparo dall'esercizio del potere sostitutivo dello Stato. In mancanza di tale contributo, non sufficientemente utile, invero, si rivela la semplice predisposizione di norme procedurali, per quanto talora dettagliate, con evidenza inidonee da sé a rendere gli enti regionali attori protagonisti, e non semplici comparse, del processo di integrazione europea.

Pertanto, pare che per la Sardegna, analogamente a quanto si potrebbe rilevare per la Sicilia³⁶ - altra Regione speciale, che, oltre l'insularità, con la prima condivide anche larghe sacche di persistente arretratezza economico-sociale – più che gli adeguamenti delle proprie norme di procedura alle (peraltro scarse) novità introdotte dalla legge 234 del 2012, gioverebbe la volontà politica di utilizzare gli strumenti già individuati per realizzare il concorso fattuale della Regione all'esecuzione delle norme e delle politiche europee, per adeguarle agli specifici interessi della Regione ed in tal modo poter cogliere in pieno le opportunità che dall'appartenenza all'UE possono derivare in termini di rilancio delle economie depresse, nel quadro del principio di diritto europeo della coesione territoriale, economica e sociale. Ciò, oltretutto, favorirebbe – attraverso il previsto intervento incisivo dell'Assemblea legislativa anche in fase attuativa, nonché la consultazione delle parti sociali e delle formazioni intermedie – di avvicinare il corpo elettorale regionale alle politiche europee, contribuendo a ridurre la distanza tra cittadini ed istituzioni dell'Unione.

Sembra, quindi, che per dare una prima, semplice, ma comunque soddisfacente risposta alle esigenze che il popolo sardo manifesta in ordine alla dinamica che vorrebbe realizzata nei rapporti tra Regione, Stato e UE basterebbe già tradurre in pratica quanto, a livello di previsione legislativa, la Regione ha da tempo stabilito.

³⁶ Criticamente, sulla legge reg. siciliana n. 10 del 2010 e la sua attuazione in fase cd. discendente, M. L. QUATTROCCHI, *La l. reg. n. 10 del 2010*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, cit., 346 ss.