

22 APRILE 2015

La partecipazione delle Regioni alla  
formazione delle norme e alle  
procedure dell'ordinamento giuridico  
dell'Unione europea nel guado tra la  
riforma legislativa del 2012 e la  
auspicabile revisione dell'architettura  
istituzionale italiana

di Francesco Paterniti

Ricercatore e Professore aggregato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Catania



# La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea nel guado tra la riforma legislativa del 2012 e la auspicabile revisione dell'architettura istituzionale italiana<sup>\*</sup>

**di Francesco Paterniti**

Ricercatore e Professore aggregato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Catania

**Sommario:** **1.** Cenni introduttivi sul quadro ordinamentale (nazionale ed europeo) della partecipazione regionale alla fase ascendente eurounitaria – **2.** Il rilievo regionale nella fase della programmazione delle politiche UE – **3.** Il possibile intervento regionale nella fase pre-legislativa di analisi del Programma legislativo annuale delle Commissione UE – **3.1.** Alcune concrete esperienze regionali: dal virtuosismo procedurale della Regione Emilia-Romagna alla prima applicazione nella Regione Puglia di una nuova istruttoria procedimentale funzionale all'esame di Giunta e Consiglio – **4.** Dalla programmazione generale all'analisi di dettaglio: il contributo regionale nella definizione delle singole iniziative legislative europee – **5.** Gli strumenti nazionali della partecipazione regionale alla fase deliberativa del processo decisionale europeo. Il diritto delle Regioni alla informazione – **5.1.** I percorsi ed i mezzi offerti dall'ordinamento nazionale per delineare il complesso iter della partecipazione regionale – **6.** Fase ascendente e controllo di sussidiarietà sui progetti di atti UE: ruolo dei Consigli regionali e lacune della disciplina – **6.1.** I possibili spunti migliorativi del sistema della partecipazione regionale suggeriti dalle prassi applicative del meccanismo di *early warning* sul piano nazionale – **6.2.** Le disfunzionalità del sistema e la necessità di rivedere il contesto istituzionale nazionale ove si svolge la partecipazione regionale – **6.3.** Il Progetto di riforma costituzionale attualmente all'esame del Parlamento (A.C.

---

<sup>\*</sup> Articolo sottoposto a referaggio. Il presente lavoro riproduce la relazione tenuta al Convegno “*Le Regioni strumento di governance democratica: una sfida europea?*” – Perugia, 4/5 Dicembre 2014. Rispetto alla iniziale relazione, tuttavia, le riflessioni sono state aggiornate avendo riguardo al Progetto di revisione della Costituzione attualmente all'esame del Parlamento (A.C. 2613).

2613) e le sue possibili ricadute sul rilievo europeo delle Regioni italiane – 7. Ordinamento eurounitario e partecipazione degli enti sub-statali alla fase deliberativa del procedimento normativo europeo: il ruolo del Comitato delle Regioni – 8. Considerazioni conclusive sulla *multilevel governance* dell'Europa con le Regioni.

### **1. Cenni introduttivi sul quadro ordinamentale (nazionale ed europeo) della partecipazione regionale alla fase ascendente eurounitaria.**

Negli ultimi anni, come è ben noto, il coinvolgimento degli enti sub-statali nei processi decisionali europei è stato oggetto di una significativa valorizzazione<sup>1</sup>. Si tratta, a ben vedere, di un risultato legato alla maggiore attenzione manifestata nei confronti di tale tematica non solo sul versante nazionale ma anche su quello europeo. Al riguardo, anzi, è possibile affermare che il progressivo e continuo intreccio tra i due livelli ordinamentali e normativi ha rappresentato un elemento determinante per l'accrescimento del rilievo istituzionale delle Regioni in Europa. Da ciò potendosi ulteriormente ricavare, in termini più ampi, significative migliorie anche con riferimento al vulnus rappresentato dal cd. deficit democratico, storicamente imputato all'ordinamento europeo<sup>2</sup>.

Sul piano nazionale, l'esplicita disciplina introdotta dall'art. 117, co. 5, Cost. in merito alla partecipazione delle Regioni alla fase ascendente eurounitaria ha definitivamente sancito il rilievo costituzionale del contributo regionale nei processi di definizione delle scelte normative europee<sup>3</sup>. Al contempo, la riforma costituzionale del 2001 ha offerto le basi anche per la successiva e conseguenziale revisione degli statuti regionali che, infatti, non hanno mancato di dotarsi di apposite disposizioni in materia di rapporti con l'Unione europea. Nei detti termini, quindi, si è assistito ad un progressivo e complessivo aggiornamento del quadro ordinamentale a supporto della partecipazione regionale alle dinamiche dell'integrazione europea. Di talché, le esplicite previsioni costituzionali relative all'Unione europea ove lette in combinato disposto con le nuove disposizioni statutarie riguardanti le proiezioni eurounitarie delle Regioni sembrano offrire elementi utili a poter immaginare una "logica incrementale" della Carta costituzionale<sup>4</sup>. Tale per cui, avendo riguardo al coinvolgimento degli enti sub-statali nel processo decisionale europeo, i

---

<sup>1</sup> Sul punto, si veda ampiamente L. MEZZETTI, *Regioni e fase ascendente di partecipazione al processo normativo europeo: quali forme di rappresentanza europea e nazionale?*, in P. Bilancia (a cura di), *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione: Unione europea e Mercosur*, Milano, 2006, 161 ss.

<sup>2</sup> In argomento, si rinvia alle riflessioni di F. POLITI, *Temi di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2005, 72 ss.

<sup>3</sup> G. SERGES, *Art. 117, 5° co.*, in R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, III, 2263 ss.

<sup>4</sup> L. FERRARO, *Gli Statuti regionali e l'Europa*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1/2007, 88 ss.



nuovi Statuti regionali rappresenterebbero un'integrazione in chiave evolutiva del Testo fondamentale nell'ottica di un sistema plurilivello.

Il rafforzamento del ruolo europeo delle Regioni ha però ricevuto un contributo determinante anche dal progressivo mutamento con il quale l'ordinamento eurounitario ha preso in considerazione il rilievo istituzionale dei livelli di governo sub-nazionali<sup>5</sup>. Particolarmente significative, da ultimo, appaiono le innovazioni introdotte al riguardo dal Trattato di Lisbona<sup>6</sup>, dal quale pare complessivamente ricavabile una nuova idea di *governance* multilivello inclusiva anche dei Governi e dei legislatori regionali<sup>7</sup>. In questo senso, infatti, unitamente all'art. 4, par. 2, del TUE che stabilisce il doveroso rispetto dell'identità costituzionale degli Stati membri, con particolare riferimento al sistema delle autonomie locali e regionali, il ruolo degli enti sub-statali appare ulteriormente valorizzato anche dalla clausola di prossimità, formulata dall'art. 1, par. 2, del TUE, in funzione della quale la partecipazione regionale alla formazione degli atti normativi europei si pone in linea con la preferenza manifestata dal Trattato per un sistema in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini. Nella stessa direzione, ancora, può essere collocato il principio di sussidiarietà (art. 5 TUE) e, in particolare, le previsioni contenute nello specifico Protocollo n. 2 allegato ai Trattati e relativo alla corretta applicazione di tale principio.

I plurimi riferimenti appena accennati hanno quindi offerto le basi affinché il nostro ordinamento nazionale potesse dotarsi di quelle specifiche norme di procedura richieste dal Testo costituzionale al fine di delineare concretamente i modi della partecipazione regionale alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi europei. In questa direzione, con la legge n. 131/2003 venne in primo luogo introdotta la regolamentazione relativa al contributo cd. "diretto" delle Regioni. A distanza di due anni, invece, la legge n. 11/2005, delineando la complessiva disciplina della partecipazione dell'Italia al procedimento normativo europeo, si soffermò sui profili interni o "indiretti" dell'intervento regionale nella definizione degli atti decisionali europei.

A breve distanza dall'introduzione delle ricordate normative, tuttavia, la sottoscrizione del Trattato di Lisbona nel 2007 e la sua successiva entrata in vigore nel 2009 hanno offerto al coinvolgimento degli enti sub-statali nei processi decisionali sovranazionali degli spunti, tanto

---

<sup>5</sup> In argomento, con particolare riferimento al periodo precedente l'adozione del Trattato di Lisbona, si veda G. SERGES, *Le Regioni nella Costituzione europea*, in A. Celotto (a cura di), *Processo costituente europeo e diritti fondamentali*, Torino, 2004, 85 ss.

<sup>6</sup> I. INGRAVALLO, *Recenti sviluppi in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo*, in *Ist. del Fed.*, 3-4/2013, 859.

<sup>7</sup> F. NELLI FEROCI, *Trattato di Lisbona e ruolo delle Regioni*, in *www.sussidiarieta.net*.



nuovi quanto rilevanti. Da ciò derivandone la precoce obsolescenza della legislazione nazionale in materia, soprattutto in ragione della mancanza di specifiche previsioni in grado di attivare le rinnovate possibilità partecipative previste nel Trattato. In tale contesto, dunque, trova le sue ragioni la approvazione della legge n. 234/2012 che, sostituendo integralmente la precedente legge n. 11/2005, si muove nella duplice direzione, da un lato, di rinnovare alcuni istituti procedurali già esistenti, aggiornandoli però alla luce delle necessità manifestatesi a seguito del loro concreto utilizzo, e dall'altro, di introdurre nuovi percorsi di coinvolgimento in linea con gli orientamenti desumibili dal Trattato di Lisbona in merito all'accresciuto rilievo degli enti regionali nei processi di definizione delle politiche e degli atti normativi europei.

Le discipline legislative in questione rappresentano il punto di riferimento in relazione al quale orientare i percorsi partecipativi delle singole Regioni italiane. Queste ultime, tra l'altro, nel rispetto di quanto previsto dalle dette normative, non hanno mancato di dotarsi di proprie leggi di procedura finalizzate a disciplinare le modalità di partecipazione dell'ente al processo decisionale europeo<sup>8</sup>. Tra le leggi regionali, in particolare, quelle approvate successivamente all'introduzione del Trattato di Lisbona hanno consentito di inserire nei rispettivi ordinamenti territoriali degli strumenti maggiormente efficaci e capaci di tenere in considerazione le rilevanti novità dallo stesso introdotte.

Nel contesto del quadro normativo sommariamente accennato, scopo della presente riflessione sarà quello di analizzare tanto i modi quanto i soggetti della partecipazione regionale alla formazione delle norme UE. In tal senso, prendendo in esame le procedure tramite le quali le Regioni possono intervenire nell'iter normativo europeo, si cercherà, all'interno di queste, di mettere a fuoco anche il concreto margine di intervento riservato ai vari organi istituzionali regionali. Ciò perché, nella menzionata prospettiva del crescente riconoscimento in ambito

---

<sup>8</sup> Nel corso degli ultimi anni sono state adottate quali norme specificamente dedicate alla disciplina della partecipazione regionale alla fase ascendente di formazione del diritto eurounitario le seguenti leggi regionali: *l.r. Friuli Venezia Giulia n. 10/2004* (poi aggiornata dalla *l.r. n. 13/2013*), *l.r. Marche n. 14/2006*, *l.r. Valle D'Aosta n. 8/2006* (successivamente aggiornata dalla *l.r. n. 7/2014*), *l.r. Calabria n. 3/2007*, *l.r. Umbria n. 23/2007*, *l.r. Emilia-Romagna n. 16/2008*, *l.r. Campania n. 18/2008*, *l.r. Molise n. 32/2008*, *l.r. Toscana n. 26/2009*, *l.r. Abruzzo n. 22/2009* (poi aggiornata dalla *l.r. n. 37/2012*), *l.r. Basilicata n. 31/2009*, *l.r. Sardegna n. 13/2010*, *l.r. Sicilia n. 10/2010*, *l.r. Puglia n. 24/2011*, la *l.r. Veneto n. 26/2011* (successivamente aggiornata dalla *l.r. n. 27/2013*), la *l.r. Lombardia n. 17/2011*. Diversamente, alcune Regioni (Lazio e Piemonte) risultano sprovviste di una legislazione specifica in materia (invero, nel febbraio del 2014, la Commissione Affari comunitari del Consiglio regionale del Lazio ha licenziato la proposta di legge n. 60 concernente le "Disposizioni sulla partecipazione alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea e sulle attività di rilievo internazionale della Regione Lazio"), altre invece, in attesa di un intervento di revisione, continuano a fare riferimento a quelle normative regionali già esistenti (*l.r. Liguria n. 44/1995*, in Trentino-Alto Adige la *l. prov. di Trento n. 16/1998*) che, in modo più o meno dettagliato, disciplinano le proiezioni eurounitarie dell'ente.



europeo del rilievo delle articolazioni territoriali degli Stati membri, tra le novità maggiormente significative del Trattato di Lisbona assume specifica rilevanza la valorizzazione degli organi assembleari degli enti regionali<sup>9</sup>.

L'indagine cercherà di assumere come punto di riferimento l'effettivo svolgimento del processo decisionale dell'UE. In ragione di ciò, analizzando i vari passaggi del procedimento di formazione della normativa europea, si tenterà di evidenziare quali siano le effettive possibilità di intervento riconosciute alle Regioni italiane.

## **2. Il rilievo regionale nella fase della programmazione delle politiche UE.**

Il processo di formazione degli atti normativi europei, prima di essere formalmente avviato, contempla una fase preliminare di programmazione, avente un rilievo politico ed una funzione prodromica e propulsiva rispetto ai successivi passaggi che daranno luogo alla concreta adozione dei singoli provvedimenti. A tal fine, nella primavera di ogni anno, la Commissione presenta al Consiglio UE ed al Parlamento europeo una strategia politica, in relazione alla quale le dette Istituzioni formulano alla Commissione delle indicazioni in ordine alle priorità politiche dell'anno successivo.

Successivamente, tenendo in considerazione quanto emerso dalla strategia politica e dalle indicazioni ricevute, nell'autunno di ogni anno, la Commissione europea presenta alle altre Istituzioni ed agli organi consultivi dell'UE il suo *Programma legislativo annuale* esplicativo delle attività normative che si vorranno realizzare nell'anno successivo. Il documento in questione indica le *iniziative strategiche* e le *iniziative prioritarie*, specificando, in relazione a ciascuna di esse, il titolo, il tipo di atto che si intende proporre (iniziativa legislativa ovvero iniziativa non legislativa), l'articolo del Trattato che offre le basi giuridiche all'iniziativa nonché gli obiettivi che si intendono perseguire con la stessa. Tale Programma legislativo viene regolarmente aggiornato nel corso dell'anno dalla Commissione, allo scopo di fornire ulteriori informazioni e maggiori specificazioni in ordine ai singoli atti che verranno presentati.

A partire dal 2001, con l'approvazione del Libro Bianco sulla *governance* europea<sup>10</sup>, la Commissione europea ha dato avvio ad un progressivo ampliamento dello spettro delle consultazioni in sede di

---

<sup>9</sup> G. RIVISECCHI, *Parlamenti nazionali e assemblee regionali nella costruzione europea, tra riconoscimenti del diritto positivo e «sentenza Lisbona» del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 1/2011, 142 ss.

<sup>10</sup> M. ESPOSITO, *Dal Libro Bianco sulla governance europea alla Convenzione sul futuro dell'Europa: il Comitato delle Regioni e le sue componenti*, in *Istit. del Fed.*, 1/2004, 123 ss.

programmazione, soprattutto avendo riguardo ai soggetti coinvolti<sup>11</sup>. In tale direzione, allo scopo di riorganizzare il momento selettivo delle finalità politiche dell'Unione tenendo conto dei principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza, si è scelto di valorizzare anche il contributo propositivo degli enti territoriali sub-nazionali<sup>12</sup>. A tal fine, la Commissione ha da tempo avviato nuovi percorsi di consultazione allo scopo di realizzare quante più possibili occasioni di interazione sulle priorità da seguire e sugli aspetti territoriali del suo Programma legislativo annuale. In tale prospettiva, oramai da più di un decennio, ha preso avvio il cd. *dialogo strutturato*<sup>13</sup> che, promosso per il tramite del Comitato delle Regioni<sup>14</sup>, consiste in una serie di incontri fra i componenti della Commissione ed una rappresentanza di associazioni e reti europee e nazionali delle amministrazioni regionali e locali operanti sul territorio degli Stati membri dell'UE al fine di stabilire con tali soggettività «un dialogo più sistematico (...) in una fase precoce dell'elaborazione politica»<sup>15</sup>.

La procedura in questione, le cui finalità sono state successivamente ribadite e rafforzate dal *Libro Bianco sulla governance multilivello* approvato dal Comitato delle Regioni nel 2009<sup>16</sup>, è stata recentemente interessata dall'approvazione del *Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni* del 16.02.2012<sup>17</sup>. Nella stessa direzione, nell'aprile 2014 il Comitato delle Regioni ha approvato anche la *Carta della governance multilivello in Europa* che, pur essendo un documento non vincolante, si muove nel senso di sollecitare la valorizzazione del contributo partecipativo degli enti sub-statali nelle dinamiche decisionali europee<sup>18</sup>.

---

<sup>11</sup> In argomento, cfr. M. MORELLI, *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, Milano, 2011, 111 ss.

<sup>12</sup> 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. pub. comp. eur.*, 4/2013, 1100 ss.

<sup>13</sup> Si veda, al riguardo, A. SIMONATI, *Il dialogo strutturato e la partecipazione degli enti locali alla formazione delle politiche europee: un nuovo strumento di armonizzazione "indiretta"?*, in *Federalismi.it*, 10/2011, *passim*.

<sup>14</sup> Sul particolare rilievo in questa fase del Comitato delle Regioni si veda B. CARAVITA (a cura di), *Le Regioni in Europa. Esperienze costituzionali a confronto*, Lugano-Milano, 2002, 185 ss.

<sup>15</sup> In tal senso, si esprime testualmente la Comunicazione della Commissione europea del 19 dicembre 2003 che si è occupata specificamente di avviare tale dialogo.

<sup>16</sup> Il *Libro Bianco sulla governance multilivello*, approvato il 18 e 19 giugno 2009 con un parere d'iniziativa della sessione plenaria del Comitato delle Regioni, rappresenta una iniziativa orientata a promuovere un sistema di *governance* multilivello finalizzato a coinvolgere gli enti regionali e locali nella definizione e nell'attuazione delle politiche europee.

<sup>17</sup> F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea. Le prospettive delle Regioni italiane nella fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2012, 232 ss.

<sup>18</sup> La *Carta della governance multilivello in Europa*, già esplicitamente auspicata nel precedente Libro Bianco sulla governance multilivello del 2009, è stata approvata il 2 e 3 aprile 2014 con una risoluzione della sessione plenaria del Comitato delle Regioni.

Nel detto quadro di implementazione della *governance* multilivello<sup>19</sup>, in particolare il citato Protocollo del 2012 ha offerto le basi per intensificare ed ampliare la cooperazione tra Commissione UE e Comitato delle Regioni, in ragione della collocazione privilegiata di quest'ultimo organismo nelle relazioni tra le Istituzioni europee e gli enti regionali e locali degli Stati membri<sup>20</sup>. Cosicché, al fine di sviluppare una procedura di consultazione di tali enti decentrati che si collochi il più possibile a monte del processo decisionale, è stato attribuito al Comitato delle Regioni un ruolo di collegamento con le associazioni degli enti territoriali, assegnandogli l'incarico di svolgere una volta l'anno una riunione di dialogo strutturato allo scopo di esaminare il programma di lavoro adottato dalla Commissione. Analogamente, è stato stabilito che nel corso dell'anno vengano tenuti altri incontri di dialogo strutturato con la partecipazione dei commissari europei responsabili, in occasione delle riunioni delle commissioni competenti del Comitato delle Regioni.

Nei termini fin qui rappresentati, dunque, il Comitato delle Regioni esercita una importante funzione di impulso e di intermediazione tra la Commissione e gli enti regionali<sup>21</sup> che, per il suo tramite, hanno adesso il modo per offrire il loro contributo propositivo già nella fase della programmazione delle future politiche normative dell'Unione. In tale contesto, in particolare, le Regioni hanno la possibilità di intervenire per il tramite degli organismi rappresentativi dell'associazionismo interregionale europeo ogni qual volta questi vengano invitati a partecipare al dialogo strutturato.

La detta procedura di dialogo strutturato, tuttavia, coinvolgendo entità associative di carattere non istituzionale e collocandosi nel momento della programmazione precedente all'effettivo avvio del processo decisionale europeo, non può essere annoverata tra i passaggi formali dello stesso. Ciò nonostante, essa rappresenta comunque una iniziativa di notevole valore politico che consente agli enti regionali – a vario titolo chiamati in causa<sup>22</sup> – di rappresentare le esigenze dei

---

<sup>19</sup> In particolare, il preambolo della *Carta della governance multilivello in Europa* del 2014 chiarisce che la *governance multilivello* in Europa consiste «nell'azione coordinata dell'Unione europea, degli Stati membri e degli enti regionali e locali, fondata sui principi di sussidiarietà, proporzionalità e partenariato, che si concretizzi attraverso una cooperazione operativa e istituzionalizzata intesa a elaborare ed attuare le politiche dell'Unione».

<sup>20</sup> L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, cit., 1106 ss.

<sup>21</sup> L. FROSINA, *op. ult. cit.*, 1104. Ulteriormente, cfr. G. FIENGO, *La valorizzazione della dimensione regionale nel Trattato di Lisbona: il ruolo del Comitato delle Regioni*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 1/2012, 29 ss.

<sup>22</sup> Trattandosi di una procedura di rilievo politico, la partecipazione agli incontri del detto dialogo integrato non è strutturata su base stabile, prevedendo variabilmente la presenza di differenti associazioni rappresentative dei interessi regionali di rilievo anche transnazionale. Nel 2009, per esempio, nell'ambito del 6° dialogo strutturato, è stata invitata a partecipare la Conferenza dei Presidenti delle Assemblies





rispettivi territori già nel momento embrionale della decisione normativa dell'Unione<sup>23</sup>. In tale contesto, infatti, tra le altre associazioni di rilievo regionale, ha avuto modo di essere sentita anche la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali<sup>24</sup> che, in quella occasione, ha potuto rappresentare gli interessi e le aspettative degli organi consiliari regionali già nella fase della selezione delle priorità politiche dell'Unione.

L'intervento regionale nel cd. dialogo strutturato, tuttavia, altro non può realizzare se non una attività di pressione informale<sup>25</sup> che, in quanto tale, non consente di delineare in modo nitido l'effettivo contributo che può essere offerto dai singoli organi istituzionali delle Regioni interessate. Fermo restando, però, che negli ultimi anni si registra in misura crescente il rafforzamento del fenomeno dell'associazionismo interregionale e, conseguentemente, delle azioni di *lobbying* così poste in essere nei confronti delle Istituzioni europee<sup>26</sup>.

Il contributo propositivo di matrice regionale nella fase della programmazione, tuttavia, non è circoscritto al solo coinvolgimento delle associazioni degli enti territoriali in occasione del dialogo strutturato. Avendo riguardo all'elaborazione del Programma legislativo annuale, infatti, il citato *Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni* stabilisce che la Commissione debba presentare ogni anno al Comitato delle Regioni le priorità strategiche per l'anno successivo. Sulla base di ciò, il Comitato delle Regioni organizza un dibattito sul futuro dell'Unione e, nel primo semestre di ogni anno, dopo aver selezionato le priorità politiche ritenute maggiormente rilevanti, adotta una risoluzione indirizzata alla Commissione in cui

---

legislative delle regioni italiane. Analogamente, nell'ambito del 9° dialogo strutturato, sono stati invitati a partecipare il CCRE (Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa), l'Assemblea delle Regioni d'Europa, la CRPM (Conferenza delle Regioni Periferiche e Marittime) e l'ARFE (Associazione delle Regioni di Frontiera Europee).

<sup>23</sup> Al riguardo, cfr. L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea. Elogio delle virtù nascoste della consultazione*, Milano, 2007, 61, la quale A. osserva che «questa recente valorizzazione della consultazione ha permesso ai soggetti regionali di ritagliarsi nuovi spazi di azione: pur non avendo un potere decisionale, essi possono esprimersi prima che la decisione sia presa, se rientrano tra i soggetti interessati dall'(o coinvolti nell') applicazione del prodotto finale».

<sup>24</sup> G. RIVOSACCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, in *Ist. del Fed.*, 3-4/2009, 384; ID., *Parlamenti nazionali e assemblee regionali nella costruzione europea, tra riconoscimenti del diritto positivo e «sentenza Lisbona» del Tribunale costituzionale federale tedesco*, cit., 143.

<sup>25</sup> L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea. Elogio delle virtù nascoste della consultazione*, cit., 28-29.

<sup>26</sup> In argomento, cfr. L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, cit., 1100 e, in particolare, la nota n. 16; L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea. Elogio delle virtù nascoste della consultazione*, cit., 35 ss. e, in particolare, 148. Quest'ultima Autrice, al riguardo, sottolinea l'influenza nel procedimento decisionale europeo che potrebbe essere svolta da una pressione simultanea e coordinata della *Conferenza delle Assemblee legislative regionali europee* (CALRE) e della *Conferenza delle Regioni europee con poteri legislativi* (REGLEG) unitamente al Comitato delle Regioni.



presenta le proprie posizioni essenziali in merito al programma di lavoro della Commissione per l'anno successivo.

Ulteriormente, nel senso di favorire un ruolo più proattivo del Comitato delle Regioni, a monte dell'azione dell'UE, è riconosciuta al detto organismo la possibilità di pronunciarsi mediante cd. *pareri di prospettiva*, consistenti in un'attività consultiva avente ad oggetto i settori in cui il Comitato dispone di adeguate fonti di informazione e finalizzata ad orientare le future politiche dell'UE.

Rispetto alla possibilità di rappresentare gli interessi delle Regioni italiane per il tramite del Comitato delle Regioni<sup>27</sup> e, nello specifico, della nostra delegazione nazionale nello stesso presente, non poche perplessità desta però la disciplina legislativa sulle modalità di nomina di tali componenti. La stessa, infatti, seppur parzialmente rivisitata dall'art. 27 della l. 234/2012, continua a mantenere sostanzialmente inalterate le criticità che storicamente l'hanno caratterizzata<sup>28</sup>, non cogliendo appieno le potenzialità partecipative offerte dal detto organismo. Al riguardo, invero, se può essere salutata con favore la previsione che adesso include ed assicura, nell'ambito della delegazione nazionale, la rappresentanza anche delle Assemblee legislative regionali<sup>29</sup>, non altrettanto può dirsi in merito alla composizione complessiva di tale delegazione, ancora costituita – oltre che da rappresentanti regionali – anche da soggetti inviati da Province e Comuni. Il permanere di tale illogica *ratio* compositiva anche nella nuova legge n. 234/2012, invero, continua colpevolmente ad ignorare il differente rilievo costituzionale attribuito dall'ordinamento agli enti regionali rispetto a quelli locali<sup>30</sup>, anche e soprattutto in relazione alla partecipazione alla fase ascendente europea.

Cosicché, sebbene il principio di autonomia istituzionale legittimi i Paesi membri a stabilire liberamente a quali autonomie locali distribuire i seggi di propria spettanza in seno al Comitato

---

<sup>27</sup> In chiave critica circa l'idoneità di tale organismo a rappresentare le istanze autonomistiche di cui sono portatrici le Regioni italiane si veda L. MEZZETTI, *Regioni e fase ascendente di partecipazione al processo normativo europeo: quali forme di rappresentanza europea e nazionale?*, cit., 163 ss.

<sup>28</sup> G. SERGES, *Le Regioni nella Costituzione europea*, cit., 89 ss.

<sup>29</sup> L'art. 27, co. 3, della l. 234/2012 stabilisce che i membri italiani del CdR debbano essere individuati in modo tale da assicurare la rappresentanza anche delle Assemblee legislative regionali. Al riguardo, cfr. G. RIVOSACCHI, *Parlamenti nazionali e assemblee regionali nella costruzione europea, tra riconoscimenti del diritto positivo e «sentenza Lisbona» del Tribunale costituzionale federale tedesco*, cit., 143, il quale A. sottolinea il particolare rilievo riconosciuto alle Assemblee regionali per il tramite di tale previsione.

<sup>30</sup> Cfr. E. DI SALVATORE, *Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione europea*, in A. D'Atena (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, 2008, 76. In argomento, si veda pure M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e «norme di procedura»*, Napoli, 2009, 173 ss. il quale, ancor prima dell'introduzione dell'art. 27 della l. 234/2012, sottolineò le criticità della previsione contenuta nell'art. 6 bis, co. 2, l. n. 11/2005 che, analogamente a quanto poi ribadito anche dalla nuova legge del 2012, ripartiva i seggi tra le collettività regionali e locali, senza assicurare alle Regioni una rappresentanza individuale nel Comitato.



delle Regioni<sup>31</sup>, non sembra di essere in errore laddove si osservi che la libertà di scelta degli stessi Stati dovrebbe ritenersi pienamente incondizionata unicamente qualora i rispettivi ordinamenti non contemplino dei livelli di governo regionale con poteri legislativi<sup>32</sup>. Diversamente, ove l'articolazione territoriale del potere preveda istituzioni decentrate di tal genere, parrebbe opportuno che i componenti del Comitato fossero individuati esclusivamente tra rappresentanti delle stesse.

Se a quanto osservato si aggiunge che i membri del Comitato prendono parte ai lavori di tale organismo senza vincolo di mandato, non può che giungersi alla conclusione che i componenti della delegazione italiana, anche qualora designati dalle Regioni, non possono essere considerati veri e propri rappresentanti degli enti di provenienza e, quindi, degli interessi territoriali di cui gli stessi sono portatori<sup>33</sup>.

E' probabilmente anche in ragione delle perplessità sin qui rappresentate che, nonostante il Comitato delle Regioni appaia come l'unico consesso europeo di immediata espressione regionale, gli ordinamenti regionali non sembrano avervi prestato particolare attenzione. Solo lo Statuto del Lazio, infatti, disciplina espressamente la partecipazione della Regione in seno a tale organismo<sup>34</sup>. Altri Statuti, invece, contengono riferimenti molto più vaghi, indicando la possibilità di inviare rappresentanti regionali in organismi dell'UE di cui facciano parte Stati federati o Regioni autonome<sup>35</sup>, ovvero stabilendo ancor più genericamente la partecipazione dell'Ente agli organi eurounitari che prevedono la rappresentanza regionale<sup>36</sup>.

---

<sup>31</sup> Come è ben noto, il Comitato delle Regioni è formato da rappresentanti delle collettività regionali e locali, titolari di un mandato elettorale in tali ambiti o politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta, e che devono esercitare le loro funzioni in piena indipendenza, senza vincolo di mandato e nell'interesse generale dell'Unione (art. 300 TFUE). I suoi membri sono nominati all'unanimità dal Consiglio su proposta dei vari Stati membri che, autonomamente, scelgono al loro interno le procedure per individuarli (art. 305 TFUE).

<sup>32</sup> In questo senso, M. NICOLINI, *op. ult. cit.*, 21.

<sup>33</sup> Al riguardo, cfr. A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale. Le Regioni nell'Unione Europea*, in *Le Regioni*, 6/1998, 1409; L. DOMENICHELLI, *Il contributo del Comitato delle Regioni alla valorizzazione della dimensione regionale dell'Unione Europea*, in *Teor. Dir. St.*, 1-2/2003, 252; A.M. CECERE, *La "dimensione" regionale della Comunità europea. Il Comitato delle Regioni*, in L. Chieffi (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003, 189 ss.

<sup>34</sup> Cfr. lo *Statuto del Lazio*, art. 10, co. 3. In argomento, si veda C. PETRILLO, *Le relazioni esterne*, in M. Ruotolo-G. Serges (a cura di), *Lineamenti di Diritto Costituzionale della Regione Lazio*, Torino, 2012, 299 ss. In chiave critica rispetto alla mancanza in quasi tutti gli Statuti di una specifica disciplina relativa a tale argomento cfr. S. RAGONE, *Le relazioni con l'Unione europea nei nuovi statuti regionali italiani e spagnoli (con particolare riguardo a quanto disposto in materia di partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario)*, in G.G. Florida-R. Orrù (a cura di), *Meccanismi e tecniche di normazione fra livello comunitario e livello nazionale e subnazionale*, Torino, 2007, 234.

<sup>35</sup> In questo senso lo *Statuto dell'Abruzzo*, art. 68, co. 4 e della *Campania*, art. 10, co. 1, lett. f).

<sup>36</sup> Optano per questa soluzione lo *Statuto del Piemonte*, art. 15 co. 4, e delle *Marche*, art. 2 co. 1.



### **3. Il possibile intervento regionale nella fase pre-legislativa di analisi del Programma legislativo annuale della Commissione UE.**

Conclusa la fase delle consultazioni programmatiche, di rilievo prevalentemente politico, il contributo partecipativo delle Regioni diviene più definito avendo riguardo alle plurime possibilità loro offerte di formulare orientamenti con riferimento a quanto definitivamente indicato nel Programma legislativo annuale della Commissione. In questo caso, infatti, sebbene ancora ci si trovi in una fase per così dire pre-legislativa, poiché antecedente alla concreta adozione dei singoli progetti di atti da cui scaturiranno i provvedimenti normativi europei, l'esame che le Regioni potranno svolgere e le indicazioni che ne scaturiranno assumono un rilievo maggiormente significativo.

Al riguardo, infatti, è in primo luogo da considerare che, veicolando alla Commissione europea eventuali rilievi in merito ad alcune politiche selezionate come prioritarie da tale Istituzione, alle Regioni è data la possibilità di sollecitare un aggiornamento di tale Programma legislativo che, infatti, nel corso del suo svolgimento può all'uopo essere integrato (*Rolling program*).

A ciò si aggiunga che un esame dettagliato del detto Programma legislativo e dell'impatto che la sua attuazione potrà avere sul piano regionale consentirà alle Regioni di svolgere per tempo un'analisi istruttoria sulle politiche normative eurounitarie che, di lì a breve, verranno avviate nel dettaglio. Nei detti termini, sulla base di tale attività istruttoria e degli orientamenti politici conseguentemente manifestati dagli organi competenti (Giunte e/o Consigli che siano), le Regioni saranno successivamente facilitate nel vagliare in modo specifico quei progetti di atti normativi UE che andranno a riguardare materie di loro competenza. In questo modo, potendo intervenire tempestivamente e sistematicamente sui singoli progetti di atti, gli enti regionali saranno in condizione di poter meglio attivare tutti gli strumenti di partecipazione di cui concretamente dispongono.

Relativamente a quanto fin qui osservato, le modalità procedurali tramite le quali le Regioni possono rappresentare i propri orientamenti sul Programma legislativo annuale della Commissione sono plurime e non circoscritte al solo versante sovranazionale.

Un primo canale rappresentativo, anche in questo caso, è costituito dalle possibilità di intervento riconosciute al Comitato delle Regioni. Tale organismo, infatti, in quanto assemblea composta da rappresentanti politici degli enti regionali e locali dell'Unione, è riconosciuto come interlocutore privilegiato della Commissione durante tutto l'iter legislativo europeo in ragione del fatto che «le



decisioni devono essere prese al livello più vicino ai cittadini e con lo strumento più appropriato per conseguire i loro obiettivi nel modo più efficace possibile»<sup>37</sup>.

In questa fase, particolare interesse riveste il compito affidato al Comitato delle Regioni al fine di svolgere una analisi preliminare sulla conformità del Programma di lavoro della Commissione rispetto al principio di sussidiarietà.

Il rilievo di tale principio nel processo normativo europeo, a seguito dell'introduzione del Trattato di Lisbona<sup>38</sup>, trova ormai radici ben solide nell'ordinamento sovranazionale. In tal senso, infatti, pare orientata la previsione contenuta nell'art. 5, par. 3, del TUE laddove viene stabilito 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».

Sulla base di tali coordinate, in un recente documento del 2012 dal titolo *Controllo della sussidiarietà: una nuova strategia riveduta per il Comitato delle Regioni*<sup>39</sup>, è stato previsto che il Comitato delle Regioni debba redigere un Programma annuale di lavoro in materia di sussidiarietà che, basato sui risultati emersi dallo studio del Programma di lavoro della Commissione europea e delle sue tabelle di marcia relative al processo legislativo, è diretto ad individuare una serie di iniziative dell'UE aventi un potenziale interesse sotto il profilo della sussidiarietà. Tale documento, quindi, deve essere trasmesso alla Commissione europea indicando quelle priorità che richiedono uno specifico riesame in relazione al rispetto del principio di sussidiarietà.

Unitamente alle possibilità di intervento riconosciute in questa fase per il tramite del Comitato delle Regioni, sul piano interno, anche il nostro ordinamento predispose specifiche procedure

---

<sup>37</sup> In tal senso si esprime testualmente il *Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni* del 2012 al punto n. 23. In argomento, si veda L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, cit., 1103 ss.; L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea. Elogio delle virtù nascoste della consultazione*, cit., passim. Quest'ultima Autrice, in particolare, rileva una duplice valenza dell'intervento del Comitato delle Regioni nell'iter decisionale europeo. In tal senso, se nella fase pre-legislativa tale organismo potrebbe adoperarsi per favorire l'effettiva partecipazione degli enti regionali all'elaborazione delle politiche europee, diversamente, nella fase legislativa vera e propria potrebbe svolgere un ruolo di controllo e di valutazione politica della detta partecipazione.

<sup>38</sup> In argomento, sia consentito un rinvio a F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea. Le prospettive delle Regioni italiane nella fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 216 ss.

<sup>39</sup> Il documento *Controllo della sussidiarietà: una strategia riveduta per il Comitato delle Regioni* (R/CdR 606/2012, punto n. 7, lett. a), approvato dall'Ufficio di presidenza del Comitato delle Regioni il 2 maggio 2012, è consultabile in rete su [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu).



volte ad informare le Regioni circa le priorità politiche europee indicate nel Programma legislativo annuale della Commissione e, in relazione a queste, a far sì che tali enti possano esprimere i propri orientamenti. A tal fine, infatti, estendendo la platea soggettiva dei destinatari delle informazioni che il Governo nazionale è tenuto a veicolare<sup>40</sup>, l'art. 13 della l. 234/2012<sup>41</sup> prevede che l'Esecutivo debba elaborare annualmente due relazioni illustrative (una programmatica ed una di rendiconto) da inoltrare al Parlamento e, al contempo, da trasmettere – per il tramite del sistema delle Conferenze<sup>42</sup> – anche alle Regioni.

In particolare, per ciò che rileva ai fini della presente trattazione, con la *relazione programmatica* da presentarsi entro il 31 dicembre di ogni anno, il Governo dovrà indicare – come detto, anche alle Regioni – gli orientamenti e le priorità che intende seguire in sede eurounitaria, tenendo conto anche delle indicazioni contenute nel Programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione e negli altri strumenti di programmazione legislativa e politica delle istituzioni dell'Unione europea, nonché le posizioni che lo stesso Esecutivo intende assumere in relazione a specifici progetti di atti normativi dell'Unione europea.

La relazione in questione presenta notevoli elementi di interesse. Non tanto per l'occasione che essa offre alle Regioni di prendere conoscenza del Programma legislativo della Commissione, invero ampiamente conoscibile perché diffuso tramite plurimi canali (formali e informali) di divulgazione. Il rilievo principale della detta relazione, infatti, pare riscontrabile nella possibilità che essa offre di acquisire gli orientamenti tendenziali del Governo nazionale in merito alle

---

<sup>40</sup> In dottrina, già da tempo è stata sottolineata la necessità di perfezionare il sistema delle informazioni, ampliandone lo spettro dei destinatari e coinvolgendo anche le Regioni. Al riguardo, cfr. G. RIVOSECCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, cit., 402; V. ANTONELLI, *Consigli regionali e Unione europea*, in *Il Filangieri – Quaderno 2009*, 256 ss., il quale A. pone attenzione alla necessità di creare un sistema informativo efficiente come condizione indispensabile per permettere una effettiva partecipazione regionale alla fase ascendente.

<sup>41</sup> Al riguardo, la nuova legge del 2012 replica sostanzialmente quanto già precedentemente disposto dall'art. 15 della l. n. 11/2005, così come emendato dalla legge comunitaria per il 2009. In argomento, cfr. C. FASONE, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2010, *passim*.

<sup>42</sup> Muovendosi lungo questa linea, la previsione dell'art. 13, co. 3, della l. 234/2012 ha con tutta evidenza voluto valorizzazione il ruolo delle Conferenze (tanto della Conferenza Stato-Regioni, quanto della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e della Conferenza dei Presidenti di Regione), ritenendo tali assisi le sedi più idonee a garantire il flusso di informazioni in favore delle Regioni. Al riguardo, tuttavia, pur a fronte di una concretizzazione della leale collaborazione a “doppio binario”, vale a dire tanto nelle sedi di raccordo (Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città) quanto in quelle di coordinamento (Conferenza dei Presidenti di Regione, Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali), vanno registrate anche le perplessità di chi evidenzia come «i rischi che potrebbero scaturire da questa scelta sono una duplicazione o sovrapposizione di funzioni, in primo luogo informative, e ingiustificate complicazioni procedurali» (V. ANTONELLI, *Consigli regionali e Unione europea*, cit., 256; ID., *I raccordi interistituzionali nella dialettica con l'Unione europea*, in G. Carpani-T. Groppi-M. Olivetti-A. Siniscalchi (a cura di), *Le regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, 2007, 62 ss.).



priorità politiche dell'Unione europea. In questi termini, le Regioni sono messe nelle condizioni di poter esaminare, unitamente agli orizzonti delle future normative eurounitarie, anche i conseguenziali intendimenti dell'istituzione nazionale per il cui tramite tali enti territoriali possono spendere grande parte della loro funzione partecipativa alle fase ascendente.

Sulla scia di quanto osservato, analoghe considerazioni possono estendersi anche con riferimento a quelle leggi regionali di procedura che, nel disciplinare le modalità di partecipazione dell'ente alla definizione delle politiche europee, hanno previsto che gli organi di governo della Regione (il Presidente ovvero la Giunta) debbano trasmettere al Consiglio, all'inizio di ogni anno, una relazione programmatica finalizzata ad illustrare gli orientamenti e le priorità che la Giunta regionale intende perseguire nell'anno con riferimento alle politiche dell'Unione europea, tenendo anche conto delle indicazioni contenute nel programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione europea e negli altri strumenti di programmazione legislativa e politica delle istituzioni dell'Unione<sup>43</sup>. Anche in questo caso, la relazione indirizzata dall'organo di governo regionale a quello assembleare pare assolvere una funzione quanto mai rilevante, consentendo non solo di veicolare le informazioni necessarie, ma anche e soprattutto di attivare il coinvolgimento e la cooperazione tanto della Giunta quanto del Consiglio regionale nella fase ascendente eurounitaria.

In linea con quanto fin qui osservato, va parimenti sottolineata la particolare efficacia di quelle leggi regionali di procedura che, avendo riguardo alle modalità di partecipazione alla definizione delle politiche europee, hanno previsto una apposita “sessione europea” nei lavori del Consiglio regionale dedicata all'esame del Programma legislativo della Commissione e funzionale alla conseguente espressione degli indirizzi regionali al riguardo<sup>44</sup>.

Lì dove la legislazione regionale ha istituito tale sessione europea, infatti, è previsto che l'organo assembleare, almeno una volta l'anno, debba riunirsi per la trattazione di tutti gli aspetti inerenti la

---

<sup>43</sup> Si riscontra la previsione di tale relazione programmatica nella *l.r. Lombardia n. 17/2011*, nella *l.r. Veneto n. 26/2011*. Ulteriormente, sebbene si pronuncino al riguardo in maniera meno precisa, non citando espressamente una relazione programmatica indirizzata dalla Giunta al Consiglio, si collocano comunque in una direzione simile anche le previsioni della *l.r. Basilicata n. 31/2009*, della *l.r. Abruzzo n. 22/2009* (così come aggiornata dalla *l.r. n. 37/2012*), della *l.r. Emilia-Romagna n. 16/2008*, della *l.r. Calabria n. 3/2007*, della *l.r. Marche n. 14/2006*.

<sup>44</sup> Hanno istituito una specifica “sessione europea” periodica dei Consigli la *l.r. Puglia n. 24/2011*, la *l.r. Veneto n. 26/2011*, la *l.r. Lombardia n. 17/2011*, la *l.r. Sardegna n. 13/2010*, la *l.r. Basilicata n. 31/2009*, la *l.r. Abruzzo n. 22/2009* (così come aggiornata dalla *l.r. n. 37/2012*), la *l.r. Emilia-Romagna n. 16/2008*, la *l.r. Calabria n. 3/2007*, la *l.r. Marche n. 14/2006*, la *l.r. Valle D'Aosta n. 8/2006* (così come aggiornata dalla *l.r. n. 7/2014*). In Calabria oltre alla sessione europea del Consiglio è prevista anche una sessione europea della Giunta (art. 7 *l.r. 3/2007*). In Campania e in Liguria, invece, è prevista esclusivamente una sessione europea della Giunta (art. 5 *l.r. Campania n. 18/2008* e art. 3 *l.r. Liguria n. 44/1995*).



politica dell'Unione europea di interesse regionale. La funzione di questo istituto è duplice, fungendo da sede tanto di controllo quanto di impulso ed indirizzo<sup>45</sup>. La sessione europea, infatti, viene individuata quale momento di sintesi tra ciò che si è fatto nell'anno precedente per dare attuazione al diritto eurounitario (fase discendente) e ciò che la Regione intende fare per partecipare alla formazione dei futuri atti normativi UE (fase ascendente)<sup>46</sup>.

Dal primo punto di vista, la sessione è finalizzata a valutare lo stato di conformità dell'ordinamento regionale alle politiche europee. A tal fine è previsto che, in tale occasione, la Giunta debba presentare al Consiglio una relazione illustrativa delle attività di rilevanza eurounitaria svolte nell'anno precedente.

Maggiormente significativa, però, è la sua capacità di fungere da strumento di indirizzo rispetto alle future azioni regionali di rilievo sovranazionale. In tale sessione, infatti, l'Assemblea regionale è chiamata ad esaminare il Programma legislativo annuale della Commissione UE al fine di consentire la conoscenza, con sufficiente anticipo, delle future iniziative normative che saranno presentate in sede europea.

Una volta acquisito ed analizzato il quadro relativo alle politiche europee di prossima adozione, le Regioni sono nelle condizioni di poter definire i propri orientamenti in merito. In questo senso, al termine della sessione europea è previsto che il Consiglio regionale adotti una apposita risoluzione in relazione alle specifiche tematiche annoverate tra le priorità programmatiche dell'Unione. Unitamente a ciò, comunque, resta ferma la possibilità che le Regioni esprimano le proprie osservazioni sui singoli progetti di atti che successivamente verranno proposti dalla Commissione. In questo senso, la previsione di una specifica sessione tematica del Consiglio, appositamente dedicata all'analisi del Programma legislativo dal quale scaturiranno i futuri atti normativi comunitari, si muove nel senso di favorire e di rendere concrete le prerogative regionali relative alla partecipazione alla fase ascendente eurounitaria, consentendo una certazione tra

---

<sup>45</sup> Per la *l.r. Valle D'Aosta n. 8/2006* la funzione della sessione europea è “unicamente” quella di controllo sull'operato del Presidente. Diversamente, per le attività di indirizzo è stabilito che il Consiglio regionale, entro sei mesi dall'inizio della legislatura, su proposta della Giunta regionale, approvi 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.

<sup>46</sup> Cfr. E. BASTIANIN, *La prospettiva della Giunta circa la partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione ed attuazione del diritto comunitario*, in *Ist. del Fed.*, 1/2008, 40. In senso favorevole a tale impostazione si veda G. RIVOCCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, *cit.*, 390, il quale evidenzia i vantaggi che derivano dall'evitare una netta separazione tra la fase ascendente e quella discendente; ciò perché «tanto più le assemblee regionali sono coinvolte nel processo di formazione degli atti comunitari, tanto più risulterà agevole il processo di adeguamento – ormai in gran parte demandato – nella successiva fase di attuazione del diritto comunitario».





Giunta e Consiglio e, sulla base di ciò, di presentare le eventuali osservazioni sui progetti di atti normativi UE (art. 24, l. 234/2012)<sup>47</sup> ovvero di esprimere i pareri regionali attinenti ai profili di sussidiarietà (artt. 8 e 25, l. 234/2012). Essa consente, quindi, di porre in essere un filtro politico tramite il quale l'Assemblea legislativa può procedere ad individuare le iniziative dell'Unione europea di interesse per la Regione e, in relazione a queste, a formulare degli indirizzi generali alla Giunta regionale.

La nuova legge n. 234/2012, ulteriormente, consente già in questa fase di veicolare il punto di vista regionale anche alle competenti Istituzioni europee, affinché queste possano tenerne conto nella successiva elaborazione degli specifici progetti di atti normativi UE. In tale direzione, infatti, si muove la previsione contenuta nell'art. 9 di tale legge, laddove, stabilendo che «le Camere possono far pervenire alle Istituzioni dell'Unione europea e contestualmente al Governo ogni documento utile alla definizione delle politiche europee» (co. 1) e precisando che tali documenti devono tenere conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle Regioni e dai Consigli regionali (co. 2), viene espressamente disciplinata la partecipazione anche delle Regioni, per il tramite delle Camere, al cd. *dialogo politico* con le istituzioni dell'Unione europea.

La disposizione appena richiamata consente, quindi, che le Assemblee parlamentari possono fare pervenire alle Istituzioni europee (anche per il tramite del Governo, all'uopo anch'esso destinatario delle osservazioni parlamentari<sup>48</sup>) ogni documento utile alla definizione delle politiche europee, tenendo conto anche delle eventuali osservazioni e proposte inoltrate, tanto dalle Giunte regionali (destinatari, come visto, degli atti di indirizzo formulati dai Consigli all'esito della sessione europea), quanto alle stesse assemblee consiliari (che, allo scopo, hanno adottato delle apposite risoluzioni a seguito della sessione europea) della Regioni e delle Province autonome.

---

<sup>47</sup> Cfr. E. BASTIANIN, *op. ult. cit.*, 41.

<sup>48</sup> La nuova legge n. 234/2012, recependo gli orientamenti desumibili dal Trattato di Lisbona relativamente all'inserimento dei Parlamenti nazionali nel sistema di *governance* europea, innova la precedente disciplina in relazione allo specifico rilievo riconosciuto al Parlamento nazionale in plurimi ambiti, tra i quali si annovera la partecipazione alla fase ascendente di formazione del diritto UE. Le novità riscontrabili in argomento, in particolare, sono identificabili negli specifici poteri di intervento attribuiti al Parlamento, in aggiunta a quelli allo stesso già assegnati dalla precedente normativa e relativi alla sua capacità di agire nei confronti del Governo al fine di orientare le posizioni che quest'ultimo organo è chiamato ad esprimere nei contesti europei. In argomento, cfr. C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *Riv. dir. int.*, 3/2013, 702 ss.



La disciplina legislativa in questione, le cui dinamiche invero – ancor prima della novella legislativa del 2012 – avevano avuto modo di cominciare ad affermarsi già nella prassi<sup>49</sup>, pare assumere significativa importanza, non solo per l'espressa introduzione sul piano normativo di una procedura collaborativa tra centro e periferia<sup>50</sup>, ma anche perché la stessa si muove nel senso di sottolineare ed amplificare il rilievo degli organi assembleari (tanto nazionali quanto regionali) nei processi decisionali europei<sup>51</sup>. Cosicché, affiancandosi agli altri istituti di partecipazione alla fase ascendente, il dialogo politico assegna una specifica funzione alle Assemblee parlamentari e, per il loro tramite, anche agli organi consiliari delle Regioni. In tale ottica, dunque, l'istituto in questione introduce degli sbocchi partecipativi indubbiamente utili a valorizzare la concreta funzione propositiva della sessione europea dei Consigli regionali.

### **3.1. Alcune concrete esperienze regionali: dal virtuosismo procedurale della Regione Emilia-Romagna alla prima applicazione nella Regione Puglia di una nuova istruttoria procedimentale funzionale all'esame di Giunta e Consiglio.**

Prestando attenzione all'esame regionale del Programma legislativo della Commissione UE, particolarmente puntuale e dettagliata appare la regolamentazione predisposta dalla Regione Emilia-Romagna con riferimento alle varie fasi ed alle tempistiche dell'analisi assembleare nonché agli specifici compiti degli organismi consiliari coinvolti<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Vi è da notare, al riguardo, che ancor prima dell'approvazione della l. 234/2012 e della espressa regolamentazione del cd. dialogo politico, ivi contenuta, le Assemblee regionali avevano comunque interloquito con il Parlamento nazionale utilizzando le procedure astrattamente previste per il cd. *early warning*, seppur non con riferimento alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà bensì avanzando osservazioni attinenti al merito dei progetti di atti normativi UE. In argomento, 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*, 7/2013, *passim*. In senso di apprezzamento in merito al coinvolgimento regionale nel cd. dialogo politico si veda C. Gaeta, *Gli elementi di novità per le regioni nella legge n. 234 del 2012*, in *www.sudineuropa.net*, la quale A. rileva come «in tal guisa, le Assemblee regionali divengono interlocutori di rilievo sia del Governo che del Parlamento nazionale in relazione a tutti gli aspetti riguardanti la fase di formazione della normativa e delle politiche europee».

<sup>50</sup> In senso critico, cfr. A. Esposito, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *Federalismi.it*, 2/2013, 45. L'A. in particolare rileva come lasciare sul piano della prassi un dialogo di tal genere avrebbe consentito allo stesso di giovare del carattere flessibile e informale di tale procedura.

<sup>51</sup> G. Rivosecchi, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Il ruolo del Parlamento*, in *Gior. dir. amm.*, 5/2013, 469.

<sup>52</sup> In dottrina, l'esperienza dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna viene da più parti presa a modello. Al riguardo, tra gli altri, cfr. G. Rivosecchi, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, *cit.*, 399 ss. Per un'ampia panoramica relativa alla legge di procedura adottata dalla Regione Emilia-Romagna e, nello specifico, anche dell'attività svolta in occasione della sessione comunitaria dell'Assemblea, si veda A. Voltan, *La nuova legge regionale n. 16/2008 sull'attività comunitaria, internazionale ed interregionale della Regione Emilia-Romagna*, in *Ist. del Fed.*, 1/2008, 7 ss.; E. Bastianin, *La*



Nello specifico, secondo quanto stabilito dall'art. 38 del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale, è previsto che il Programma legislativo annuale della Commissione europea venga assegnato, in sede referente, alla Commissione competente in materia di rapporti con l'Unione europea, ed alle altre commissioni per il parere di loro competenza. Al fine di rendere più funzionale tale fase, è stato costituito un "Gruppo di lavoro Giunta-Assemblea legislativa"<sup>53</sup> con il compito di selezionare e smistare i differenti progetti tra le Commissioni assembleari competenti nelle varie materie interessate da tali provvedimenti. In questo modo le varie Commissioni, i cui tempi di lavoro sono scadenziati con precisione dal Regolamento interno dell'Assemblea legislativa, sono messe nelle condizioni di svolgere una valutazione tempestiva. Infatti, entro ventiquattro giorni dalla data di assegnazione, ciascuna commissione esprime un parere sul Programma legislativo relativamente alle parti di competenza. L'iter in commissione referente, che si riunisce in sessione comunitaria, si conclude entro quaranta giorni dall'assegnazione. Alla relazione della commissione referente sono allegati, oltre alle eventuali relazioni di minoranza, gli atti approvati dalle altre commissioni competenti per materia. Trascorso detto termine, gli atti elaborati dalla Commissione sono iscritti all'ordine del giorno dell'Assemblea legislativa, convocata in apposita sessione europea, che si esprime per il tramite di una risoluzione.

In questi termini, all'esito della sessione europea del Consiglio, la partecipazione dell'organo assembleare alla fase ascendente eurounitaria prenderà forma tanto tramite l'approvazione di uno specifico atto di indirizzo, quanto per mezzo delle successive osservazioni su singoli atti normativi UE, che il Consiglio può riservarsi di esprimere come previsto all'art. 6, co. 2, della *l.r. Emilia-Romagna n. 16/2008*.

Meritevole di attenzione, ulteriormente, appare anche la recente esperienza della Regione Puglia. L'interesse che essa riveste, oltre ad essere giustificato dalla fattiva collaborazione avutasi tra la Giunta ed il Consiglio regionale, trova particolari riscontri nel progetto sperimentale per la prima volta utilizzato per lo svolgimento dell'istruttoria tecnica relativa all'analisi del Programma legislativo annuale della Commissione UE.

---

*prospettiva della Giunta circa la partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione ed attuazione del diritto comunitario, cit.*, 48 ss.

<sup>53</sup> Tale organismo, istituito con determina del Direttore generale della Direzione affari istituzionali e legislativi n. 15296 del 7.11.2006, sembra andare incontro a quelle esigenze manifestate da chi sottolinea la necessità di incentivare le forme di cooperazione inter-istituzionale tra le istituzioni regionali (cfr., al riguardo, G. RIVOSECCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta, cit.*, 392).



Nello specifico, la detta procedura regionale è stata formalmente avviata nell'aprile del 2014 con una deliberazione della Giunta regionale con la quale è stato approvato il “*Rapporto conoscitivo della Giunta Regionale al Consiglio Regionale per la sessione comunitaria – ai sensi dell’articolo 6 della legge regionale n. 24 del 2011 – anno 2014*”<sup>54</sup>.

Il detto rapporto conoscitivo, come prima accennato, è il frutto di un nuovo schema partecipativo regionale delineato in virtù di uno specifico progetto regionale denominato “*Programma integrato per il miglioramento delle performance delle amministrazioni della Regione Puglia*”. Il progetto in questione, gestito dal Formez, si basa sul lavoro di un gruppo, composto da referenti tanto della Giunta quanto del Consiglio regionale, che coinvolge tutte le Direzioni di area dell’ente e che, in via sperimentale, con l’obiettivo di dare attuazione alle previsioni della legge n. 234/2012 e della legge regionale n. 24/2011, si è occupato di svolgere l’istruttoria tecnica relativa alla partecipazione della Regione Puglia alla fase ascendente del diritto e delle politiche europee<sup>55</sup>. A tal fine, sulla base del *Programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per il 2014*<sup>56</sup>, tutte le Aree regionali interessate hanno evidenziato (e schematizzato in una apposita griglia riassuntiva) le iniziative da ritenersi prioritarie per la Regione Puglia, prendendo in considerazione la loro strategicità rispetto alle politiche regionali e, di conseguenza, l’interesse per la Regione di intervenire nel processo decisionale europeo.

Unitamente a quanto evidenziato a seguito dell’esame del Programma legislativo annuale della Commissione, il detto gruppo di lavoro ha ulteriormente messo a fuoco anche ulteriori priorità, ricavandole da altri documenti di programmazione europea<sup>57</sup>.

Nello specifico, l’attività posta in essere ha preso forma per il tramite di un dettagliato esame delle singole iniziative europee di potenziale interesse regionale. Rispetto a ciascuna di esse, infatti, è stata elaborata una scheda di analisi avente ad oggetto: *a) il “contesto”, inteso come la situazione di fatto e di diritto attualmente presente nello scenario europeo ed in relazione alla quale dovrebbe intervenire la nuova iniziativa; b) gli “obiettivi dell’iniziativa”; c) le “tempistiche”, vale a dire i margini*

---

<sup>54</sup> Ai sensi dell’art. 6 della *L.r. Puglia n. 24/2011* «entro il 30 giugno di ogni anno il Consiglio regionale convoca la sessione UE, dedicando ad essa una o più sedute, al fine di approvare la legge UE annuale. Nella sessione UE, su iniziativa della Giunta regionale o a seguito di richiesta del Consiglio regionale alla Giunta, possono essere esaminate e discusse altre problematiche attinenti alle politiche UE regionali».

<sup>55</sup> Al fine della detta istruttoria tecnica, prendendo in esame il Programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione europea per il 2014, tutte le aree regionali interessate hanno evidenziato e schematizzato le iniziative da ritenersi prioritarie per la Regione Puglia.

<sup>56</sup> Comunicazione COM (2013) 739 del 22.10.2013.

<sup>57</sup> Nello specifico sono stati presi in esame il *Patto di stabilità e crescita*, la disciplina dei *Servizi di interesse economico generale* (SIEG), gli obiettivi indicati dalle iniziative faro della *Strategia Europa 2020* nonché la *Programmazione e gestione dei Fondi comunitari per il periodo 2014-2020*.



temporali entro i quali risultano programmati i vari passaggi procedurali del procedimento decisionale europeo relativo alla singola iniziativa.

Ulteriormente, con riferimento a ciascuna delle iniziative europee prese in esame, la detta scheda di approfondimento ha raccolto anche delle dettagliate osservazioni che, formulate dalle varie Aree di coordinamento regionali competenti in relazione all'oggetto trattato, si sono soffermate analiticamente: a) sui “*motivi di interesse regionale evidenziati dal Gruppo di Lavoro Politiche europee*”; b) sullo “*stato del settore in Puglia*”; c) sulla “*coerenza dell’iniziativa della Commissione UE con le priorità regionali*”; d) sui “*possibili impatti della normativa UE sulle attività della Regione Puglia*”.

L'analisi svolta da tale gruppo di lavoro e le indicazioni che ne sono scaturite sono state raccolte in un apposito *Rapporto conoscitivo*<sup>58</sup> che, dopo essere stato adottato dall'organo di governo regionale con la detta deliberazione di Giunta (n. 723 del 17.04.2014), è stato trasmesso al Consiglio regionale quale base per la discussione della sessione europea dell'organo. Cosicché, avendo come riferimento tale specifico documento, ha preso il via l'esame assembleare, iniziato in sede di Commissione Politiche comunitarie, che ha approvato una proposta di risoluzione il 17.07.2014, e definitivamente concluso con l'approvazione della deliberazione del Consiglio regionale del 25.07.2014, n. 274, avente ad oggetto la risoluzione concernente la “*Sessione Comunitaria 2014. Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Puglia alla formazione ed attuazione delle politiche e del diritto dell'Unione Europea*”.

Tramite tale risoluzione il Consiglio regionale ha avuto modo di esprimere complessivamente la propria posizione relativamente: 1) al Programma della Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea; 2) alle Politiche dell'Unione europea; 3) all'esame del Programma di lavoro della Commissione europea per l'anno 2014 ed alla partecipazione della Regione Puglia alla formazione del diritto dell'Unione europea; 4) alla partecipazione della Regione Puglia alla attuazione del diritto dell'Unione europea; 5) al metodo di lavoro della Regione Puglia in merito alla formazione ed all'attuazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea.

Infine, tale risoluzione consiliare è stata inviata al Senato, alla Camera, al Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Parlamento europeo, al Comitato delle Regioni, alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza delle Assemblee legislative regionali europee (CALRE).

---

<sup>58</sup> Tale Rapporto conoscitivo è stato redatto dal *Servizio Relazioni Istituzionali e internal audit* coadiuvato all'uopo dall'*Ufficio Rapporti con le Istituzioni europee* con sede a Bruxelles.



Il procedimento messo a punto dalla Regione Puglia si segnala per il particolare interesse che suscita il metodo utilizzato per l'analisi istruttoria del Programma legislativo della Commissione. In questo senso, il fattivo coinvolgimento di tutte le Aree dell'amministrazione regionale, unitamente alla sinergia congiunta di Giunta e Consiglio regionale, ha consentito di elaborare un documento di analisi particolarmente dettagliato e, per ciò stesso, quanto mai utile per la successiva elaborazione degli indirizzi regionali relativi alle future politiche europee. In tal modo, il documento in questione ha offerto una piattaforma di dati sulla cui base, all'esito della sessione europea del Consiglio, la Regione ha potuto pronunciarsi sulle iniziative della Commissione europea ritenute prioritarie tramite una risoluzione che, come evidenziato in precedenza, rappresenta uno strumento di assoluto rilievo per orientare la partecipazione regionale alla fase ascendente eurounitaria.

#### **4. Dalla programmazione generale all'analisi di dettaglio: il contributo regionale nella definizione delle singole iniziative legislative europee.**

Una volta definito il quadro generale delle priorità politiche europee può prendere avvio il processo decisionale eurounitario, rispetto al quale l'iniziativa della Commissione rappresenta il passaggio determinante per la definizione delle specifiche proposte normative da sottoporre all'iter deliberativo. Anche in tale fase, che rappresenta il momento genetico del futuro atto normativo UE, gli enti regionali dispongono di strumenti per rappresentare le esigenze dei rispettivi territori e, quindi, per contribuire alla definizione del progetto di atto.

La partecipazione regionale alla elaborazione dell'iniziativa legislativa europea risulta disciplinata dall'art. 5 della legge n. 131/2003 che, nelle materie di competenza regionale, abilita le Regioni a partecipare alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati della Commissione UE<sup>59</sup>.

Sul piano operativo, la normativa in questione prevede che le modalità della detta partecipazione, da svolgersi nell'ambito delle delegazioni del Governo cui prendono parte dei delegati regionali<sup>60</sup>,

---

<sup>59</sup> Sia consentito, al riguardo, un rinvio a F. PATERNTI, *Legislatori regionali e legislazione europea. Le prospettive delle Regioni italiane nella fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 81 ss.

<sup>60</sup> Per ciò che riguarda la componente regionale all'interno delle delegazioni del Governo, ulteriormente, il primo comma dell'art. 5 prevede l'obbligatoria presenza di almeno un rappresentante regionale. Al riguardo, invero, la previsione normativa pare orientata a garantire una presenza regionale che vada oltre la singola unità. Ciò è ricavabile dal fatto che, specificando la partecipazione obbligatoria di almeno un rappresentante delle Regioni a Statuto speciale, la disposizione sembra dare per scontata l'implicita ed ulteriore presenza, nell'ambito di tali delegazioni, di almeno un rappresentante anche delle Regioni a Statuto ordinario. In questo senso, tra l'altro, si è orientato anche l'Accordo di cooperazione del 2006 (artt. 2 e 3) che, pur differenziando la rappresentanza "politica" delle Regioni da quella "tecnica", a seconda che



debbano essere concordate in sede di Conferenza Stato-Regioni in modo tale, comunque, da garantire l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo. La stessa previsione legislativa, ulteriormente, stabilisce che nell'ipotesi in cui il processo di formazione della normativa europea interessi materie assegnate, sul piano nazionale, alla competenza esclusiva e residuale delle Regioni, il Capo delegazione possa essere anche un Presidente di Giunta regionale. In questo caso, la designazione avverrà da parte del Governo, sulla base di un accordo generale di cooperazione tra Governo e Regioni, a statuto ordinario e a statuto speciale, stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Al fine di dare applicazione alla detta normativa, è stato sottoscritto nel 2006 il detto "Accordo generale di cooperazione"<sup>61</sup>, prevedendo che anche nelle materie di cui all'art. 117, co. 4, Cost. il Capo delegazione sarà comunque un rappresentante del Governo, salvo che, su richiesta delle Regioni e sulla base di un'apposita intesa da raggiungere in Conferenza Stato-Regioni<sup>62</sup>, si stabilisca diversamente<sup>63</sup>.

---

le delegazioni governative debbano interloquire con il Consiglio UE ovvero con i gruppi di lavoro ed i comitati del Consiglio e della Commissione europea, ha comunque previsto la presenza due delegati regionali, uno in rappresentanza degli enti ad autonomia ordinaria e l'altro di quelli a statuto speciale. In argomento, tuttavia, si vedano le riflessioni di L. CIAURRO, *Commento all'art. 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Attuazione dell'articolo 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle Regioni in materia comunitaria*, in Aa.Vv., *Legge "La Loggia"*, Dogana (Repubblica di San Marino), 2003, 102, il quale A., a fronte della non chiara formulazione della legge, ha rilevato come alla vacuità delle disposizioni relative alla partecipazione delle Regioni alla fase ascendente rischi di corrispondere una scarsa incisività di tali enti nei processi decisionali in questione.

<sup>61</sup> Repertorio atti n. 2537, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 75 del 30 Marzo 2006.

<sup>62</sup> Al riguardo, riveste interesse l'esito dello studio realizzato nel novembre 2010 dall'ISSiRFA-CNR, su commissione della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, pubblicato con il titolo *L'VIII LEGISLATURA REGIONALE. Una "visione d'insieme"*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it). Dal detto studio, in particolare, è emerso che «nessuna Sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni, dal 2006 ad oggi, ha mai recato all'ordine del giorno la questione dell'attuazione dell'art. 4 dell'Accordo del 2006 per la nomina del Capo delegazione regionale. Né può essere sottovalutato che pure l'effettiva designazione dei membri regionali delle delegazioni governative è subordinata ad una serie di passaggi, che rendono poi, sul piano concreto, inoperante anche quest'altra possibilità di partecipazione» (p. 87).

<sup>63</sup> In argomento, si veda M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e «norme di procedura»*, cit., 195, il quale A., constatato che la particolare attribuzione riconosciuta alle Regioni dalle citate disposizioni è circoscritta ai soli ambiti nei quali tali enti hanno una potestà legislativa residuale, e quindi esclusiva, rinviene la giustificazione della scelta in questione nel fatto che, trattandosi di ambiti competenziali propri delle Regioni, lo Stato potrà far valere unicamente i limiti stabiliti dall'art. 117, co. 1, Cost. Da ciò derivandone un diretto interesse degli enti sub-statali rispetto alla definizione degli atti normativi europei. Ciò detto, tuttavia, per individuare le ipotesi nelle quali le Regioni possono effettivamente guidare la delegazione governativa, non sembrano infondate le perplessità manifestate da chi ha evidenziato la difficoltà di circoscrivere l'ambito materiale di intervento, stante la problematicità di individuare "in astratto" i settori di potestà regionale residuale. In questo senso, si veda F. BIENTINESI, *Le Regioni nella formazione e nell'attuazione del diritto europeo*, in A. D'Atena (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, 2008, 187.



Spostando l'attenzione dagli aspetti procedurali a quelli attinenti al merito degli interessi da tutelare nei consessi europei, è da rilevare che tanto la legge quanto l'accordo di cooperazione non mettono però bene in chiaro se i rappresentanti regionali dovranno farsi portavoce dello specifico interesse della rispettiva Regione di appartenenza, ovvero del sistema regionale complessivamente considerato, oppure ancora di un più ampio interesse nazionale<sup>64</sup>. In questo senso, potendo addirittura essere ipotizzato che il rappresentante regionale non sia chiamato a rappresentare né la Regione di provenienza né l'intero fronte delle autonomie regionali, dovendo invece operare come "portavoce" dello Stato membro<sup>65</sup>, all'interno del quale è stata preventivamente concordata con il Governo centrale la posizione da rappresentare nei consessi decisionali europei<sup>66</sup>.

In ragione di quanto evidenziato, quindi, la reale incisività del contributo regionale spendibile tramite lo strumento procedurale offerto dall'art. 5 della legge n. 131/2003 appare quanto mai blanda. Ciò perché, dovendo comunque confluire all'interno della complessiva posizione italiana che la delegazione nazionale è chiamata a rappresentare, gli interessi regionali saranno necessariamente mediati con altri punti di vista, non per forza coincidenti con quelli di matrice territoriale.

A quanto detto va ulteriormente aggiunto che, essendo una istituzione indipendente che opera nell'esclusivo interesse dell'Unione, nell'elaborazione delle sue iniziative la Commissione non è comunque tenuta a prendere in considerazione gli indirizzi espressi dagli Stati membri<sup>67</sup>. Motivo per cui la posizione rappresentata dalla delegazione italiana – che, come detto, può tutt'al più essere "influenzata" dagli interessi regionali – potrà al massimo fungere da strumento di pressione informale in occasione della eventuale costituzione di quei gruppi di lavoro della Commissione aventi finalità istruttorie rispetto alla successiva definizione della proposta normativa europea.

Prestando attenzione agli organi regionali potenzialmente coinvolti nella detta procedura, infine, va rilevato che la normativa in questione non riconosce ai Consigli regionali un ruolo diretto. Ciò perché le modalità della partecipazione regionale dovranno essere concordate in sede di Conferenza Stato-Regioni, assise ai cui lavori partecipano i soli esecutivi regionali. Pur tuttavia, è

---

<sup>64</sup> F. BIENTINESI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>65</sup> M. NICOLINI, *op. ult. cit.*, 196.

<sup>66</sup> V.E. BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in *Ist. del Fed.*, 2002, 34.

<sup>67</sup> Al riguardo, cfr. L.S. ROSSI, *Costituzione, diritto internazionale e diritto comunitario: le precisazioni del ddl La Loggia*, in *Federalismi.it*, 4.12.2002, 6, laddove si rileva l'impossibilità di una partecipazione delle Regioni ai lavori della Commissione, essendo quest'ultima un'istituzione indipendente e finalizzata a tutelare e perseguire l'interesse comunitario e non quelli nazionali.





da dire che la risoluzione adottata dai Consigli all'esito dell'esame del Programma legislativo della Commissione, effettuato durante la sessione europea delle Assemblee regionali, appare un atto di indirizzo idoneo ad orientare l'operato delle Giunte. Potendosi in tal senso ritenere che le posizioni manifestate dagli esecutivi regionali in sede di Conferenza Stato-Regioni saranno in grado di esprimere la complessiva volontà dell'ente, per come sinergicamente definita dalla collaborazione funzionale dei suoi organi politici.

##### **5. Gli strumenti nazionali della partecipazione regionale alla fase deliberativa del processo decisionale europeo. Il diritto delle Regioni alla informazione.**

Conclusa la fase dell'iniziativa, mediante l'adozione di un progetto di atto da parte della Commissione UE, può prendere avvio la fase deliberativa, vale a dire quel complesso iter procedimentale che, in via ordinaria, vedrà l'adozione definitiva del provvedimento normativo a seguito di una sorta di procedura di codecisione tra Parlamento europeo e Consiglio UE.

Al fine di attribuire un ruolo partecipativo agli enti regionali anche in tale fase, l'ordinamento nazionale ha manifestato la consapevolezza che l'esercizio delle prerogative regionali necessiti, primariamente, di una puntuale e tempestiva conoscenza delle proposte di atti all'esame delle Istituzioni europee. In tale direzione, facendo seguito alla previsione che richiede al Governo nazionale di presentare annualmente un relazione programmatica in relazione al programma di lavoro della Commissione UE (art. 13), la legge n. 234/2012 stabilisce che i progetti di atti UE debbano essere trasmessi dallo stesso Esecutivo, contestualmente alla loro ricezione, tanto alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni quanto alla Conferenza dei Presidenti di Assemblea, affinché le Giunte ed i Consigli regionali possano prenderne conoscenza (art. 24, co. 1).

La normativa in questione, in particolare, specifica che qualora tali progetti incidano su materie di competenza regionale l'informazione dovrà per di più essere anche "qualificata e tempestiva" (art. 24, co. 2). A tal fine, la legge prescrive che debba essere curato il costante e tempestivo aggiornamento delle informazioni, anche in relazione agli eventuali sviluppi del processo decisionale. In aggiunta a ciò è ulteriormente previsto che, entro venti giorni dalla trasmissione di ciascun progetto di atto legislativo, il Governo debba parimenti trasmettere alle dette Conferenze una relazione, elaborata per il tramite dell'amministrazione nazionale con competenza prevalente nella materia, tramite la quale, analizzatane la conformità ai principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità, si dovrà offrire una valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali, con l'evidenziazione dei punti per i quali si ritengono necessarie od opportune modifiche, anche in ragione dell'impatto sulle competenze regionali (art. 6, co. 4).



Le dette amministrazioni statali, a tale scopo, devono costituire nell'ambito delle loro strutture degli appositi *Nuclei di valutazione degli atti dell'Unione europea*, funzionali ad assicurare il monitoraggio delle attività di rilevanza europea di competenza delle rispettive amministrazioni e, conseguentemente, a contribuire alla predisposizione da parte di queste dei rispettivi contributi alle informazioni e alle relazioni da trasmettere agli enti regionali (art. 20).

Unitamente a quanto fin qui riportato va ulteriormente rilevato che il diritto delle Regioni ad essere informate sulle questioni europee di loro interesse, sancito a livello nazionale dalla l. 234/2012 in modo tale da essere rivolto sia agli organi di governo che a quelli assembleari, viene ribadito anche negli atti regionali di autonomia statutaria. Al riguardo, tra l'altro, molti Statuti riconoscono uno specifico diritto all'informazione nelle materie europee in favore del Consiglio<sup>68</sup>, in tal modo offrendo le basi per il successivo esercizio di quelle modalità di partecipazione alla fase ascendente che coinvolgono anche le Assemblee regionali.

### **5.1. I percorsi ed i mezzi offerti dall'ordinamento nazionale per delineare il complesso iter della partecipazione regionale.**

I concreti strumenti procedurali tramite i quali le Regioni sono in grado di partecipare alla definizione delle scelte normative europee sono ricavabili, a livello di ordinamento nazionale, da un quadro legislativo quanto mai articolato e complesso. Lo stesso, infatti, propone numerosi passaggi che, seppur logicamente concatenati, scontano le difficoltà derivanti dalla scarsa sistematicità con la quale la disciplina normativa ha saputo delinearne le interconnessioni e la progressività degli stessi.

---

<sup>68</sup> Al riguardo, lo *Statuto dell'Emilia-Romagna*, assegna alla legge regionale il compito di determinare le modalità di informazione (adeguata e tempestiva), tanto preventiva quanto successiva, in merito alla partecipazione regionale alla formazione delle decisioni dell'UE (art. 12, co. 1, lett. a). Lo *Statuto del Friuli-Venezia Giulia*, riconosce al Consiglio il "diritto di essere tempestivamente informato" sulle proposte e sulle materie relative alla formazione del diritto comunitario che risultano inserite nell'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei Ministri della Repubblica e del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea alle quali egli prende parte (art. 17, co. 4), nonché il "diritto di essere informato", annualmente, sui temi di maggiore interesse regionale decisi o in discussione nell'ambito comunitario (art. 17, co. 5), ed entro quindici giorni, sulle risultanze delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea (art. 17, co. 5). Lo *Statuto del Molise*, attribuisce al Consiglio il diritto ad essere informato, con cadenza annuale, per il tramite di una relazione della Giunta relativa alla partecipazione regionale alla formazione degli atti normativi dell'UE (art. 67, co. 5). Lo *Statuto della Calabria*, riconosce il diritto del Consiglio a ricevere una informazione sia preventiva che successiva sugli affari comunitari (art. 42, co. 2). Lo *Statuto della Toscana*, sancisce l'obbligo di informare ed il relativo diritto ad essere informati in capo al Presidente della Giunta ed al Presidente del Consiglio in merito alle attività svolte in sede comunitaria nell'ambito delle rispettive attribuzioni (art. 70, co. 2). Lo *Statuto dell'Abruzzo*, stabilisce che il Presidente della Giunta informa periodicamente, e comunque ogni sei mesi, il Consiglio regionale sulle relazioni tra la Regione e l'Unione europea (art. 44, co. 4).



Nel procedimento di cui si dà conto, il primo elemento da prendere in esame è rappresentato dalle osservazioni, tramite le quali gli enti regionali possono rappresentare le proprie posizioni in merito ai progetti di atti UE. Ai fini della formazione della posizione italiana su tali progetti, infatti, è previsto che entro trenta giorni dalla data del loro ricevimento, le Regioni, nelle *materie di loro competenza*, possono trasmettere al Governo eventuali osservazioni dandone contestuale comunicazione alle Camere, alla Conferenza delle Regioni e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative (art. 24, co. 3, l. 234/2012).

Avendo riguardo a tali osservazioni, la disciplina offerta dalla legge n. 234/2012 presenta due significative differenze rispetto a quanto precedentemente previsto dalla legge n. 11/2005.

In primo luogo, il termine per presentare le osservazioni passa da 20 a 30 giorni. In tal modo, recependo le numerose critiche legate alla eccessiva esiguità dei margini di manovra precedentemente assegnati alle Regioni, il legislatore di riforma ha così inteso offrire maggiore spazio alla partecipazione regionale.

In secondo luogo, è adesso stabilito che le osservazioni siano inoltrate dalle Regioni direttamente al Governo, non essendo più previsto che esse vengano veicolate per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle Regioni ovvero della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali<sup>69</sup>. Tale opzione procedurale, a ben vedere, rappresenta una scelta di fondo complessivamente

---

<sup>69</sup> La Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e Province autonome, sulla base di quanto disposto dalla nuova legge n. 234/2012, non ha più il compito di veicolare le osservazioni regionali, oggi direttamente trasmesse dalle singole Regioni alle Camere (per la sussidiarietà) o al Governo (per il merito), potendone solo ricevere comunicazione. Al riguardo, cfr. S. BARONCELLI, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona. Un'analisi sulle fonti del diritto nell'ottica della fase ascendente e discendente*, Torino, 2008, 237, la quale A., analizzando la normativa antecedente la l. 234/2012, già auspicava il superamento della procedura che, prevedendo che le osservazioni regionali non vengano direttamente inoltrate al Governo bensì siano veicolate mediante la Conferenza rappresentativa dell'organo regionale che le ha formulate di fatto, introduceva di fatto un filtro inutilmente macchinoso. Analogamente, C. ODORE, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, cit., 18 ss.; L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, cit., 1120, la quale A. saluta con favore tale novità, rinvenendo nella stessa la volontà di valorizzare il “dialogo diretto” tra le Regioni e le Camere. La stessa A., per di più, evidenzia come il ruolo di osservatore privilegiato attribuito alla detta Conferenza potrebbe consentire a quest'ultima, in futuro, di «sviluppare una azione di stimolo e coordinamento della cooperazione interparlamentare, promuovendo il dialogo e nuove forme di raccordo interregionale».

Diversamente, cfr. G. RIVOSECCHI, *Parlamenti nazionali e assemblee regionali nella costruzione europea, tra riconoscimenti del diritto positivo e «sentenza Lissabon» del Tribunale costituzionale federale tedesco*, cit., 151, il quale A., prima dell'introduzione della l. 234/2012, aveva espresso l'auspicio di un rafforzamento del ruolo della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali come strumento di raccordo orizzontale, capace di veicolare formule consultive “multilaterali” basate sul preventivo concerto regionale al fine della espressione dei pareri da rendere al Parlamento nazionale.



ricavabile da tutto l'impianto della nuova legge n. 234/2012<sup>70</sup> ed orientata nel senso dell'abbandono del modello "organico", precedentemente abbracciato dalla l. 11/2005 quale sistema di partecipazione regionale alle decisioni eurounitarie<sup>71</sup>, in favore di un nuovo schema "procedimentale" nel quale ciascun ente regionale è abilitato ad esprimere autonomamente le proprie posizioni<sup>72</sup>. Al riguardo, sebbene un coordinamento orizzontale tra le Regioni avrebbe forse meglio consentito di evidenziare una sintesi condivisa tra i vari interessi regionali, sembra comunque aver prevalso l'idea di non sovrapporre un ulteriore passaggio – potenzialmente di intralcio – nelle strette tempistiche entro le quali manifestare le osservazioni regionali. In tal modo, quindi, l'inerzia o il disinteresse di qualcuna tra le Regioni non sarebbe più di ostacolo alla manifestazione delle posizioni degli enti maggiormente attivi.

A fronte delle dette novità, tuttavia, permangono inalterate quelle criticità, già emerse in relazione alla precedente normativa, relative alla mancanza di chiarezza rispetto alla reale incisività di tali osservazioni regionali<sup>73</sup>, ancor più evidenti allorché le stesse abbiano ad oggetto progetti di atti UE che ricadono su materie affidate alla competenza legislativa regionale.

Una volta acquisito il punto di vista regionale sui progetti di atti UE si avvia il procedimento finalizzato alla formazione della linea politica del Governo. In tal modo, il successivo raccordo tra i due orientamenti (nazionale e regionale) offrirà le basi per la definizione della unitaria posizione italiana da rappresentare nelle competenti sedi decisionali europee.

Affinché l'Esecutivo nazionale possa adottare una propria linea, la legge affida in primo luogo ad un apposito *Comitato tecnico di valutazione* un compito istruttorio rispetto alle successive riunioni del Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE) (art. 19, co. 1, l. 234/2012). Il detto

---

<sup>70</sup> In tal senso, tale schema procedurale accomuna le previsioni degli artt. 9, 24 e 25.

<sup>71</sup> Sull'adozione di tale modello nella precedente normativa, cfr. F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea. Le prospettive delle Regioni italiane nella fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 149 ss.

<sup>72</sup> In ordine ai due modelli di partecipazione regionale alle scelte statali si vedano in dottrina A. D'ATENA, *Tra decentramento regionale ed integrazione sopranazionale (sul concorso delle Regioni all'elaborazione degli atti Cee)*, in *Giur. Cost.*, 1/1985, 789 ss.; F.S. MARINI, *La partecipazione regionale alle decisioni statali dirette alla formazione del diritto dell'Unione europea*, in A. D'Atena (a cura di), *L'Europa delle autonomie*, Milano, 2003, 158 ss. il quale chiarisce che «secondo l'opinione dottrinale più diffusa, possono ravvisarsi due forme di collaborazione regionale alle decisioni statali: quella procedimentale e quella organica. La prima si realizza, di regola, attraverso consultazioni governative delle autorità di ciascuna Regione; la seconda si sostanzia, invece, nell'istituzione di un organo rappresentativo degli interessi degli enti territoriali».

<sup>73</sup> F. RASPADORI, *La partecipazione delle Regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2012, 178; I. INGRAVALLO, *Recenti sviluppi in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo*, cit., 869.



Comitato tecnico, qualora siano trattate materie che interessano le Regioni<sup>74</sup>, sarà integrato da un *rappresentante* di ciascuna Regione, indicato dal rispettivo Presidente, nonché da ulteriori *osservatori*, in rappresentanza della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali<sup>75</sup> (art. 19, co. 5 e 6, l. 234/2012). Anche in questo caso, innovando rispetto alla precedente normativa, in luogo della partecipazione regionale veicolata per il tramite degli assessori regionali (o di loro delegati), la legge n. 234/2012 adesso prevede l'intervento di un rappresentante indicato dal Presidente regionale e che, a sua discrezione, può essere – ancora – un assessore ovvero un altro soggetto.

Sulla base dell'attività istruttoria predisposta dal Comitato tecnico di valutazione, in composizione integrata, è successivamente affidato al CIAE il compito di coordinare la linea politica del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti dell'Unione europea (art. 2, co. 1, l. 234/2012). Anche il CIAE, quando si trattano materie che interessano le Regioni, viene integrato con la presenza del Presidente della Conferenza delle Regioni (o di un Presidente di Regione da lui delegato). Tale partecipazione regionale alle riunioni dell'organo, per di più, è adesso stabilita in via sistematica e non più previa richiesta<sup>76</sup>, come invece era diversamente previsto dalla precedente normativa (art. 2, co. 2).

Ulteriormente, il contributo regionale può essere veicolato anche sul piano amministrativo relativo all'organizzazione di tale organo. In questo senso, infatti, al fine del funzionamento del CIAE, il Governo può avvalersi anche di personale delle stesse Regioni, all'uopo designato dalla Conferenza delle Regioni (art. 2, co. 8)<sup>77</sup>.

La funzione del CIAE, nonostante la possibile integrazione di matrice regionale, è però da collocarsi su un piano politico di rilevanza prettamente governativa. In tal senso, infatti, nella discussione parlamentare che ha preceduto l'approvazione della legge n. 234/2012, il Governo ha chiarito che l'organo in questione «è un comitato di ministri, la cui composizione è

---

<sup>74</sup> In argomento, cfr. F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea. Le prospettive delle Regioni italiane nella fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 125 ss.

<sup>75</sup> In tal senso è evidente il differente ruolo attribuito agli organi di governo regionali, che inviano propri "rappresentanti", rispetto a quello riservato agli organi assembleari che possono prendere parte ai lavori solo con propri "osservatori". Al riguardo, cfr. I. INGRAVALLO, *Recenti sviluppi in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo*, cit., 866; C. GAETA, *Gli elementi di novità per le regioni nella legge n. 234 del 2012*, cit., i quali valutano positivamente la scelta di allargare la platea degli interventi (sebbene in qualità di osservatori) anche ai rappresentanti della Conferenza dei Presidenti di assemblea.

<sup>76</sup> Circa le criticità della formulazione della precedente normativa sia consentito un rinvio a F. PATERNITI, *op. ult. cit.*, 122.

<sup>77</sup> Al riguardo, cfr. C. GAETA, *op. ult. cit.*, la quale A. rinviene in tale previsione un rafforzamento del ruolo delle Regioni nel processo di coordinamento della posizione italiana nella fase di formazione della normativa europea.



esclusivamente politica, essendo il suo compito quello di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella predisposizione degli atti dell'Unione europea»<sup>78</sup>. Nei detti termini, in quanto sede di concertazione delle linee politiche dell'Esecutivo, le deliberazioni del CIAE hanno un rilievo strettamente governativo e sono preordinate a far sì che la posizione così assunta dal Governo venga successivamente riportata nelle sedi opportune al fine di addivenire alla definizione unitaria della posizione italiana da rappresentare in seno alle istituzioni dell'UE<sup>79</sup>.

Successivamente, definita la linea politica dell'Esecutivo, il Comitato tecnico di valutazione in composizione integrata sarà nuovamente chiamato ad intervenire al fine di coordinare gli indirizzi governativi con i punti di vista regionali al fine della «predisposizione della posizione italiana nella fase di formazione degli atti normativi dell'Unione europea» (art. 19, co. 2, l. 234/2012). Secondo quanto stabilito dalla legge, quindi, è in questa sede che si avrà la mediazione politica tra centro e periferia, dalla quale dovrà emergere la unitaria posizione da rappresentare nelle competenti sedi decisionali UE.

La funzione di coordinamento di cui si dà conto si affianca al compito similmente assegnato anche alla Conferenza Stato-Regioni che, convocata in “sessione europea” almeno ogni quattro mesi (e non più sei, come precedentemente stabilito dalla legge n. 11/2005), costituisce la sede principale in cui vengono trattati gli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale e provinciale, «al fine di raccordare le linee della politica nazionale, relativa all'elaborazione degli atti dell'Unione europea, con le esigenze rappresentate dalle Regioni e dalle province autonome, nelle materie di competenza di queste ultime» (art. 22, co. 1, l. 234/2012).

Anche nel caso della Conferenza Stato-Regioni, infatti, lo scopo desumibile dalla normativa è rappresentato dall'obiettivo di individuare una sintesi tra le istanze statali e quelle degli enti regionali<sup>80</sup>. Se dunque le funzioni dei due organismi (Comitato tecnico integrato e Conferenza Stato-Regioni) potrebbero sembrare coincidenti e, quindi, a rischio di sovrapposizione, è però da rilevare che la differenza di fondo è individuabile nell'ambito oggettivo del loro intervento. In

---

(78) Cfr. il resoconto sommario della seduta della XIV Commissione della Camera dei Deputati dell'8 marzo 2011, nella quale l'Esecutivo si è inequivocabilmente espresso in favore della natura politico-governativa di tale organo per rigettare le richieste provenienti da chi manifestava preferenza per l'inserimento del Rappresentante permanente dell'Italia presso l'UE tra i membri del Comitato.

<sup>79</sup> F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea. Le prospettive delle Regioni italiane nella fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 120 ss.

<sup>80</sup> M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, in *Le Regioni*, 5-6/2013, 919; I. INGRAVALLO, *Recenti sviluppi in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo*, cit., 867 ss.

questo senso, mentre la Conferenza Stato-Regioni ha una cadenza periodica ed è finalizzata ad esprimere un *parere sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione degli atti UE* che riguardano le competenze regionali, diversamente, il Comitato tecnico integrato ha per oggetto la *definizione delle linee operative riferite ai singoli progetti di atti UE*. In quest'ultimo caso, quindi, si tratta di un'attività avente un oggetto specifico e definito. A tal fine, dovendo tradurre nei singoli casi concreti gli indirizzi generali emersi in sede di Conferenza, appare comprensibile il motivo per il quale le riunioni del Comitato tecnico di valutazione integrato si svolgono presso la Conferenza Stato-Regioni (art. 19, co. 5).

Unitamente alla funzione di coordinamento generale e periodico, prima ricordata, anche la Conferenza Stato-Regioni può essere eventualmente chiamata in causa in relazione ai singoli atti UE. Al riguardo, infatti, ove il progetto di atto UE in discussione ricada in una materia di competenza legislativa regionale, su richiesta di una o più Regioni può essere convocata una riunione della Conferenza Stato-Regioni al fine di addivenire ad una intesa in grado di temperare gli orientamenti governativi con le esigenze manifestate dalle Regioni (art. 24, co. 4, l. 234/2012). In questi termini, dunque, la detta convocazione della Conferenza rappresenta per le Regioni uno strumento negoziale, ulteriore ed eventuale, per incidere con efficacia nella determinazione finale della unitaria posizione italiana da rappresentare in Europa.

A fronte di quanto osservato, tuttavia, desta qualche perplessità la disciplina relativa al detto istituto dell'intesa. Le accennate criticità, nello specifico, sono in primo luogo riferibili al termine assegnato per il raggiungimento della stessa che, invero, appare alquanto ristretto. Entro tale lasso temporale, infatti, preliminarmente al confronto con il Governo nazionale, le Regioni dovranno individuare una posizione tra di loro condivisa. A tale riguardo, tuttavia, va evidenziato che il prima accennato abbandono del modello "organico" in favore di quello "procedimentale" assomma alle difficoltà derivanti dai tempi stretti anche quelle legate alla sostanziale assenza di momenti di incontro preventivi nei quali le Regioni possano confrontarsi sulle tematiche di interesse comune al fine di individuare una linea di azione condivisa. Di talché, il necessario e preventivo confronto tra gli enti regionali, dovendosi svolgere entro gli stretti margini entro cui raggiungere l'intesa, rende di fatto ancor più stringate le tempistiche che concretamente residuano per il suo raggiungimento.

Unitamente a quanto detto, non avendo introdotto alcun elemento di maggiore chiarezza circa l'effettivo valore dell'intesa, la legge non sembra essere di aiuto per definire in modo compiuto

quale sia la concreta efficacia del contributo spendibile dagli enti regionali<sup>81</sup>. Tale criticità, invero, appare ancor più evidente in quelle materie che il Testo costituzionale assegna alla loro competenza esclusiva. Al riguardo, tuttavia, per una corretta definizione dei rapporti tra le istanze statali e quelle regionali con particolare riferimento alla fase ascendente eurounitaria, sembrerebbe comunque opportuno non discostarsi da quel “manifesto” del regionalismo cooperativo offerto dal principio di leale collaborazione<sup>82</sup> quale elemento imprescindibile per la corretta strutturazione dei rapporti tra gli enti costituenti la Repubblica.

Dopo aver definito la unitaria posizione italiana sui singoli progetti di atti UE, sulla base di quanto emerso all’esito dei lavori del Comitato tecnico integrato ovvero a seguito dell’intesa raggiunta in Conferenza Stato-Regioni, è stabilito che una delegazione italiana possa prendere parte alle attività dei gruppi di lavoro del Consiglio UE al fine di concorrere ad orientare le future deliberazioni di tale Istituzione europea (art. 5, l. 131/2003). Anche in questo caso, ove i progetti di atti UE riguardino materie affidate – in ambito nazionale – alla competenza legislativa delle Regioni, è stabilito che gli enti regionali possano prendere parte alla delegazione italiana tramite propri rappresentanti. Per di più, ove si tratti di materie riconducibili agli ambiti della potestà legislativa residuale ed esclusiva delle Regioni (art. 117, co. 4, Cost.), il Capo della detta delegazione potrebbe anche essere anche un Presidente di Giunta regionale<sup>83</sup>.

Successivamente, in vista della concreta funzione deliberativa con la quale il Consiglio UE prende parte al processo decisione europeo, Il Governo ha l’obbligo di informare tempestivamente le Regioni, per il tramite della Conferenza delle Regioni, sulle proposte e sulle materie di competenza regionale che risultano inserite all’ordine del giorno delle riunioni del Consiglio UE (art. 24, co. 8, l. 234/2012). Analogamente, l’Esecutivo ha il compito di riferire alla Conferenza Stato-Regioni in sessione europea, prima dello svolgimento del Consiglio europeo, sulle proposte e sulle materie di competenza regionale che risultano inserite all’ordine del giorno di tale assise (e

---

<sup>81</sup> I. INGRAVALLO, *op. ult. cit.*, 869. Al riguardo, ampiamente condivisibili paiono le riflessioni proposte da B. RANDAZZO, *Una democrazia multilivello. Un possibile raccordo fra Regioni, Stato e Unione europea (a partire dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale)*, in *Rivista AIC*, 3/2014, 2, laddove l’A. chiarisce che «se si concepisce l’interesse nazionale come mera espressione aprioristica dell’istanza statale e se si ritiene che le Regioni siano portatrici di interessi “minori”, gerarchicamente sottordinati e dunque destinati ad essere naturalmente recessivi, allora ogni forma di raccordo si risolve in inutili lungaggini procedurali». Muovendo da tali premesse, infatti, con specifico riferimento alla legge n. 234/2012, l’A. afferma che «a fronte della formale proliferazione di raccordi (della cui effettività ed efficacia pare lecito dubitare) [...] pare urgente un coordinamento in sede politico-legislativa», ciò, in particolare, al fine di una migliore definizione delle attribuzioni dei diversi livelli territoriali nella formazione del diritto UE.

<sup>82</sup> B. RANDAZZO, *Una democrazia multilivello. Un possibile raccordo fra Regioni, Stato e Unione europea (a partire dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale)*, in *Rivista AIC*, 3/2014, 7.

<sup>83</sup> Al riguardo, si veda *infra* quanto precedentemente osservato nel § 4.



su richiesta della Conferenza, anche del Consiglio dell'UE) e sulla posizione che ivi il Governo intenderà assumere (art. 24, co. 9, l. 234/2012).

Concluso l'iter nazionale finalizzato a coordinare la unitaria posizione italiana, comprensiva anche degli interessi rappresentati dalle Regioni, il Governo avrà quindi il compito di prendere parte al Consiglio UE al fine di concorrere alla definizione della volontà deliberativa di tale Istituzione<sup>84</sup>. In questa sede, tuttavia, qualora all'ordine del giorno sia inserito un atto UE che ricada in una materia di competenza legislativa regionale, in presenza di specifica richiesta della Conferenza Stato-Regioni, il Governo sarà tenuto ad apporre una *riserva di esame*, in funzione della quale l'Esecutivo potrà definitivamente manifestare la posizione italiana solo dopo che la Conferenza Stato-Regioni abbia adottato una specifica pronuncia in merito a quanto è oggetto di trattazione del Consiglio UE<sup>85</sup> (art. 24, co. 5, l. 234/2012). Relativamente alla concreta efficacia di tale istituto<sup>86</sup>, parrebbe logico estendere anche alla riserva di esame regionale gli effetti riconosciuti alla analoga riserva di esame parlamentare, che vincola il Governo a quanto indicato nel parere in tal modo espresso dalle Camere<sup>87</sup> (artt. 7 e 10, l. 234/2012). Ad avvalorare questa lettura, tra l'altro, milita anche la necessità che le concrete potenzialità della riserva di esame regionale siano in linea con il prima ricordato principio di leale collaborazione che, esplicitamente inserito nell'art. 1 della l. 234/2012 tra i principi cardine della normativa, implica la effettività del coinvolgimento regionale<sup>88</sup>.

Al termine di questo complesso iter partecipativo, il Governo ha l'obbligo di informare le Regioni, per il tramite della Conferenza delle Regioni, delle risultanze delle riunioni del Consiglio

---

<sup>84</sup> Al riguardo è da ricordare che, ai sensi dell'art. 16, par. 2, TUE «il Consiglio è composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato a impegnare il Governo dello Stato membro che rappresenta e ad esercitare il diritto di voto». Con specifico riferimento a tale previsione ed, in particolare, avendo riguardo alla possibilità che la stessa legittimi i Presidenti regionali a partecipare ai lavori della detta istituzione UE, sia consentito un rinvio a F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea. Le prospettive delle Regioni italiane nella fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 89 ss.

<sup>85</sup> Ai sensi dell'art. 24, co. 5, il Governo potrà procedere in sede europea solo al termine della pronuncia da parte della Conferenza Stato-Regioni ovvero in caso di mancata pronuncia della stessa entro trenta giorni. Tale termine decorre dalla data di comunicazione, da parte del Governo, circa l'apposizione della riserva di esame in sede di Consiglio dell'Unione.

<sup>86</sup> Con riferimento alla riserva di esame regionale, così come disciplinata dalla precedente l. 11/2005, si veda M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e «norme di procedura»*, cit., 189 ss., laddove l'A. muove dei rilievi critici incentrati, principalmente, sulla debole capacità di tale istituto di poter effettivamente vincolare la posizione governativa.

<sup>87</sup> C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, cit., 708.

<sup>88</sup> Al riguardo, sia consentito un rinvio a F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea. Le prospettive delle Regioni italiane nella fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 109.

europeo e del Consiglio UE con riferimento alle materie di loro competenza, entro 15 gg. dallo svolgimento delle stesse (art. 24, co. 10, l. 234/2012).

Concluso il processo di adozione degli atti normativi eurounitari, infine, il nostro ordinamento ha ulteriormente previsto che le Regioni possano attivarsi affinché venga proposto un ricorso innanzi alla Corte di Giustizia avverso gli atti UE ritenuti illegittimi. In questo caso, infatti, è stabilito che il Governo *può* (ove lo richieda anche una singola Regione) oppure *deve* (nel caso in cui lo richieda la maggioranza assoluta delle Regioni in seno alla Conferenza Stato-Regioni) proporre un ricorso alla Corte di Giustizia (art. 5, co. 2, l. 131/2003, confermato dall'art. 42, co. 5, l. 234/2012)<sup>89</sup>.

## **6. Fase ascendente e controllo di sussidiarietà sui progetti di atti UE: ruolo dei Consigli regionali e lacune della disciplina.**

La partecipazione regionale alla fase ascendente eurounitaria risulta oggi maggiormente valorizzata anche dalle procedure nazionali finalizzate al controllo preventivo del rispetto del principio di sussidiarietà nei progetti di atti UE (*early warning*). Al riguardo, infatti, è bene sottolineare come il rilievo di tali procedure vada valutato nell'ottica della originalità ordinamentale europea in cui lo sviluppo del ruolo delle assemblee legislative (tanto nazionali quanto regionali) può prendere forma, oltre che attribuendo alle stesse un potere di proposta, anche e soprattutto riconoscendogli una funzione di *warning*<sup>90</sup>.

Sulla base di tale premessa, recependo gli orientamenti desumibili dal Trattato di Lisbona relativamente all'inserimento dei Parlamenti nazionali nel sistema di *governance* europea, la nuova legge n. 234/2012 ha innovato la precedente normativa attribuendo specifico rilievo al Parlamento nazionale nel processo di partecipazione alla fase ascendente di formazione del diritto

---

<sup>89</sup> Rispetto a tale procedura oppositiva, sollecitata dalle Regioni e veicolata per il tramite del Governo, non sono mancate perplessità da parte della dottrina più attenta. Al riguardo, cfr. A. RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un "modello" e delle sue possibili realizzazioni)*, in *Federalismi.it*, 24/2005, 8 ss. Analogamente, A.M. RUSSO, *Sussidiarietà e multilevel constitutionalism: principio "metacostituzionale" del contrapunctual law europeo*, in G. D'Ignazio (a cura di), *Multilevel constitutionalism: tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Milano, 2011, 292.

<sup>90</sup> A.M. RUSSO, *Il controllo politico sul principio di sussidiarietà europea: "prove tecniche" per un dialogo interparlamentare nello scenario post-Lisbona*, in *Federalismi.it*, 20/2012, 23; ID., *Sussidiarietà e multilevel constitutionalism: principio "metacostituzionale" del contrapunctual law europeo*, *cit.*, 277 ss. Analogamente, G. RIVOCCHI, *Parlamenti nazionali e assemblee regionali nella costruzione europea, tra riconoscimenti del diritto positivo e «sentenza Lisbona» del Tribunale costituzionale federale tedesco*, *cit.*, 154, laddove l'A. sottolinea come quella che a livello nazionale è la funzione di controllo parlamentare, nel peculiare scenario ordinamentale europeo, dovrà trovare riallocazione nei percorsi di partecipazione e coinvolgimento delle assemblee parlamentari (nazionali e regionali) alle funzioni legislative e di indirizzo.



UE<sup>91</sup>. Nell'ambito della disciplina riferibile alle funzioni delle Assemblee parlamentari, per ciò che rileva alla presente trattazione, risulta amplificata anche la legittimazione partecipativa delle Regioni (e, più nel dettaglio, dei Consigli regionali) con particolare riferimento alle dette procedure di controllo del principio di sussidiarietà.

La legge n. 234/2012 ha introdotto nel nostro ordinamento una esplicita disciplina riferita al controllo sul principio di sussidiarietà<sup>92</sup> da esplicarsi, secondo modalità la cui definizione è rimessa ai regolamenti parlamentari, tramite un parere motivato delle Camere finalizzato a segnalare alle istituzioni europee le problematiche dei progetti di atti UE rispetto a tale principio. A tale scopo, le Assemblee parlamentari hanno a disposizione un termine di otto settimane dal ricevimento dei progetti di atti UE per potersi pronunciare.

Nella predisposizione dei detti pareri le Camere hanno la facoltà, ma non l'obbligo, di consultare i Consigli regionali (art. 8)<sup>93</sup>. Questi, tuttavia, possono comunque far pervenire delle loro osservazioni alle Camere in tempo utile per l'esame parlamentare, dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali (art. 25).

In entrambe le ipotesi evidenziate, ad ogni modo, nessun effettiva vincolatività pare accompagnare né la consultazione parlamentare dei Consigli regionali, né le osservazioni che gli organi assembleari degli enti sub-statali possono spontaneamente inviare<sup>94</sup>. Relativamente a queste ultime, per di più, l'assenza di una previsione che prescriva quanto meno un obbligo di esame da parte delle Camere<sup>95</sup> appare un elemento potenzialmente idoneo a rendere

---

<sup>91</sup> Cfr. C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, cit., 702 ss.

<sup>92</sup> In merito alla particolare rilevanza del principio di sussidiarietà in ambito europeo, anche con specifico riferimento alle tematiche oggetto della presente trattazione, si veda *ex multis* A.M. RUSSO, *Sussidiarietà e multilevel constitutionalism: principio "metacostituzionale" del contrapunctual law europeo*, cit., 249 ss.

<sup>93</sup> Sulla rilevanza del meccanismo di *early warning*, anche in ragione della sua estensione ai rapporti con le autorità regionali, si veda A.M. RUSSO, *Il controllo politico sul principio di sussidiarietà europea: "prove tecniche" per un dialogo interparlamentare nello scenario post-Lisbona*, cit., 6 ss.

<sup>94</sup> Cfr. L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, cit., 4/2013, 1119, la quale A., riconoscendo la genericità della consultazione regionale contemplata dall'art. 8, sottolinea come le modalità procedurali di tale consultazioni dovranno essere definite dai regolamenti parlamentari. Analogamente, ad avviso di G. RIVOSECCHI, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Il ruolo del Parlamento*, cit., 468, è necessaria in materia una apposita revisione dei regolamenti parlamentari, in assenza della quale è di dubbia realizzabilità l'effettivo coinvolgimento delle assemblee regionali secondo quanto previsto dall'ordinamento europeo.

<sup>95</sup> Al riguardo, cfr. C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, cit., 16, la quale A. evidenzia l'utilità di una riflessione circa la possibilità di introdurre un meccanismo che attivi l'avvio dell'esame parlamentare in caso di raggiungimento di una soglia prestabilita di pareri provenienti dai Consigli regionali, entro un termine prefissato e riferiti alla stessa proposta di atto UE.



sostanzialmente inefficace – o, comunque, meramente simbolico – il contributo partecipativo così veicolato dagli enti regionali<sup>96</sup>. Nei detti termini, volendo il principio di sussidiarietà valorizzare i livelli di governo più decentrati, non può che ricavarsi come la *ratio* di fondo con cui è stato disciplinato il possibile raccordo tra Parlamento e Assemblee regionali non appare pienamente convincente<sup>97</sup>.

Allo stato attuale, comunque, a fronte di alcune Regioni i cui organi consiliari si sono dotati di apposite previsioni regolamentari finalizzate a realizzare un contributo attivo dell'ente nelle procedure di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà<sup>98</sup>, il Parlamento nazionale non ha ancora attivato un percorso organico di consultazione e coinvolgimento delle Assemblee regionali. Ulteriormente, oltre alla assenza di uno specifico iter procedurale al riguardo, deve essere registrata anche la mancata indicazione, tanto di un termine entro il quale i Consigli regionali possono trasmettere le proprie osservazioni alle Camere<sup>99</sup>, quanto dei possibili effetti che tali osservazioni regionali potranno ottenere<sup>100</sup>. Da ciò derivando, con ogni evidenza, la necessità di adottare in materia opportuni interventi chiarificatori, partendo, in primo luogo, dall'inserimento di specifici riscontri nei regolamenti parlamentari<sup>101</sup>, così come tra l'altro richiesto anche dalla legge n. 234/2012.

Qualche indicazione, al riguardo, potrebbe probabilmente essere ricavata dalla constatazione che, mentre l'art. 8 della l. 234/2012 riconosce alle Camere una facoltà circa la consultazione dei

<sup>96</sup> M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, cit., 921.

<sup>97</sup> M. DRIGANI, *op. ult. cit.*, 918 ss. In argomento si veda anche G. RIVOSECCHI, *Parlamenti nazionali e assemblee regionali nella costruzione europea, tra riconoscimenti del diritto positivo e «sentenza Lisbona» del Tribunale costituzionale federale tedesco*, cit., 148. L'A., ancor prima dell'approvazione della legge n. 234/2012, muovendo dalle mancanze imputabili alla legge n. 11/2005, aveva auspicato l'introduzione di una apposita disciplina finalizzata al fattivo raccordo tra il Parlamento nazionale e le Assemblee regionali. Al riguardo, infatti, il medesimo A. aveva rilevato che «lasciare infatti questo tema a non meglio definite prassi di coordinamento tra assemblee rischia di pregiudicare gli strumenti della cooperazione interparlamentare, depotenziando il contributo delle assemblee regionali e favorendo una interpretazione in termini meramente facoltizzanti del coinvolgimento dei parlamenti regionali».

<sup>98</sup> Al riguardo, si veda l'art. 38, co. 4, del Regolamento del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna (approvato con deliberazione assembleare del 28.11.2007, n. 143), come pure l'art. 115 del Regolamento interno del Consiglio regionale dell'Abruzzo (approvato il 12.10.2010).

<sup>99</sup> C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, cit., 16.

<sup>100</sup> In argomento, cfr. L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, cit., 1120, la quale A. sottolinea in chiave critica la mancanza a tutt'oggi di una procedura specifica per l'esercizio del controllo sulla sussidiarietà, da ciò derivando l'impossibilità di definire una posizione condivisa a livello nazionale sul rispetto del principio di sussidiarietà.

<sup>101</sup> In tal senso, C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2/2011, 385; L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, cit., 1120-1121.



Consigli regionali, diversamente l'art. 25 attribuisce alle stesse Assemblee consiliari la possibilità di inviare comunque, vale a dire anche se non espressamente consultate, le proprie osservazioni. In tal senso, trattandosi di due previsioni diverse, differenti potrebbero essere anche i percorsi parlamentari di analisi; magari riconoscendo maggiore incisività a quelle consultazione che, richieste dalle Camere, includono l'implicito riconoscimento dello stesso Parlamento rispetto all'interesse regionale per la materia trattata.

In attesa che i regolamenti parlamentari pongano una compiuta regolamentazione della materia, comunque, laddove i progetti di atti UE ricadano in ambiti di competenza legislativa regionale, sembrerebbe comunque opportuno che la consultazione delle Regioni fosse intesa come obbligatoria<sup>102</sup>.

Tale consultazione regionale, tutt'al più, potrebbe configurarsi come facoltativa unicamente in presenza di un progetto di atto normativo relativo ad un provvedimento non direttamente applicabile (una direttiva). In tale ipotesi, infatti, le Regioni vedrebbero comunque salvaguardato il perimetro operativo del loro ambito competenziale nel momento in cui saranno chiamate ad adottare le normative di dettaglio volte al recepimento delle future direttive UE.

Diversamente, ove la normativa UE dovesse prendere le forme di un provvedimento *self-executing* (un regolamento), la consultazione regionale non solo appare necessaria ma, per di più, gli indirizzi in tal modo manifestati dovrebbero essere fortemente vincolanti in merito all'attivazione ed al conseguente esito della procedura parlamentare finalizzata al controllo del principio di sussidiarietà. In tal senso, potrebbe essere utile trarre qualche spunto dal sistema adottato in Germania, laddove la partecipazione dei Länder, a seconda dei casi, prende le forme di una consultazione ovvero di una vera e propria procedura di codecisione<sup>103</sup>.

### **6.1. I possibili spunti migliorativi del sistema della partecipazione regionale suggeriti dalle prassi applicative del meccanismo di *early warning* sul piano nazionale.**

Negli ultimi anni, comunque, pur in assenza di una specifica disciplina, nell'ambito del meccanismo di *early warning* si sono realizzate delle prassi spontanee di collaborazione tra Consigli regionali e Parlamento che, forse proprio per la mancanza di una apposita procedura normativamente predeterminata, hanno reso tale raccordo più agile ed efficace di quello

---

<sup>102</sup> C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, cit., 711.

<sup>103</sup> Cfr. M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, cit., 938.



sussistente tra Governo e Regioni, da tempo disciplinato prima con la l. 11/2005 ed oggi con la l. 234/2012<sup>104</sup>.

Le osservazioni astrattamente riferite alla verifica di sussidiarietà, infatti, nella concreta prassi, si sono spesso spinte oltre le loro astratte potenzialità, contenendo considerazioni riferibili anche ad aspetti di merito dei progetti di atti presi in esame<sup>105</sup>. In ragione di ciò, potrebbe forse ragionarsi sull'utilità di creare un nesso, tanto funzionale quanto temporale, tra le osservazioni di merito che le Regioni possono inviare al Governo (art. 24) e quelle attinenti alla sussidiarietà aventi come destinatario il Parlamento (art. 25). A tal fine, lo strumento del dialogo politico (art. 9), approfittando delle maglie larghe della previsione che lo contempla, potrebbe forse essere utilizzato anche come cinghia di collegamento tra i due istituti.

I vantaggi che da ciò deriverebbero avrebbero in primo luogo un rilievo di tipo sostanziale, potendo così le osservazioni regionali riferirsi ad ogni aspetto critico degli atti UE. A ciò si aggiunga, sul piano procedurale, la maggiore efficacia funzionale qualora tali strumenti fossero congiuntamente utilizzati. In tal senso, infatti, a seguito dell'iniziale inoltro alle Camere, le dette osservazioni sarebbero potenzialmente in grado di concorrere a determinare il ritiro o comunque la revisione del progetto di atto normativo UE. Successivamente, qualora inviate al Governo, potrebbero tramite quest'organo sollecitare nei consessi europei una riforma dei contenuti del detto progetto nel corso del suo iter di approvazione.

La razionalizzazione funzionale delle dette osservazioni, ulteriormente, pone parimenti in evidenza la necessità di meglio strutturare l'apporto partecipativo dei vari organi regionali chiamati in causa nella definizione delle stesse. In tal senso, infatti, sembrerebbe opportuno che le risoluzioni dei Consigli regionali, propulsive delle dette osservazioni, possano essere rivolte ad una platea quanto mai ampia di soggetti istituzionali che, andando oltre le sole Camere (cui sono indirizzati i pareri ex art. 25) e il Governo (destinatario delle osservazioni ex art. 24), contempli in primo luogo anche le Giunte regionali<sup>106</sup>. In questo modo, attivando un procedimento che coinvolga congiuntamente Giunte e Consigli, a partire dall'analisi istruttoria sui progetti UE fino ad arrivare alla approvazione delle risoluzioni finali, l'invio di queste ultime anche all'organo di governo regionale consentirebbe un'azione sinergica di tutti gli attori istituzionali dell'ente sub-statale<sup>107</sup>. In tal modo, dunque, le osservazioni regionali fungerebbero al contempo anche da atto

---

<sup>104</sup> C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, cit., 9.

<sup>105</sup> C. Odone, *op. ult. cit.*, 8 ss.

<sup>106</sup> C. Odone, *op. cit.*, 8.

<sup>107</sup> C. Odone, *op. cit.*, 18.



di indirizzo per la Giunta; potendo così orientare l'operato di quest'ultima in sede di sessione europea della Conferenza Stato-Regioni, al fine di promuovere una intesa (art. 24, co. 4) ovvero di richiedere l'apposizione della riserva di esame (art. 24, co. 5).

Infine, è da rilevare l'utilità che potrebbe ricavarsi qualora tutte le Regioni – e, nello specifico, i competenti apparati amministrativi di tali enti – si dotassero di una comune procedura istruttoria, capace di illustrare schematicamente l'insieme delle valutazioni e delle analisi di impatto riferibili ai progetti di atti UE. In aggiunta a ciò, tra l'altro, sembrerebbe opportuna anche una stretta sinergia tra le strutture amministrative regionali facenti capo tanto alla Giunta quanto al Consiglio. Tale *modello condiviso di attività istruttoria*, a ben vedere, sarebbe funzionale a far sì che anche gli indirizzi espressi dai Consigli regionali possano essere predisposti ed articolati sulla base di una “struttura tipo” di risoluzione<sup>108</sup>. In tal modo, i destinatari della stessa (Giunta regionale, Governo nazionale, Parlamento, Comitato delle Regioni ovvero organismi europei dell'associazionismo regionale) essendo facilitati nel poterne esaminarne i contenuti, potrebbero più agevolmente valutare le proposte da avanzate dalle Regioni.

## **6.2. Le disfunzionalità del sistema e la necessità di rivedere il contesto istituzionale nazionale ove si svolge la partecipazione regionale.**

L'analisi fin qui condotta sembra evidenziare come l'effettiva influenza regionale nei procedimenti prima richiamati scenti anche le difficoltà legate all'attuale assetto parlamentare a bicameralismo perfetto. La disfunzionalità di tale sistema, invero, risulta ancor più evidente laddove si prenda in considerazione il fatto che, relativamente alla procedura di *early warning*, l'ordinamento eurounitario assegna due voti ai Parlamenti nazionali con struttura bicamerale al fine di concorrere al raggiungimento di quei quorum in grado di determinare il ritiro o, comunque, la modifica di un progetto di atto UE<sup>109</sup>. In ragione di ciò, la presenza di una

---

<sup>108</sup> C. Odone, *op. cit.*, 16 ss.

<sup>109</sup> Il meccanismo dell'*early warning* attribuisce ai Parlamenti nazionali la possibilità di veicolare propri pareri motivati alle Istituzioni europee. Nello specifico, ciascun Parlamento dispone di due voti ripartiti in funzione del sistema parlamentare nazionale. Cioè, nei sistemi bicamerali, viene attribuito un voto per ciascuna Camera. Tramite tali voti si esprimono i detti pareri sulla conformità dei progetti degli atti legislativi europei al principio di sussidiarietà. A fronte di ciò, in termini generali, qualora i pareri sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà raggiungano la soglia di 1/3 dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali si opera un riesame dell'iniziativa legislativa. Al termine di ciò, la Commissione (o, comunque, l'Istituzione proponente) può decidere di ritirare, modificare o mantenere invariata la proposta legislativa, offrendo motivate spiegazioni. Laddove ci si trovi nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, per di più, se i voti contrari rappresentano almeno la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, viene avviata una procedura di riesame dell'iniziativa legislativa che, pur potendo sfociare nella conferma motivata della stessa da parte della Commissione, può concludersi con

Assemblea parlamentare rappresentativa degli interessi regionali, consentendo di coniugare meglio le esigenze degli enti decentrati con le dinamiche parlamentari del procedimento di controllo del principio di sussidiarietà<sup>110</sup>, incrementerebbe di certo l'efficacia del coinvolgimento regionale nella fase ascendente europea<sup>111</sup>. Tale opzione, tra l'altro, parrebbe idonea a scongiurare il paradosso di un possibile neo-centralismo statale che, negli Stati composti, potrebbe aversi qualora si lasciassero inutilizzate le possibilità di rafforzamento delle autorità regionali offerte dal processo integrativo europeo<sup>112</sup>.

Nei termini accennati, dunque, l'accrescimento dell'efficacia della partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto UE evidenzia l'utilità di aprire una seria riflessione sull'opportunità di realizzare interventi di riforma istituzionale<sup>113</sup>, capaci di innovare significativamente il *modus operandi* se non addirittura la stessa struttura degli attuali organi parlamentari nazionali<sup>114</sup>.

---

l'apposizione di una sorta di pregiudiziale di sussidiarietà, da parte del Consiglio UE e del Parlamento, in grado di bloccare l'intero procedimento. Al riguardo, cfr. L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, cit., 1110 ss.; A.M. RUSSO, *Il controllo politico sul principio di sussidiarietà europea: "prove tecniche" per un dialogo interparlamentare nello scenario post-Lisbona*, cit., 10 ss.

<sup>110</sup> I vantaggi che potrebbero aversi per il sistema regionale appaiono quanto mai ampi. In tal senso, la configurazione di un ramo del Parlamento quale assemblea espressiva degli interessi delle Regioni consentirebbe anche un potenziamento degli strumenti oppositivi attribuiti a tali enti per impugnare un atto UE ritenuto illegittimo. Al riguardo, infatti, l'art. 42, co. 4, della legge 234/2012 riconosce un significativo rilievo alle Assemblee parlamentari, stabilendo che «Il Governo presenta senza ritardo alla Corte di giustizia dell'Unione europea i ricorsi deliberati dal Senato della Repubblica o dalla Camera dei deputati avverso un atto legislativo dell'Unione europea per violazione del principio di sussidiarietà, conformemente all'articolo 8 del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea». Nulla di nuovo, invece, è previsto rispetto alla analoga prerogativa degli enti regionali, in relazione alla quale il successivo comma 5 del medesimo articolo stabilisce che «resta fermo quanto previsto dall'articolo 5, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131». Alla luce di quanto emerge dal testo normativo, quindi, assumono ulteriore vigore le considerazioni espresse circa l'utilità di poter usufruire di un ramo del Parlamento dedicato alla trattazione degli interessi regionali. Infatti, anche nel caso della possibile impugnativa presso la Corte di Giustizia, un assetto parlamentare così strutturato consentirebbe alle Regioni maggiore incisività nell'usufruire degli strumenti di partecipazione positiva.

<sup>111</sup> A.M. RUSSO, *Il controllo politico sul principio di sussidiarietà europea: "prove tecniche" per un dialogo interparlamentare nello scenario post-Lisbona*, cit., 25; L. CHIEFFI, *La partecipazione delle autonomie regionali alla elaborazione della decisione comunitaria: dalla gestione dei fondi strutturali alla più recente riforma introdotta dal Trattato di Lisbona*, in G. D'Ignazio (a cura di), *Multilevel constitutionalism: tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Milano, 2011, 211.

<sup>112</sup> A.M. RUSSO, *Il controllo politico sul principio di sussidiarietà europea: "prove tecniche" per un dialogo interparlamentare nello scenario post-Lisbona*, cit., 25.

<sup>113</sup> G. RIVOSECCI, *Parlamenti nazionali e assemblee regionali nella costruzione europea, tra riconoscimenti del diritto positivo e «sentenza Lissabon» del Tribunale costituzionale federale tedesco*, cit., 148 ss.; C. FASONE, *Qual è la fonte più idonea a recepire le novità del Trattato di Lisbona sui parlamenti nazionali?*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3/2010.

<sup>114</sup> A.M. RUSSO, *Sussidiarietà e multilevel constitutionalism: principio "metacostituzionale" del contrapunctual law europeo*, cit., 274-275.



La necessità di creare un raccordo a livello parlamentare con le Regioni trova, oggigiorno, specifico fondamento nell'avvenuta istituzionalizzazione del contributo dei parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo<sup>115</sup>. Le novità introdotte in materia dal Trattato di Lisbona, infatti, assegnano alle Assemblee parlamentari degli Stati membri ampi spazi di intervento, offrendogli, oltre alla possibilità di partecipare fattivamente alla definizione delle politiche e degli atti normativi UE, anche il modo per rappresentare le proprie posizioni in autonomia rispetto al ruolo del Governo<sup>116</sup>.

La compiuta valorizzazione di questi nuovi aspetti dell'architettura istituzionale dell'Unione europea, invero, non pare possa ignorare il fatto che il Trattato di Lisbona ha parimenti offerto significativi elementi orientati nel senso di una *governance inclusiva* di Governi e legislatori regionali<sup>117</sup>. In particolare, tra le novità desumibili dal Trattato assumono specifico rilievo quelle sollecitazioni rivolte agli ordinamenti degli Stati membri affinché i Parlamenti nazionali vengano configurati come organi espressivi degli interessi (anche) regionali<sup>118</sup>. In questa prospettiva, tra l'altro, a livello eurounitario sono plurimi i segnali orientati nel senso di un crescente riconoscimento delle articolazioni territoriali degli Stati membri<sup>119</sup> e, più nello specifico, anche

---

<sup>115</sup> In argomento, cfr. A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, cit., 5 ss.; E. ALBANESI, *La partecipazione dei consigli regionali alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà di cui al Trattato di Lisbona*, in *Dirittiregionali.org*; G. RIVOSECCHI, *Parlamenti nazionali e assemblee regionali nella costruzione europea, tra riconoscimenti del diritto positivo e «sentenza Lissabon» del Tribunale costituzionale federale tedesco*, cit., 136 ss., che in argomento riconosce un “principio del parlamentarismo” come elemento fondativo della nuova costruzione europea successiva all'adozione del Trattato di Lisbona; P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3/2010; P. BILANCIA, *The Role and the Power of Europea and National Parliaments in the Dynamics of Integration*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2009, 78 ss.

<sup>116</sup> G. RIVOSECCHI, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Il ruolo del Parlamento*, cit., 464.

<sup>117</sup> F. NELLI FEROCI, *Trattato di Lisbona e ruolo delle Regioni*, cit.

<sup>118</sup> In tal senso, con specifico riferimento all'art. 6, par. 1, del *Protocollo n. 2 sul rispetto del principio di sussidiarietà*, cfr. R. BIFULCO, *La Costituzione italiana dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2012, 12. Sulla valorizzazione del ruolo dei Parlamenti (tanto di quello europeo, quanto di quelli nazionali e delle regioni), si veda C. ODONE, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, cit., 3 ss.; D.A. CAPUANO, *Funzioni delle Camere italiane nel procedimento legislativo dell'Unione europea*, in *Rass. parl.*, 3/2011, 519 ss.; R. ADAM-A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2010, 381 ss.; A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti Nazionali. Le prospettive per il Parlamento italiano*, in *Rass. parl.*, 2009, 1119 ss.; R. BIN-P. CARETTI, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, 2008, 228 ss.

<sup>119</sup> Cfr. I. INGRAVALLO, *Recenti sviluppi in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo*, cit., 858 ss.; P. SCARLATTI, *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, in *Federalismi.it*, 8/2013, 7 ss.; L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, cit., 1101 ss.; G. FIENGO, *La valorizzazione della dimensione regionale nel Trattato di Lisbona: il ruolo del Comitato delle Regioni*, cit., 25 ss.; L. CHIEFFI, *La partecipazione delle autonomie regionali alla elaborazione della decisione comunitaria: dalla*

degli organi assembleari di tali enti<sup>120</sup>. Di talché, la valorizzazione del rilievo delle autonomie regionali, evidenzia l'utilità di ipotizzare un coinvolgimento delle Regioni a livello parlamentare. L'inserimento organico di tali enti nell'esercizio delle nuove funzioni riconosciute dai Trattati ai parlamenti nazionali, in questi termini, rafforzerebbe la possibilità delle Regioni di partecipare fattivamente alle dinamiche politiche e normative dell'Unione europea.

Rispetto all'esigenza di cui si dà conto un'ipotesi di lavoro potrebbe essere rappresentata da una rivisitazione dell'attuale sistema bicamerale, rivedendo in particolare la clausola della perfetta simmetria tra le due Camere in favore della configurazione di un ramo del Parlamento quale sede di espressione delle rappresentanze e degli interessi regionali<sup>121</sup>. *Rebus sic stantibus*, tuttavia, si potrebbe comunque iniziare dalla implementazione della legislazione già esistente, attribuendo magari alla c.d. "Bicameralina" (art. 11, l. cost. n. 3/2001) il compito di svolgere un esame costante e congiunto (tra Parlamento e Consigli regionali) degli atti normativi UE, tanto sotto il profilo della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà quanto relativamente agli aspetti di merito degli stessi<sup>122</sup>.

---

*gestione dei fondi strutturali alla più recente riforma introdotta dal Trattato di Lisbona, cit.*, 177 ss. Analogamente, A.M. RUSSO, *Il controllo politico sul principio di sussidiarietà europea: "prove tecniche" per un dialogo interparlamentare nello scenario post-Lisbona, cit.*, 5, laddove l'A. evidenzia come «la dimensione regionale, tradizionalmente "emarginata" dal processo integrativo europeo, è chiamata a svolgere un nuovo ruolo non solo in quanto ente decisionale, ma, anche, in virtù del potenziale "capitale" di legittimazione democratica di cui dispone (in ragione della visibile prossimità ai cittadini del *demos* europeo)».

Diversamente, per un'analisi critica circa le concrete prospettive che da qui al prossimo futuro potranno interessare l'autonomia politica delle Regioni e l'idea stessa – un tempo in voga – di "Europa delle Regioni", cfr. G. PITRUZZELLA, *La crisi e l'Europa delle Regioni*, in *Le Regioni*, 6/2011, 1125 ss.

<sup>120</sup> G. RIVOCCHI, *Parlamenti nazionali e assemblee regionali nella costruzione europea, tra riconoscimenti del diritto positivo e «sentenza Lisbona» del Tribunale costituzionale federale tedesco, cit.*, 142 ss.

<sup>121</sup> In senso favorevole a tale soluzione si veda L. CHIEFFI, *La partecipazione delle autonomie regionali alla elaborazione della decisione comunitaria: dalla gestione dei fondi strutturali alla più recente riforma introdotta dal Trattato di Lisbona, cit.*, 210 ss. Al riguardo, cfr. G. RIVOCCHI, *Parlamenti nazionali e assemblee regionali nella costruzione europea, tra riconoscimenti del diritto positivo e «sentenza Lisbona» del Tribunale costituzionale federale tedesco, cit.*, 139, il quale osserva come si sia registrata tra i Paesi dell'Unione ad assetto bicamerale imperfetto una particolare vivacità proprio delle seconde Camere, anche in ragione del loro essere sganciate dal rapporto fiduciario con i rispettivi Governi. In argomento, si veda pure A.M. RUSSO, *Sussidiarietà e multilevel constitutionalism: principio "metacostituzionale" del contrapunctual law europeo, cit.*, 282 ss.

<sup>122</sup> Analogamente, sebbene con riferimento al "comitato paritetico", cfr. V. ANTONELLI, *Consigli regionali e Unione europea, cit.*, 257. Per una notazione critica in merito alla inattuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2011, quale elemento sintomatico della non spiccata sensibilità del Parlamento nazionale nei confronti del sistema regionale, si veda G. RIVOCCHI, *Parlamenti nazionali e assemblee regionali nella costruzione europea, tra riconoscimenti del diritto positivo e «sentenza Lisbona» del Tribunale costituzionale federale tedesco, cit.*, 148; L. CHIEFFI, *La partecipazione delle autonomie regionali alla elaborazione della decisione comunitaria: dalla gestione dei fondi strutturali alla più recente riforma introdotta dal Trattato di Lisbona, cit.*, 207, il quale A. estende il suo disappunto, oltre che alla mancata attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 2/2001, anche alla perdurante assenza di un Senato federale, sul tipo del *Bundesrat*.

A tale riguardo, tra l'altro, giova evidenziare il fatto che le Regioni si dimostrano tutt'altro che disinteressate rispetto alla necessità di coordinarsi, tanto tra di loro quanto con le istituzioni nazionali, al fine di concorrere alla definizione di una condivisa posizione nazionale da rappresentare nell'ambito dei processi normativi eurounitari. In questo senso, infatti, emerge diffusamente da quasi tutti gli Statuti il principio di "collaborazione-coordinamento"<sup>123</sup> quale elemento fondante una partecipazione alla fase ascendente frutto di una comune linea regionale da concretizzarsi tanto nei consessi europei, quanto in quelli nazionali. Le previsioni statutarie a ciò dedicate, infatti, evidenziano la necessità di creare strutture e strumenti collaborativi capaci di sintetizzare le posizioni regionali da rappresentare allo Stato, al fine di influenzare la determinazione di quegli interessi condivisi di cui l'Italia si farà portatrice nei processi di formazione delle normative europee.

Ad ogni modo, pur rimanendo immutata la struttura dell'attuale assetto bicamerale, pare non si possa comunque prescindere dal prendere in considerazione l'esigenza di istituzionalizzare delle forme di raccordo con gli enti regionali che, necessariamente, dovranno svilupparsi a livello parlamentare<sup>124</sup>, magari tramite una revisione mirata dei regolamenti camerale<sup>125</sup>.

---

<sup>123</sup> F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea. Le prospettive delle Regioni italiane nella fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 168 ss.

<sup>124</sup> In tal senso, cfr. C. GRANDI, *Riserva di legge e obblighi europei di armonizzazione*, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it), il quale A. lamenta «la persistente pedissequa duplicazione delle attività di controllo svolte dalle due Camere sulle medesime questioni, quale conseguenza di un regime di bicameralismo perfetto. Una scelta disfunzionale rispetto a due obiettivi fondamentali: primo, velocizzare l'esercizio dei poteri attribuiti al Parlamento, per evitare *impasse* istituzionali o, più semplicemente, la scadenza dei termini assegnati al medesimo per deliberare atti d'indirizzo nei confronti dell'esecutivo; secondo, scongiurare i rischi di disallineamento tra le valutazioni delle due Camere». In ragione di ciò, l'A. propone come possibile soluzione «l'istituzione di un'unica commissione bicamerale per gli affari europei».

<sup>125</sup> Sembra orientata in questo senso la legge n. 234/2012 che, all'art. 8, rinvia espressamente ai regolamenti parlamentari per definire le modalità di consultazione dei Consigli regionali da parte delle Camere nella procedura finalizzata al controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà. In senso favorevole a tale soluzione, cfr. A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, cit., 43; E. ALBANESI, *La partecipazione dei consigli regionali alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà di cui al Trattato di Lisbona*, cit.; G. RIVOSECCHI, *Parlamenti nazionali e assemblee regionali nella costruzione europea, tra riconoscimenti del diritto positivo e «sentenza Lissabon» del Tribunale costituzionale federale tedesco*, cit., 150 ss.

Al riguardo, a livello parlamentare, sembra comunque preferibile un decentramento dell'esercizio delle funzioni di controllo in sede di Commissione per le politiche UE (di entrambi i rami del Parlamento), piuttosto che in Assemblea. In questo modo, infatti, si garantirebbero tempi più rapidi e, conseguentemente, una maggiore efficacia della partecipazione regionale. In argomento, tuttavia, va dato conto di come, già nella prassi attualmente seguita, i due rami del Parlamento abbiano notevolmente valorizzato il ruolo delle rispettive Commissioni competenti in materia di politiche europee, sebbene secondo un differente modello procedurale. Infatti, la Giunta del Regolamento della Camera dei Deputati ha affidato l'esercizio della verifica del principio di sussidiarietà alla sola XIV Commissione, competente in materia di politiche dell'Unione europea. Diversamente, il Senato della Repubblica ha stabilito di assegnare

### **6.3. Il Progetto di riforma costituzionale attualmente all'esame del Parlamento (A.C. 2613) e le sue possibili ricadute sul rilievo europeo delle Regioni italiane.**

Le considerazioni in precedenza espresse non possono che offrire interesse al Progetto di riforma costituzionale attualmente sottoposto al vaglio del Parlamento (A.C. 2613). Tale disegno di legge di revisione costituzionale, infatti, muove nel senso del superamento della clausola del bicameralismo perfetto, affiancando alla Camera politica, legata al Governo dal rapporto fiduciario, un Senato rappresentativo delle comunità territoriali della Repubblica e composto da rappresentanti istituzionali delle stesse.

Il Progetto di riforma prevede che *«Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali. Concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione europea. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche europee»* (art. 55, co. 4, del “nuovo” Testo costituzionale). Per ciò che rileva ai fini della presente trattazione, quindi, a tale Assemblea parlamentare è espressamente assegnato il compito di mettere in collegamento gli enti territoriali, e le istanze di cui questi sono espressione, con l'Unione europea. Per di più, la sua configurazione quale Camera sganciata dal vincolo fiduciario, consentendo a questo ramo del Parlamento di affrancarsi dal legame politico-istituzionale con il Governo, offre di certo le condizioni affinché il Senato possa svolgere proprie funzioni senza eccessivi condizionamenti politici, così da fungere da cassa di risonanza esclusivamente degli interessi dei territori<sup>126</sup>.

Nel quadro appena tracciato assume particolare rilievo la previsione di chiusura della citata disposizione ove viene espressamente attribuito a tale Camera territoriale un ruolo specifico nella fase ascendente della formazione degli atti normativi e delle politiche eurounitarie. La detta previsione, infatti, laddove letta in combinato disposto con quanto stabilito dall'art. 117, co. 5, Cost. (che il progetto di revisione lascia sostanzialmente inalterato), sembra orientata nel senso di ampliare e rafforzare il ruolo delle Regioni nei processi di formazione delle normative europee,

---

gli atti sottoposti al controllo di sussidiarietà, oltre che alla XIV Commissione competente per le politiche dell'Unione europea, anche alle Commissioni competenti per materia; fermo restando che, comunque, la XIV Commissione potrà esprimere i propri pareri, proposte ed osservazioni in caso di inerzia delle altre Commissioni.

<sup>126</sup> In tal senso, cfr. G. RIVOSECCHI, *Parlamenti nazionali e assemblee regionali nella costruzione europea, tra riconoscimenti del diritto positivo e «sentenza Lisbona» del Tribunale costituzionale federale tedesco, cit.*, 139; A.M. RUSSO, *Sussidiarietà e multilevel constitutionalism: principio “metacostituzionale” del contrapunctual law europeo, cit.*, 282.

riconoscendo a tali enti territoriali una presenza diretta anche al livello centrale delle dinamiche parlamentari<sup>127</sup>.

A conferma di quanto fin qui osservato, ove si proceda ad una lettura sistematica del Progetto di riforma, pare complessivamente ricavabile un significativo rilievo del “nuovo” Senato, e per il suo tramite gli enti territoriali in esso rappresentati, rispetto alle proiezioni europee del nostro ordinamento. Al riguardo, infatti, unitamente a quanto poc’anzi rilevato, giova osservare che il disegno di revisione, sebbene muova nel senso di attribuire sostanzialmente la potestà legislativa statale alla sola Camera politica, specifica tuttavia che *«la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere (...) per la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea»* (art. 70, co. 1, del “nuovo” Testo costituzionale). Nella medesima direzione è ulteriormente previsto che *«le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all’appartenenza dell’Italia all’Unione europea sono approvate da entrambe le Camere»* (art. 80 del “nuovo” Testo costituzionale).

Nei termini fin qui accennati, dunque, il Senato disegnato dal Progetto di riforma assicura di certo agli enti territoriali in esso rappresentati un significativo rilievo rispetto alle tematiche europee.

Prestando attenzione alla composizione di tale Assemblea, tuttavia, desta qualche dubbio la previsione che stabilisce che i suoi membri siano scelti, oltre che tra i componenti dei Consigli regionali, anche tra i sindaci di ciascuna Regione<sup>128</sup>. Diversamente, sarebbe sembrato più appropriato che tale Camera fosse strutturata nel senso di offrire la rappresentanza territoriale alle sole Regioni, rimettendo a quest’ultime il compito di scegliere, al loro interno, i modi ritenuti più opportuni per interagire con gli altri enti intermedi in esse presenti al fine di giungere ad una sintesi degli interessi dei rispettivi territori<sup>129</sup>. Le perplessità appena riportate appaiono ancor più evidenti laddove si prenda in considerazione l’accennato ruolo che a tale Camera è stato riconosciuto con specifico riferimento alla fase ascendente di formazione delle normative eurounitarie. In tal senso, infatti, l’utilità di coinvolgere gli enti territoriali nei processi deliberativi delle fonti UE non pare possa essere sganciata dal ruolo, successivo e corrispondente, che gli

---

<sup>127</sup> Le considerazioni sopra espresse, avendo riguardo all’ambito specifico del rilievo regionale nella fase ascendente di formazione del diritto eurounitario, vogliono manifestare adesione alle più ampie valutazioni autorevolmente espresse da Giuliano Amato (*Riforme costituzionali: il Senato delle Autonomie*, in *Forumcostituzionale.it*, 3), laddove l’illustre Studioso ha avuto modo di affermare che il nuovo Senato avrebbe il pregio di rendere le Regioni partecipi delle ragioni dello Stato, delle quali esse stesse non possono non tener conto nella loro legislazione, nonché, all’inverso, di fare spazio alle ragioni della diversità territoriale nell’elaborazione della legislazione statale.

<sup>128</sup> In tal senso, si veda l’art. 57, co. 2, del “nuovo” Testo costituzionale.

<sup>129</sup> Al riguardo, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica sul progetto di riforma costituzionale del Governo*, in *Forumcostituzionale.it*, 27 maggio 2014, 2.



stessi enti avranno anche nella conseguenziale fase discendente. In ragione di ciò, l'assenza di qualsivoglia rilievo dei comuni con riferimento al recepimento delle normative UE rende la presenza e la funzione dei rappresentanti di tali enti nel nuovo Senato quanto mai ambigua, se non addirittura di potenziale intralcio.

Unitamente alle criticità appena menzionate, appare ugualmente poco convincente l'aver stabilito che i membri del Parlamento – ivi compresi, quindi, anche quelli del Senato – esercitino le loro funzioni senza vincolo di mandato (art. 67 del “nuovo” Testo costituzionale). La detta previsione, infatti, laddove riportata al ruolo dei componenti della Camera territoriale ed alle funzioni assegnate a tale assemblea, appare sostanzialmente illogica e potenzialmente distorsiva rispetto alle dinamiche di funzionamento che potrebbero venire ad istaurarsi. L'illogicità di cui si dà conto, a ben vedere, appare evidente per il sol fatto che tali senatori, pur avendo un mandato parlamentare temporalmente collegato alla carica istituzionale ricoperta in ambito locale, in virtù della detta disposizione potrebbero tuttavia funzionalmente ignorare tale legame con l'istituzione territoriale di provenienza<sup>130</sup>. A ciò si aggiunga che l'assenza di qualsivoglia vincolo rispetto alla linea politica prefigurata dall'ente di appartenenza potrebbe ripercuotersi anche sull'organizzazione interna dell'Assemblea. Quest'ultima, infatti, qualora non risultasse necessariamente ancorata alla declinazione territoriale degli interessi ivi rappresentati, potrebbe sostanzialmente replicare le appartenenze e le dinamiche degli schieramenti politici presenti nella Camera dei Deputati. In tal modo, minando alle radici l'ispirazione territoriale del nuovo Senato. In ragione delle considerazioni fin qui accennate, dunque, sarebbe probabilmente più appropriato che la delegazione dei rappresentanti di ciascuna Regione fosse chiamata ad esprimere i voti di cui dispone in modo unitario ed in conformità agli indirizzi impartiti dall'ente di provenienza<sup>131</sup>. Analogamente, al fine di garantire effettivo sbocco e concreta incisività agli interessi di tali enti, non parrebbe di secondaria importanza l'ipotesi di offrire anche agli esecutivi regionali un certo qual

---

<sup>130</sup> In argomento, appaiono condivisibili le riflessioni proposte da G. DE VERGOTTINI, *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica sul progetto di riforma costituzionale del Governo*, cit., 4, laddove l'A. afferma che «basta riflettere sulla disposizione relativa alla durata del mandato, che ai sensi del nuovo articolo 57 “coincide con quella degli organi delle Istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti” per capire che il carattere rappresentativo dei senatori sarebbe intimamente legato alla loro provenienza istituzionale».

<sup>131</sup> In linea con tale riflessione si veda R. BIN, *Audizione presso la I<sup>a</sup> Commissione della Camera dei Deputati sul disegno di legge costituzionale in materia di revisione della parte seconda della Costituzione*, in *Forumcostituzionale.it*, 9 ottobre 2014, 8.



rilievo nelle rinnovate dinamiche della concertazione tra centro e periferia prese in considerazione dal Progetto di riforma<sup>132</sup>.

Volendo infine avanzare qualche considerazione circa le nuove prospettive funzionali del Senato immaginato dal Progetto di riforma, con particolare attenzione agli spazi ed ai modi del coinvolgimento regionale nella fase della definizione delle normative e delle politiche europee, sembra che tale Assemblea parlamentare potrà comunque offrire interessanti ambiti di rinnovato rilievo per le Regioni. Infatti, anche sulla scia dell'esperienza ricavabile dall'attività fin qui posta in essere dalla 14<sup>a</sup> Commissione permanente "Politiche dell'Unione europea" dell'attuale Senato<sup>133</sup>, tale nuova Camera appare strutturalmente e funzionalmente in grado di garantire finalmente piena espressione alle potenzialità partecipative riconosciute alle Regioni, tanto dal Trattato di Lisbona, quanto dalla legge n. 234/2012. Con particolare riferimento alla normativa da ultimo citata, infatti, la composizione di tale Assemblea sembra un elemento di garanzia per assicurare maggiore risalto ed incisività a quei pareri (art. 8) ed a quelle osservazioni (art. 25) tramite le quali le Regioni possono contribuire, anche per il tramite del Parlamento, alla definizione delle normative europee. Allo stesso modo, la configurazione di una Camera quale assemblea rappresentativa degli interessi regionali amplia le prerogative degli enti territoriali anche in materia di impugnazione degli normativi eurounitari ritenuti illegittimi per violazione del principio di sussidiarietà. In tal senso, a fronte dell'art. 42, co. 4, della l. 234/2012, che impone al Governo di promuovere il ricorso innanzi alla Corte di Giustizia UE ove ci sia una delibera in tal senso da parte anche di una sola Camera, le Regioni avrebbero finalmente la possibilità di attivare tale strumento oppositivo per il tramite dell'Assemblea parlamentare di loro rappresentanza.

Alla luce di quanto fin qui osservato, quindi, le numerose critiche rivolte al Progetto di riforma, con particolare riguardo all'asserito depauperamento delle competenze (soprattutto legislative) regionali che lo stesso potrebbe causare, meriterebbero forse di essere riviste in ragione del rilievo, significativamente più ampio, che tale disegno di legge assegna alle Regioni con riferimento alla definizione delle normative UE.

---

<sup>132</sup> Nella direzione accennata, si rinvia alle riflessioni ed alle proposte avanzate da R. BIN, *Ipotesi di inserimento in Costituzione della Conferenza dei Presidenti*, in *Forumcostituzionale.it*, 24 dicembre 2014.

<sup>133</sup> In argomento, cfr. C. FASONE, *In attesa della riforma costituzionale, alcune recenti evoluzioni nella 14<sup>a</sup> Commissione del Senato sui raccordi tra Stato, Regioni e Unione europea*, in *Forumcostituzionale.it*, 13 gennaio 2015.



## **7. Ordinamento eurounitario e partecipazione degli enti sub-statali alla fase deliberativa del procedimento normativo europeo: il ruolo del Comitato delle Regioni.**

Anche l'ordinamento eurounitario offre alle Regioni dei percorsi funzionali al loro coinvolgimento nella fase ascendente. I canali partecipativi previsti dall'ordinamento UE, anche in questo caso, attribuiscono un ruolo di particolare rilievo per il Comitato delle Regioni, il cui concreto contributo in questa fase è stato di recente disciplinato nel dettaglio dal citato *Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni* del 2012. È ivi stabilito, infatti, che in base al suo programma di lavoro annuale la Commissione trasmetta al Comitato delle Regioni l'elenco delle proposte per le quali è prevista la consultazione obbligatoria di tale organismo, nonché di quelle che possono formare oggetto di una consultazione facoltativa<sup>134</sup>, ovvero essere interessate da pareri di prospettiva (pt. 8). La consultazione, tra l'altro, verrà replicata nell'ipotesi in cui il progetto di atto subisca delle variazioni. In tal caso, qualora la Commissione apporti delle modifiche sostanziali alla sua proposta successivamente alla consultazione iniziale del Comitato delle Regioni e laddove i Trattati prescrivano la consultazione obbligatoria tale organismo, la Commissione garantisce che quest'ultimo venga consultato nuovamente. Nella medesima direzione, ulteriormente, è stabilito che la Commissione possa invitare il Comitato delle Regioni a elaborare un nuovo parere sulle ripercussioni per gli enti regionali e locali di un risultato che sta emergendo dal processo legislativo (pt. 11).

Nei pareri in tal modo inoltrati il Comitato delle Regioni pone in evidenza, laddove possibile, le modifiche che desidera apportare alle proposte di natura legislativa tramite l'adozione di emendamenti specifici ai testi della Commissione. Ciascuno di tali pareri, tra l'altro, deve essere accompagnato da una sintesi che ne illustri le motivazioni e le finalità (pt. 12).

A fronte di ciò, infine, è stabilito che periodicamente la Commissione debba, tanto riferire sulle le ragioni per cui si è deciso di tener conto delle osservazioni contenute nei pareri, quanto replicare alle istanze in materia di sussidiarietà espresse dal Comitato delle Regioni (pt. 14).

---

<sup>134</sup> Secondo quanto precisato dal *Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni* del 2012 (punto n. 9) una consultazione facoltativa può essere considerata se è rispettato almeno uno dei seguenti criteri: a) la materia trattata rientra nelle competenze legislative o esecutive attribuite ad enti decentrati, siano essi regionali, locali o intermedi; b) la proposta di normativa dell'UE o le misure nazionali da adottare per la sua attuazione possono influenzare direttamente i bilanci locali o regionali e/o il funzionamento dell'amministrazione regionale o locale; c) l'azione dell'UE in questione può avere un impatto sulla coesione economica, sociale e territoriale; d) il futuro atto legislativo riveste una particolare importanza per la sussidiarietà; e) le misure previste riguardano l'informazione e la sensibilizzazione dei cittadini europei sulle politiche dell'Unione europea negli ambiti di competenza del CdR.



Avendo riguardo al contenuto e, quindi, alle finalità cui possono mirare i detti pareri, va detto che le proposte di emendamento in essi contenute appaiono di ampio respiro. In tal senso, oltre alla possibilità di riferirsi al merito dei progetti avanzati dalla Commissione, è attribuito al Comitato delle Regioni anche lo specifico compito di segnalare eventuali difformità degli stessi rispetto al principio di sussidiarietà.

Avendo riguardo a tale principio, che come prima ricordato è tenuto in particolare considerazione dall'ordinamento europeo, va ulteriormente aggiunto che il ruolo che esso offre al contributo dei livelli sub-statali nel processo normativo eurounitario, e in particolare nella fase dell'iniziativa, è sottolineato anche dall'apposito *Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità* allegato al Trattato.

L'art. 2 del Protocollo in questione, infatti, con l'intento di delineare un percorso di dialogo integrato tra i diversi livelli di governo<sup>135</sup>, impegna la Commissione, prima di proporre un progetto di atto legislativo, ad effettuare le più ampie consultazioni che, "se del caso", devono tenere conto anche "della dimensione regionale e locale delle azioni previste"<sup>136</sup>. Nella stessa direzione, esso stabilisce ulteriormente che i progetti di atti legislativi devono essere motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità ed accompagnati da una valutazione circa la regolamentazione che sarà attuata anche dalla legislazione regionale.

La detta previsione, a ben vedere, ampliando il raggio delle necessarie consultazioni che la Commissione dovrà svolgere prima di avanzare un'iniziativa legislativa, fino ad includervi i livelli di governo regionali, prefigura a tale scopo anche un coinvolgimento attivo del Comitato delle Regioni. In tal senso, nel quadro della consolidata potestà consultiva che il Trattato di Lisbona

---

<sup>135</sup> A.M. RUSSO, *Il controllo politico sul principio di sussidiarietà europea: "prove tecniche" per un dialogo interparlamentare nello scenario post-Lisbona*, cit., 8.

<sup>136</sup> Al riguardo, si veda F. RASPADORI, *La partecipazione delle Regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 107, il quale A. ravvisa un obbligo in capo alla Commissione relativamente alla consultazione degli enti regionali dotati di autonomia decisionale. Analogamente, cfr. L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, cit., 1102, che evidenzia come la formulazione testuale della citata previsione (art. 2 del *Protocollo n. 2*) assegnerebbe alla consultazione delle autorità regionali da parte della Commissione un carattere "tendenzialmente prescrittivo". Sostanzialmente sulla stessa linea le riflessioni di I. INGRAVALLO, *Recenti sviluppi in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo*, cit., 873-874; G. FIENGO, *La valorizzazione della dimensione regionale nel Trattato di Lisbona: il ruolo del Comitato delle Regioni*, cit., 29 ss., il quale A. rinviene, al riguardo, uno stretto collegamento tra le Consultazioni della Commissione ed il ruolo del Comitato delle Regioni. Ad avviso di L. CHIEFFI, *La partecipazione delle autonomie regionali alla elaborazione della decisione comunitaria: dalla gestione dei fondi strutturali alla più recente riforma introdotta dal Trattato di Lisbona*, cit., 177, tale previsione costituirebbe un impegno in capo alla Commissione. In argomento, tuttavia, L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea. Elogio delle virtù nascoste della consultazione*, cit., 102, rileva la ambiguità di tale formula.



riconosce a quest'organo<sup>137</sup>, si pronuncia espressamente anche il citato *Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni* del 2012 laddove prevede che «la Commissione (...) coopera strettamente con il CdR nell'attuazione dell'articolo 2 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità che stabilisce lo svolgimento di consultazioni prelegislative per tener conto della dimensione regionale e locale delle azioni previste» (pt. 22).

Al fine di implementare concretamente le potenzialità di tale procedura consultiva, come accennato in precedenza, è stata adottata nel 2012 una *nuova strategia per il controllo della sussidiarietà*<sup>138</sup>. Tale documento, sulla base di specifici percorsi di monitoraggio finalizzati ad acquisire valutazioni di impatto in materia di sussidiarietà, prevede che i pareri che verranno adottati dal Comitato delle Regioni in relazione ai progetti legislativi dovranno indicare quali emendamenti appare opportuno apportare al testo normativo, specificando ulteriormente in che modo sia ravvisabile una violazione del principio di sussidiarietà<sup>139</sup>.

La consultazione in tal modo prevista non pare configurabile solo come una necessità avente rilievo meramente procedurale, potendosi alla stessa riconoscere anche una significativa incisività rispetto alla concreta definizione finale della proposta della Commissione. A sostegno di tale considerazione, a ben vedere, milita la previsione che abilita il Comitato a ricorrere alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà avverso gli atti legislativi «per l'adozione dei quali il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede la sua consultazione» (art. 8, co. 2, *Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*). In questo senso, infatti, la possibilità di attivare tale rimedio giurisdizionale appare un elemento fortemente dissuasivo rispetto ad un possibile utilizzo in termini di assoluta autoreferenzialità del potere di iniziativa della Commissione<sup>140</sup>.

---

<sup>137</sup> G. FIENGO, *La valorizzazione della dimensione regionale nel Trattato di Lisbona: il ruolo del Comitato delle Regioni*, cit., 29 ss.

<sup>138</sup> Il documento *Controllo della sussidiarietà: una strategia riveduta per il Comitato delle Regioni* (R/CdR 606/2012, punto n. 7, lett. a), è consultabile in rete su [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu).

<sup>139</sup> In argomento, si veda ampiamente L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, cit., 1109.

<sup>140</sup> Al riguardo, cfr. G. FIENGO, *La valorizzazione della dimensione regionale nel Trattato di Lisbona: il ruolo del Comitato delle Regioni*, cit., 32, il quale A. evidenzia che «l'esperibilità di un rimedio giurisdizionale da parte del Comitato è sufficiente di per sé a scoraggiare la Commissione da un uso improprio del suo potere discrezionale nella fase prelegislativa delle consultazioni».

L'elemento appena richiamato, quindi, pare inquadrabile come l'ultimo tassello del mosaico della partecipazione regionale alla fase ascendente eurounitaria esperibile, in questo caso, in chiave oppositiva rispetto alla adozione degli atti normativi UE<sup>141</sup>.

Se dunque l'ordinamento europeo valorizza il ruolo del Comitato delle Regioni nella fase dell'iniziativa legislativa UE, permangono però immutate le osservazioni critiche precedentemente proposte in merito alla composizione della delegazione italiana in seno al detto organismo ed alla reale rappresentatività degli interessi regionali di cui la stessa delegazione può essere espressiva. In ragione di ciò, a fronte del progressivo accrescimento del rilievo del Comitato delle Regioni, l'aver omesso di rivedere la legislazione italiana in materia – ancor di più in occasione della complessiva riforma della disciplina recentemente offerta dalla legge n. 234/2012 – appare come un'occasione mancata, su cui un ripensamento del legislatore non parrebbe inopportuno.

## **8. Considerazioni conclusive sulla *multilevel governance* dell'Europa con le Regioni.**

L'analisi fin qui condotta in merito alla partecipazione regionale alla definizione delle politiche e degli atti normativi UE consente di mettere in luce una nuova tendenza. In passato, infatti, gli Stati nazionali sono stati i promotori delle principali “proposte terapeutiche” finalizzate a curare, o quanto meno alleviare, l'originaria *cecità regionale*<sup>142</sup> da cui era affetto l'ordinamento europeo<sup>143</sup>. Adesso, invece, è proprio quest'ultimo che, a tratti con maggiore intensità rispetto agli

---

<sup>141</sup> Per una analisi dei riflessi di tale attività oppositiva sul rilievo partecipativo degli enti regionali nella fase ascendente europea, con particolare riferimento al ruolo del Comitato delle Regioni, cfr. L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, cit., 1105; G. FIENGO, *La valorizzazione della dimensione regionale nel Trattato di Lisbona: il ruolo del Comitato delle Regioni*, cit., 29 ss.; L. CHIEFFI, *La partecipazione delle autonomie regionali alla elaborazione della decisione comunitaria: dalla gestione dei fondi strutturali alla più recente riforma introdotta dal Trattato di Lisbona*, cit., 179 ss.; A.M. RUSSO, *Sussidiarietà e multilevel constitutionalism: principio “metacostituzionale” del contrapunctual law europeo*, cit., 289 ss.; L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea. Elogio delle virtù nascoste della consultazione*, cit., 121.

<sup>142</sup> Come è ben noto, l'analisi della originaria *Landesblindheit* dell'ordinamento europeo, ovvero della “cecità federale” dello stesso, è da attribuire a H.P. IPSEN, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, Frankfurt a.M., 1966, 248 ss. Tuttavia, sebbene la traduzione più diffusa del termine *Landesblindheit* sia proprio “cecità federale”, pare condivisibile l'osservazione di G. FALCON, *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2001, 329, ad avviso del quale da un punto di vista federale l'ordinamento europeo è tutt'altro che cieco, dato che valorizza al massimo gli Stati quali soggetti fondatori ed essenziali componenti. Piuttosto – sempre secondo l'Autore – il *non vedere* analizzato da Ipsen sembra meglio traducibile come «cecità regionale».

<sup>143</sup> Circa la non risalente attenzione dell'ordinamento europeo nei confronti delle Regioni si veda F. POLITI, *Temî di diritto dell'Unione europea*, cit., 88 ss.

ordinamenti nazionali, manifesta una significativa tendenza verso una *multilevel governance*<sup>144</sup>, in cui l'elaborazione della politica eurounitaria risulti il frutto del contributo, a diverso titolo, dei differenti livelli di governo<sup>145</sup>.

Nei detti termini, l'espreso riconoscimento della rilevanza europea delle Regioni, sancito dal principio di sussidiarietà/prossimità, assegnando a tali enti il potere di interagire direttamente con le istituzioni dell'Unione, non confina più il loro contributo unicamente all'interno del territorio nazionale<sup>146</sup>. A seguito dell'approvazione del Trattato di Lisbona e delle novità ivi contenute in merito al rilievo degli enti regionali, quindi, oggi sembra possibile parlare di una "Europa con le Regioni"<sup>147</sup>. Con ciò volendo riconoscere che la prospettiva della *multilevel governance*, in ambito europeo, prende forma per il tramite di una legittimazione regionale ad intervenire nelle dinamiche decisionali sovranazionali seppur ancora per mezzo dei rispettivi Stati di appartenenza<sup>148</sup> o degli organismi rappresentativi dei livelli territoriali (Comitato delle Regioni)<sup>149</sup>.

---

<sup>144</sup> E. CICIOTTI, *Regioni, Unione Europea e politiche di sviluppo*, in *Riv. int. sc. soc.*, 2/2003, 203.

<sup>145</sup> Cfr. S. VASARRI, *Le Regioni italiane in Europa tra integrazione e devolution: la multi-level governance ed il coordinamento*, in *Citt. eur.*, 2/2004, 359. Sul concetto di *multi-level governance* come formula alternativa all'impostazione statocentrica, con particolare riferimento all'integrazione europea, si veda G. IURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo. Un'analisi neo-istituzionalista della partecipazione*, Milano, 2005, 7 ss. Allo stesso modo, cfr. N. PARISI, *Considerazioni sulla natura giuridica dell'Unione europea alla luce dei rapporti fra gli Stati membri e fra questi e l'Organizzazione*, in U. Draetta–A. Santini (a cura di), *L'Unione europea in cerca di identità. Problemi e prospettive dopo il fallimento della "Costituzione"*, Milano, 2008, 4; D. STRAZZARI, *Le competenze complementari e il metodo aperto di coordinamento: suggerimenti per un ruolo più attivo delle Regioni in ambito comunitario*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 2003, 235-236, il quale individua quali caratteristiche di base delle nuove tipologie di *governance*: nuove forme di suddivisione del potere che prevedano la partecipazione non solo degli enti sub-statali ma anche della società civile; integrazione multiterritoriale basata sulla necessità di un coordinamento di azione tra i differenti livelli territoriali di governo e gli attori del settore privato; allocazione del potere decisionale al livello territoriale più basso; utilizzazione di strumenti giuridici maggiormente flessibili rispetto agli atti vincolanti. Ulteriormente, si sofferma sul policentrismo istituzionale comunitario A. PATRONI GRIFFI, *La dimensione regionale e locale*, in A. Lucarelli–A. Patroni Griffi (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea*, Napoli, 2004, 370.

<sup>146</sup> G. IURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo*, cit., 8.

<sup>147</sup> M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane e l'Unione europea*, Roma, 2005, 10; L. CHIEFFI, *La partecipazione delle autonomie regionali alla elaborazione della decisione comunitaria: dalla gestione dei fondi strutturali alla più recente riforma introdotta dal Trattato di Lisbona*, cit., 2011, 181; L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, cit., 1103, anche in nota n. 26. Circa la problematicità di tale prospettiva, nel momento precedente l'adozione del Trattato di Lisbona, si veda G. SERGES, *Le Regioni nella Costituzione europea*, cit., 85 ss.

<sup>148</sup> L. FROSINA, *op. ult. cit.*, 1111-1112; A.M. RUSSO, *Sussidiarietà e multilevel constitutionalism: principio "metacostituzionale" del contrapunctual law europeo*, cit., 270 e, particolare, nota n. 70; ID., *Il controllo politico sul principio di sussidiarietà europea: "prove tecniche" per un dialogo interparlamentare nello scenario post-Lisbona*, cit., 12 ss. e, in particolare, 24.

<sup>149</sup> L. FROSINA, *op. ult. cit.*, 1126-1127; G. FIENGO, *La valorizzazione della dimensione regionale nel Trattato di Lisbona: il ruolo del Comitato delle Regioni*, cit., 1/2012, 31.



Il rilievo del contributo regionale nel *decision making process*, dunque, appare inquadrabile nell'ottica di un concetto di democrazia composita e pluralista, capace di coniugare l'accezione rappresentativa e partecipativa con quella della democrazia di prossimità<sup>150</sup>.

A fronte di ciò, il nostro legislatore nazionale, da ultimo con la legge n. 234/2012, manifesta la crescente intenzione di tradurre sul piano interno quelle novità desumibili dall'ordinamento europeo ed orientate verso un ampliamento dei percorsi decisionali democratici capaci di coinvolgere gli enti regionali. La spinta verso nuove e più incisive forme di partecipazione e di coinvolgimento delle entità regionali, tuttavia, non pare possa trovare una compiuta realizzazione ove relegata al solo piano legislativo. In tal senso, infatti, appare evidente l'opportunità di aprire una riflessione sulla utilità di ripensare la nostra architettura costituzionale, in particolare, con riferimento all'assetto a bicameralismo perfetto del Parlamento nazionale. In assenza di una Camera espressiva degli interessi territoriali, infatti, sembra davvero arduo garantire l'accesso costante, strutturato ed effettivo delle istanze regionali nel dialogo politico europeo.

---

<sup>150</sup> L. FROSINA, *op. ult. cit.*, 1126-1127, anche in nota n. 97.