



L'EUROPA DELLE REGIONI 20 ANNI DOPO
27 MARZO 2020

La Regione speciale Sicilia nel processo
di integrazione europea: criticità e
prospettive

di Adriana Ciancio

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Catania

La Regione speciale Sicilia nel processo di integrazione europea: criticità e prospettive *

di **Adriana Ciancio**

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Catania

Abstract [It]: Lo scritto esamina il ruolo concretamente assunto dalla Regione Sicilia nel processo di integrazione europea. Con approccio non solo teorico, ma anche pratico, particolare attenzione viene dedicata all'uso dei fondi strutturali come esempio critico emblematico di un carattere speciale dell'autonomia regionale non sempre adeguatamente sfruttata in tutte le potenzialità e che talora si rivela persino controproducente rispetto alle esigenze di effettivo rilancio socio-economico della Regione.

Abstract [En]: The paper analyses the specific role the Sicilian Region plays in the European integration process. From both a theoretical and a practical perspective, it primarily focuses on the use of structural funds as an emblematic issue that reveals the special feature in terms of regional autonomy is not always adequately exploited to leverage its full potential. Even worse, it sometimes proves to be even counterproductive with respect to the need for an effective economic and social relaunch of the Region.

Sommario: 1. L'inquadramento normativo generale: a) Il piano europeo. 2. Segue: b) Il livello nazionale. 3. Segue: La disciplina regionale (cenni). 4. Le peculiarità della Regione speciale Sicilia. 5. Dalla teoria alla pratica. 6. Un caso critico emblematico: l'uso dei fondi strutturali. 7. Il paradosso dell'autonomia speciale.

1. L'inquadramento normativo generale. a) Il piano europeo

Una riflessione sul ruolo che concretamente occupa oggi la Regione siciliana nel processo di integrazione europea richiede un inquadramento teorico preliminare con riferimento alla disciplina rilevante in materia. Da tale punto di vista, nell'esame, ancorché breve, della normativa in questione viene anzitutto in considerazione il piano europeo, rispetto al quale è appena il caso di ricordare che, al culmine di una lunga evoluzione sul punto del diritto primario¹, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è stata infine valorizzata la partecipazione degli enti di decentramento politico ai processi decisionali che riguardano la UE².

Infatti il sistema delle autonomie locali è ormai espressamente considerato parte integrante dell'identità costituzionale degli Stati membri (art. 4.2 TUE). Per altri versi, va osservato che l'Unione fonda il suo

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Sulla lenta evoluzione del diritto dei Trattati, dall'originaria concezione della Comunità come "Europa degli Stati" all'attuale configurazione dell'Unione quale "Europa delle regioni", cfr., almeno, R. BIN – P. CARETTI – G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, 2015, pp. 257 ss. Le tappe essenziali di tale evoluzione sono descritte anche da P. COSTANZO – A. RUGGERI, *Unione europea ed autonomie territoriali*, in P. Costanzo – L. Mezzetti – A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, IV ed., Torino, 2014, pp. 461 ss.

² In proposito, per tutti, F. RASPADORI, *La partecipazione delle Regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2012.

funzionamento sui principi della democrazia rappresentativa (art. 10.1 TUE) e che le decisioni vanno assunte nella maniera il più possibile vicina ai cittadini (art. 10.3 TUE). Ciò richiama la necessità di associare gli enti locali all'esercizio della quota di sovranità che residua allo Stato membro nella dimensione europea, rappresentando il coinvolgimento degli enti di decentramento politico nella sfera sovranazionale un tassello della complessiva legittimazione democratica dell'UE³.

Tutto ciò nell'ambito del principio di "attribuzione", ai sensi del quale l'UE agisce esclusivamente nei limiti delle competenze ad essa riconosciute dai Trattati per realizzare gli obiettivi ivi previsti (art. 5.2 TUE), laddove, in base al principio di sussidiarietà, "nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione" (art. 5.3 TUE).

In questo quadro, il Protocollo addizionale al Trattato UE sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità ha specificato che, prima di proporre un atto legislativo, la Commissione deve compiere ampie consultazioni concernenti, eventualmente, la dimensione regionale e locale delle azioni previste (art. 2), che consentano di valutare l'impatto finanziario e, quando si tratti di una direttiva, le conseguenze sulla regolamentazione da attuarsi eventualmente anche in sede regionale (art. 5). D'altra parte i Parlamenti nazionali (o ciascuna Camera di essi) sono tenuti a consultare le Assemblee regionali aventi competenza legislativa nelle materie in questione (art. 6).

Inoltre – pur non essendo stata accordata alle Regioni la possibilità di ricorrere direttamente alla Corte di Giustizia – questa facoltà è adesso attribuita al Comitato delle Regioni, che può presentare ricorsi giurisdizionali per far valere violazioni del principio di sussidiarietà da parte degli atti normativi per i quali è richiesta la sua consultazione (art. 8.2). E ciò in accordo con quanto stabilisce l'art. 263 TFUE circa la legittimazione del Comitato a proporre ricorsi all'organo di giustizia europeo per "salvaguardare le proprie prerogative". Ne risulta in tal modo ampliato anche il ruolo del suddetto Comitato⁴, di cui, peraltro, sono state altresì accresciute le funzioni consultive anche in relazione all'avvenuto riconoscimento, da parte del Trattato di Lisbona, del valore della coesione territoriale, economica e sociale (art. 3 TUE).

³ In tal senso, tra gli altri, E. CASTORINA, *Processi decisionali europei e ordinamento siciliano*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, a cura di A. Ruggeri – G. Verde, Torino, 2012, p. 331; e A. IACOVIELLO, *La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo: i modelli organizzativi delle Regioni italiane*, in *Dir. reg.*, I/2018, pp. 213 ss. Più in generale, sui problemi che attualmente pone la legittimazione democratica dell'UE, in particolare con riferimento alla rappresentanza politica quale si esprime nel Parlamento, può leggersi A. CIANCIO, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, in *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, a cura di A. Ciancio, Roma, 2014, pp. 11 ss.; e in *Riv. AIC*, 2014, n.3.

⁴ In argomento, L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2013, n.4, pp. 1103 ss.

Infine, non va trascurato che anche la Carta dei diritti fondamentali – cui, come si sa, il Trattato di Lisbona conferisce la stessa efficacia giuridica dei Trattati – già nel Preambolo impegna l’Unione al rispetto dell’ordinamento dei pubblici poteri degli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale.

A fronte di tale breve ricognizione del quadro normativo europeo, va tuttavia sottolineata l’assoluta indifferenza della UE verso il sistema nazionale di decentramento politico, non rilevando, al riguardo, che si tratti di vero e proprio Stato federale o di ordinamento a “semplice” decentramento politico regionale⁵; né, in questo secondo caso, che si tratti di regionalismo cd. “debole” (com’era notoriamente considerato quello italiano prima della revisione del Titolo V della Costituzione) o, al contrario, per così dire, “spinto”; né, tantomeno, rileva la “qualità” dell’autonomia regionale, se, cioè – per limitarsi ancora al caso italiano e per quanto maggiormente interessa in questa sede – sia essa “ordinaria” o “speciale”.

2. Segue: b) Il livello nazionale

Senza potersi in questa sede soffermare in dettaglio sulla disciplina nazionale, è tuttavia opportuno ricordare come, dopo la riforma costituzionale del 2001, il fondamento costituzionale del contributo regionale agli affari europei vada rinvenuto nel V comma dell’art. 117⁶, che sancisce ormai un vero e proprio diritto delle Regioni (ordinarie e speciali) a partecipare all’assunzione ed alla esecuzione delle decisioni europee⁷. Al proposito, va, tuttavia, sottolineato che tale diritto non è di tale ampiezza da attribuire alle stesse Regioni la possibilità di elaborare in sede sovranazionale un indirizzo del tutto autonomo da quello dello Stato, nemmeno quando si verta in materia di competenza legislativa residuale e/o esclusiva delle prime, opponendosi a tale conclusione l’intangibilità del principio fondamentale di unità della Repubblica, come espresso dall’art. 5 Cost. Piuttosto, sulla base della riserva alla legge statale, espressa nel medesimo V co. dell’art. 117 per l’approvazione delle norme di procedura, per il conseguimento di posizioni unitarie Stato e Regioni sono sollecitati a raccordarsi alla luce di quel principio di “leale collaborazione”, che può trarsi dall’art. 117, II co. lett.a) laddove mantiene la competenza statale esclusiva per ciò che concerne i rapporti con l’Unione europea.

Sulla base di tali fondamenti costituzionali è da ultimo intervenuta la legge n. 234 del 2012, recante “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle

⁵ Sulle diverse esperienze di decentramento politico regionale e federale in Europa e i correlativi raccordi tra enti di decentramento e UE, v. già i contributi raccolti nel volume *Le Regioni in Europa. Esperienze costituzionali a confronto*, a cura di B. Caravita, Lugano-Milano, 2002. Sui differenti modelli di “Regione” accolti nei diversi Stati membri della UE, cfr. J. LUTHER, *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, in *Le Regioni*, 2007, pp. 940 ss.

⁶ Su cui cfr., per tutti, G. SERGES, *Art. 117, 5 co.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti, Torino, 2006, III, pp. 2263 ss.

⁷ Cfr. C. BERTOLINO, *Il ruolo delle Regioni nell’attuazione del diritto comunitario. Primi passi significativi e profili problematici*, in *Le Regioni*, 2009, p. 1255, ed ivi ampi richiami ad altra bibliografia sul tema.

politiche dell'Unione europea", che, prendendo atto della circostanza che la Regione costituisce il livello di governo maggiormente idoneo a rendere effettivi a livello territoriale e locale i benefici delle politiche europee, ha introdotto, rispetto alla precedente disciplina statale primaria, talune novità in materia con riferimento al contributo regionale alla determinazione e alla implementazione delle decisioni europee, ponendo – come parola-chiave intorno cui ruota l'intero asse del nuovo impianto normativo – il “coordinamento”, sia tra i differenti livelli di governo coinvolti dalle politiche europee, sia, sul piano statale, tra le varie Amministrazioni di volta in volta interessate⁸.

Al riguardo, le diverse occasioni di raccordo tra istituzioni nazionali e regionali interessano tanto la fase cd. “ascendente”, di partecipazione al processo decisionale europeo, quanto la fase, per così dire, “discendente”, corrispondente all'attuazione delle decisioni europee, per continuare ad utilizzare una terminologia, forse, ormai a tratti largamente imprecisa⁹ e, tuttavia, ancora certamente utile per ragioni di comodità espositiva.

In estrema sintesi, per quanto riguarda il contributo regionale all'assunzione delle decisioni nelle competenti sedi sovranazionali, la legge del 2012 delinea le forme della partecipazione “indiretta” delle Regioni, ossia quella che concerne l'insieme delle procedure interne all'ordinamento nazionale per la definizione della posizione unitaria che l'Italia andrà di volta in volta a sostenere a livello sovranazionale, e che va ad aggiungersi alla regolamentazione già espressa nella legge n. 131 del 2003 (cd. legge “La Loggia”, di attuazione della l. cost. n. 3 del 2001), con riferimento alla partecipazione cd. “diretta”, che si realizza sul piano europeo con l'inserimento di rappresentanze regionali nelle delegazioni nazionali destinate ad intervenire nelle competenti sedi decisionali dell'UE¹⁰.

Invero, quest'ultima normativa aveva già sancito che le modalità, concordate in sede di Conferenza Stato-Regioni, per la definizione della partecipazione regionale alle delegazioni nazionali dovessero tener conto – per quanto qui maggiormente rileva – “della particolarità delle autonomie speciali”, aggiungendo che “nelle delegazioni del Governo deve essere prevista la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano” (art. 5).

⁸ Per una dettagliata disamina dei vari istituti di raccordo, cfr., per tutti, A. IACOVIELLO, *Strumenti e procedure per la partecipazione dell'Italia al processo decisionale europeo: il sistema delineato dalla legge 234/2012 e dalle leggi regionali*, in *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact. Gli effetti dell'integrazione economica e politica europea sull'ordinamento nazionale*, a cura di A. Iacoviello, Milano, 2016, pp. 135 ss.; e ID., *La partecipazione delle autonomie territoriali*, cit., pp. 219 ss.

⁹ Cfr. C. FASONE, *La distinzione tra “fase ascendente” e “fase discendente”, e il suo superamento*, in *Attuare il diritto dell'Unione Europea in Italia*, a cura di E. Moavero Milanesi – G. Piccirilli, Bari, 2018, pp. 103 ss.

¹⁰ Rileva che la distinzione tra le due forme di partecipazione (diretta ed indiretta) risponde, in realtà, solo a fini descrittivi, a fronte di un procedimento di adozione delle decisioni europee sostanzialmente unico, R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione europea*, in *Regioni ed autonomie territoriali nel dibattito internazionale ed europeo*, a cura di L. Daniele, Napoli, 2006, pp. 170 ss.

Inoltre, relativamente alle materie di competenza residuale delle Regioni ordinarie (art. 117, IV co. Cost.), il capo delegazione può anche essere un Presidente di giunta regionale o di Provincia autonoma, designato però dal Governo sulla base di criteri determinati con un “accordo generale di cooperazione tra Governo, Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni?”.

Il quadro così delineato dalla legge del 2003 è stato quindi avallato dalla Corte costituzionale, che lo ha ritenuto non lesivo dell'autonomia delle Regioni speciali, poiché il suo concreto atteggiarsi dipende dagli accordi raggiunti in sede di Conferenza Stato-Regioni, tenendo conto delle “particolarità delle autonomie speciali”, cosicché, ove queste ultime si ritenessero vulnerate nelle proprie competenze dalle modalità di partecipazione in concreto previste dall'accordo, potrebbero fare ricorso ai consueti mezzi di tutela delle proprie posizioni, ma non lamentare la lesione del proprio *status* costituzionale da parte del modello previsto dal legislatore¹¹.

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

¹¹ Corte cost., sent. n. 239 del 2004, in *Giur. Cost.*, 2004, 2505 ss., commentata, tra gli altri, da F. GHERA, *La partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari alla luce del nuovo art. 117, comma 5 Cost. e della legge 131/2003*, *ivi*, pp. 2519 ss.; e L. VIOLINI, *Legge “La Loggia” e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari: la Corte (a buon diritto) assolve le scelte legislative, benché incompiute*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 226 ss.

Per altri versi, la razionalizzazione degli strumenti di partecipazione delle Regioni ha comportato la valorizzazione degli organi politico-legislativi, attraverso il coinvolgimento dei Consigli regionali nell'attività volta al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà, potendo essi far pervenire alle Camere osservazioni in merito, dandone tempestiva comunicazione alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome (art. 25). Previsioni che, con ogni evidenza, vanno ad iscriversi a pieno in quel più generale *trend* volto a rendere più incisivo il ruolo delle Assemblee politico-legislative a tutti i livelli (europeo, nazionale, sub-statale) espresso dal Trattato di Lisbona¹², anche e principalmente in funzione di attenuazione del tradizionale *deficit* di democrazia dell'UE¹³.

Ad ogni modo, tra le innovazioni maggiormente significative della legge del 2012 va segnalato il potenziamento del ruolo della Conferenza permanente Stato-Regioni-Province autonome, cui contribuisce, fra l'altro, l'istituzione, come sessione speciale, della cd. "sessione europea" (art. 22), da convocarsi per la trattazione degli aspetti delle politiche europee di rilievo regionale o provinciale e per raccordare gli indirizzi di politica nazionale relativi alla formazione degli atti normativi della UE con le istanze degli enti sub-statali nelle materie di loro competenza.

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

Rispetto alla precedente disciplina¹⁴, la novità più significativa della legge 234/2012 consiste – come abbondantemente noto – nella sostituzione della tradizionale legge comunitaria annuale con due distinte

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

¹³ In chiave problematica sul tema può leggersi anche A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in *Riv. AIC*, 2016, n.3.

¹⁴ Per i cui contenuti, cfr. C. BERTOLINO, *op. cit.*, 1256 pp. ss.; e R. BIN – P. CARETTI – G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, pp. 254-255.

leggi¹⁵: la cd. “legge di delegazione europea” e la “legge europea” (cui, peraltro, si affiancano altri strumenti per il recepimento di singoli atti normativi, che rispondono a fini di maggiore flessibilità nell’adeguamento o a motivi di particolare urgenza¹⁶) alle quali nel complesso è ormai affidato il periodico adeguamento dell’ordinamento interno a quello sovranazionale¹⁷. Lo scopo principale di tale sdoppiamento è senz’altro individuato nell’esigenza di contenere i tempi dell’attuazione del diritto europeo¹⁸, anche al fine di ridurre il numero delle infrazioni contestate all’Italia per mancato adeguamento e il connesso rischio di sanzioni pecuniarie. L’approvazione annuale di entrambe le leggi prende le mosse dalla verifica dello stato di conformità dell’ordinamento interno agli atti normativi e di indirizzo approvati a livello europeo, con un procedimento che coinvolge Regioni e Province autonome, le quali, da un lato, ricevono, per il tramite delle Conferenze, le relazioni sullo stato di conformità redatte ogni quattro mesi dal Governo; e, dall’altro, procedono nelle materie di propria competenza alle rispettive verifiche circa lo stato di conformità dei propri ordinamenti, trasmettendo le risultanze al Dipartimento per le politiche europee per la predisposizione dei disegni di legge di iniziativa governativa (e relative relazioni di accompagnamento), formulati previo parere della Conferenza Stato-Regioni¹⁹.

Al riguardo, val la pena ancora osservare che, ai sensi dell’art. 40 della legge 234/12, nelle materie di propria competenza (piena) Regioni e Province autonome provvedono direttamente al recepimento delle direttive europee, mentre nelle materie di competenza concorrente sono tenute a rispettare (oltre ai principi stabiliti nell’atto europeo) anche i principi e i criteri direttivi fissati nella legge statale di delegazione europea, prevalenti sulle contrarie disposizioni regionali già vigenti e non derogabili dalle leggi regionali successive, restando affidato ad un accordo raggiunto in sede di Conferenza Stato – Regione la definizione delle modalità di individuazione delle direttive di attuazione regionale. Per le Regioni speciali, tuttavia, già la l. n. 183 del 1987 (cd. Legge Fabbri)²⁰ aveva riconosciuto la competenza ad attuare direttamente la normativa europea nelle materie di competenza esclusiva, mentre la successiva

¹⁵ Cfr., *ex multis*, G. PISTORIO, *Lo strumento della legge annuale*, in *Attuare il diritto dell’Unione Europea in Italia*, cit., pp. 67 ss.

¹⁶ Più in dettaglio, cfr. P. CARETTI, *La legge 234/2012 che disciplina la partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, 2012, n. 5-6, pp. 837 ss.; C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione delle politiche dell’Unione europea*, in *Riv. Dir. Intern.*, 2013, n. 3, pp. 732 ss.; e M. SAVINO, *L’attuazione della normativa europea*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2013, n. 5, pp. 470 ss.

¹⁷ Problematicamente in argomento anche S. BARONCELLI, *Lo sdoppiamento della “legge comunitaria”: una scelta avveduta?*, in *Attuare il diritto dell’Unione Europea in Italia*, cit., pp. 119 ss.

¹⁸ Sotto tale profilo, valuta positivamente la riforma, tra gli altri, R. MASTROIANNI, *Atti europei di diritto derivato e attuazione a livello nazionale*, in *Attuare il diritto dell’Unione Europea in Italia*, cit., p. 197.

¹⁹ Per maggiori approfondimenti, cfr. A. IACOVIELLO, *Strumenti e procedure*, cit., pp. 169 ss.

²⁰ L’art. 13 della l. 183/87 stabiliva che “Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di competenza esclusiva, possono dare immediata attuazione alle raccomandazioni e direttive comunitarie, salvo adeguarsi, nei limiti previsti dalla Costituzione e dai relativi Statuti speciali, alle leggi dello Stato di cui al c. 1 dell’art.12”.

l. n. 86 del 1989 (cd. Legge La Pergola)²¹, più volte modificata, introducendo la legge comunitaria annuale, distingueva tra materie di competenza esclusiva e materie di competenza concorrente. In tale ultimo caso si attribuiva anche alle Regioni ordinarie (dopo la modifica con la legge 128/98) la possibilità di attuare le direttive comunitarie subordinatamente al rispetto dei principi posti sia dalla legge comunitaria, sia dalle singole leggi statali di attuazione.

Vengono, comunque, fatti salvi tanto la funzione statale di indirizzo e coordinamento, sia pur ormai limitatamente agli atti di esecuzione degli obblighi europei nelle sole materie di competenza esclusiva statale²², quanto il potere sostitutivo dello Stato, nei casi di inerzia degli enti autonomi o per ragioni di urgenza (art. 41). L'intervento statale, peraltro, è concepito come cedevole rispetto a quello successivo degli enti sub-statali, in funzione della migliore garanzia della sfera di autonomia riconosciuta a questi ultimi. Il sistema dei controlli statali sulle Regioni viene, quindi, completato dal meccanismo di rivalsa dello Stato nei confronti degli enti inadempienti, a valere sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, sul Fondo agricolo di garanzia e su altri Fondi strutturali, cui si collegano gli obblighi di informazione periodica del Governo al Parlamento circa lo stato di attuazione degli atti normativi europei da parte degli enti di decentramento politico²³.

3. Segue: La disciplina regionale (cenni)

Con riferimento al piano regionale, le fonti che vengono in considerazione sono essenzialmente gli Statuti e i Regolamenti consiliari, cui si aggiungono le specifiche leggi regionali di procedura, approvate per definire le modalità concrete attraverso cui esercitare la partecipazione al processo decisionale europeo, tanto in fase ascendente, che in fase discendente²⁴. Al riguardo, peraltro, merita osservare che – contrariamente agli Statuti, i quali, per lo più, e conformemente alla loro natura, si limitano ad enunciazione di principio – la legislazione regionale contiene norme sufficientemente dettagliate circa le modalità organizzative interne e i procedimenti cui è affidato l'intervento delle Regioni, secondo soluzioni che variano anche sensibilmente tra i diversi enti²⁵, ma che rinvergono un denominatore comune nel

²¹ Su tali precedenti legislativi e sulla loro differente connotazione (quale intervento a carattere provvisorio, il primo; e primo intervento di sistema, il secondo), cfr. M. CARTABIA – J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, pp. 149 ss.

²² 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, p. 267.

²³ Sul sistema di raccordo con le autonomie territoriali contenuto nella legge n.234/12 v. anche P. SCARLATTI, *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, in *federalismi.it*, 2013, n. 8.

²⁴ Per approfondimenti in proposito, cfr. G. DI COSIMO, *Le Regioni e il diritto europeo dopo la legge 234 del 2012*, in *Attuare il diritto dell'Unione Europea in Italia*, cit., pp. 165 ss; e, se si vuole, A. CIANCIO, *Le Regioni speciali nella dimensione europea. L'esperienza della Sardegna*, in *federalismi.it*, 2017, n. 8, pp. 12 ss.

²⁵ Cfr. A. IACOVIELLO, *La partecipazione delle autonomie territoriali*, cit., pp. 222 ss.

rafforzamento del ruolo dei Consigli regionali²⁶. Ne risulta nel complesso una nuova sistemazione dei rapporti inter-organici, che tempera l'originario squilibrio in materia tra Giunte e Consigli, attraverso la sollecitazione rivolta alle Assemblee a cooperare con gli esecutivi regionali per la definizione delle posizioni dell'ente in fase di formazione del diritto europeo²⁷. Pertanto, la tendenza oggi prevalente tra le Regioni consiste nell'attribuire ai Consigli una funzione sostanzialmente di indirizzo e controllo rispetto all'attività di guida nella conduzione degli affari europei, mantenuta in capo alle Giunte. In fase discendente, inoltre, l'apporto consiliare risulta valorizzato dalla scelta compiuta dalla maggior parte delle Regioni di riprendere il modello statale attraverso il ricorso ad una legge (regionale) annuale di periodico adeguamento alle direttive europee, che consente l'adozione in unica soluzione di tutti gli interventi di competenza regionale, siano essi in materia di competenza legislativa piena, che di competenza concorrente, nei limiti in quest'ultimo caso del rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato²⁸. Analogamente a quanto accade a livello statale, il ricorso periodico ad una legge regionale di adeguamento consente alle Regioni maggiore tempestività nell'adattamento, riducendo, correlativamente, gli interventi sostitutivi dello Stato, sì da funzionare in senso altresì garantistico dei maggiori spazi di autonomia ad esse riconosciuti dal novellato art. 117 Cost. Anche se occorre avvertire che nella prassi il concreto ricorso alle leggi regionali di adeguamento periodico (cd. leggi regionali europee) non sempre avviene da parte di tutte le Regioni che ne contemplano l'adozione nelle proprie leggi di procedura²⁹.

4. Le peculiarità della Regione speciale Sicilia

Sulla base del quadro normativo generale, è adesso possibile tentare di cogliere la peculiare posizione rispetto al processo di integrazione europea della Regione Sicilia, che anche in proposito manifesta la sua "specialità" quale connotato distintivo di un'autonomia regionale non sempre adeguatamente sfruttata in tutte le sue potenzialità come occasione privilegiata di sviluppo economico e sociale.

Per quanto riguarda lo Statuto, è quasi superfluo ricordare che, varato con il R.D.L. 455 del 15 maggio 1946, poi refluìto nella legge cost. 2 del 1948³⁰, nonostante le previsioni, esso non è mai stato

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

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

²⁸ Cfr. ancora A. Iacoviello, *Strumenti e procedure*, cit., 177 ss.

²⁹ Cfr. G. Di Cosimo, *op. cit.*, pp. 165 ss.

³⁰ Sulla genesi dello Statuto, cfr., almeno, G. Salemi, *Lo statuto della Regione Siciliana (I lavori preparatori)*, Padova, 1961; e G. La Barbera, *Lineamenti di diritto pubblico della Regione Siciliana*, Milano, 1965, pp. 9 ss.

effettivamente coordinato con la Costituzione repubblicana³¹, né fatto oggetto di revisione sistematica³². Pertanto, l'unico riferimento al fenomeno eurounitario si rinviene tutt'oggi nell'art. 3, VII co., che enuncia, tra i casi di incompatibilità dei componenti l'Assemblea, (anche) l'ufficio di membro del Parlamento europeo. E al riguardo, è appena il caso di sottolineare che se tale carenza normativa poteva considerarsi giustificata alle origini, oggi invero appare anacronistica, necessitando di venir colmata attraverso adeguate modifiche, tanto più che – come autorevolmente osservato – “per la sua posizione strategica nel Mediterraneo” la Sicilia “davvero si pone quale la porta dell'Europa”³³.

A questo fine nel Progetto elaborato dalla Commissione speciale per la riforma dello Statuto presieduta dall'On. Leanza, istituita con la legge reg. n. 13 del 2001 e che concluse i suoi lavori nel 2005, era stata prevista un'apposita Sezione dedicata ai rapporti internazionali e con la UE (artt. 19*bis*, *ter* e *quater*). Si proponeva, inoltre, di inserire nella nuova Carta statutaria un articolo 12*quater*, che avrebbe conferito al Governo regionale la possibilità di attuare la normativa UE, su delega dell'Assemblea, attraverso decreti legislativi regionali³⁴, previo parere vincolante della competente Commissione legislativa.

Più sensibile alle problematiche connesse alla partecipazione regionale al processo di integrazione appare il Regolamento generale dell'ARS, che, se pure non contempla ancora un'apposita “sessione europea”, prevede però una “*Commissione per l'esame delle questioni concernenti l'attività dell'Unione europea*” (art. 39*bis*, introdotto nel 1986 e modificato nel 2003), composta da 13 membri, e competente “per l'esame delle questioni concernenti l'attività dell'UE e per il coordinamento della legislazione regionale con la normativa comunitaria” e ai cui lavori sono invitati a partecipare stabilmente i deputati al Parlamento europeo eletti in Sicilia. Sono inoltre invitati sulle singole questioni il Presidente della Regione, gli Assessori regionali e i Presidenti delle Commissioni legislative competenti per materia.

Dopo la riforma del Titolo V la Regione non si è dimostrata particolarmente tempestiva, adottando proprie norme di procedura solo con la legge regionale del 26 aprile 2010, n. 10 contenente “*Disposizioni sulla partecipazione della Regione al processo normativo dell'Unione europea, sulle procedure di esecuzione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e di attuazione delle politiche europee*”. Nel silenzio dello Statuto, essa

³¹ In argomento, per tutti, C. TRAMONTANA, *Le origini dell'autonomia regionale e la genesi dello Statuto siciliano*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, cit., p. 12.

³² Recentemente un progetto in tale direzione è stato elaborato in sede dottrina, cfr. A.A. V.V., *Per un nuovo statuto della Regione siciliana*, a cura di A. Ruggeri – G. D'Amico – L. D'Andrea – G. Moschella, Torino, 2017.

³³ Così A. RUGGERI, *Presentazione. Per un nuovo statuto della Regione siciliana*, in *Per un nuovo statuto*, cit., p. 4.

³⁴ Rileva, però, l'anomalia insita nel prevedere atti con forza di legge regionali all'esclusivo fine di attuare il diritto europeo, A. RUGGERI, *La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma costituzionale (lineamenti di una ricostruzione)*, in *Nuove Aut.*, 2004, nn. 3-4, p. 231.

trova fondamento costituzionale nell'art. 117 III co. Cost.³⁵, applicabile sul punto dei “*rapporti delle regioni con l'UE*” anche alla Sicilia in forza della nota clausola di maggior favore di cui all'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, mentre resta ovviamente escluso ogni riferimento al V comma del medesimo art. 117, per la riserva alla legge statale in esso contenuta circa le “norme di procedura”³⁶.

Nelle dichiarazioni di principio espresse nell'art. 1 (“*Principi e finalità*”), la legge 10/2010 afferma che “La Regione, nel rispetto della Costituzione, dello Statuto regionale e delle norme di procedura stabilite dalle leggi dello Stato, nell'ambito delle proprie competenze, concorre direttamente alla formazione degli atti e alla determinazione delle politiche dell'UE, garantisce l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla UE” e provvede all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali, sulla base dei principi di sussidiarietà, proporzionalità, efficienza, trasparenza, partecipazione democratica e leale collaborazione con lo Stato(...)”.

I profili di maggiore interesse di tale disciplina in verità non appaiono molto diversi rispetto a quanto è possibile rilevare con riferimento alle leggi di procedura adottate in altre Regioni³⁷, e concernono principalmente la definizione dei compiti degli organi di governo della Regione, al fine del più funzionale coordinamento fra di essi, nonché con i corrispondenti organi statali, sia con riguardo alla fase ascendente, che in relazione a quella discendente.

Per ciò che concerne la prima, la legge disciplina anzitutto la distribuzione tra gli organi della Regione della competenza a determinare l'indirizzo negli affari europei, ripartendola tra Assemblea e Governo regionale nella composizione collegiale, mentre al Presidente (nei casi in cui la Regione disponga della relativa legittimazione) spetta proporre ricorso dinanzi agli organi giurisdizionali della UE avverso gli atti ritenuti illegittimi, sentita la Commissione per gli affari europei dell'Assemblea regionale.

Specificamente, l'Assemblea trasmette al Parlamento nazionale le proprie valutazioni sul rispetto del principio di sussidiarietà in merito alle proposte e agli atti della UE che attengono alle materie regionali (art. 2, IV co.); può, anche ai fini del controllo giurisdizionale sul rispetto del principio di sussidiarietà, approvare atti di indirizzo al Governo della Regione per l'attivazione della procedura per l'impugnazione degli atti dell'Unione (art. 10, III co.); ed è competente a esprimere indirizzi al Governo regionale anche al fine di sollecitare la richiesta di convocazione della Conferenza Stato-Regioni-Province autonome per

³⁵ Osserva che, grazie alla sua ampia formulazione, la disposizione in questione “sembra riferirsi ai rapporti diretti del livello istituzionale regionale con quello europeo”, A.M. RUSSO, *Le Regioni e l'Unione europea*, in A.A. V.V., *Diritto regionale*, a cura di S. Gambino, Milano, 2009, p. 387.

³⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 239 del 2004, cit. Rileva, però, sul punto una certa contraddizione con la successiva sent. n. 372 del 2004, laddove ammette che le Regioni italiane possono stabilire uno specifico procedimento interno diretto a fissare le modalità dell'attuazione del diritto europeo, E. CASTORINA, *op. cit.*, p. 337, spec. nota 53.

³⁷ Cfr. C. Odone, *Le novità per gli ordinamenti regionali*, in *Regioni.it*, del 17 marzo 2015.

il raggiungimento dell'intesa e l'apposizione della riserva di esame da parte del Governo nazionale (art. 2, V co.).

Inoltre, le Commissioni legislative, nelle materie di competenza, e la Commissione per le questioni europee esaminano i libri bianchi, i libri verdi, le comunicazioni e il programma legislativo annuale della Commissione UE, potendo al riguardo formulare osservazioni e atti di indirizzo al Governo regionale (art. 2, III co.)

L'Assemblea, infine, può anche esprimere osservazioni da trasmettere al Presidente del Consiglio o al Ministro per gli affari europei tramite la Conferenza dei Presidenti delle Assemblies, dei Consigli regionali e delle Province autonome (art. 2, III co.).

Quanto al Governo regionale, esso definisce le osservazioni della Regione sui progetti degli atti della UE nonché su quelli preordinati alla formulazione e modificazione degli stessi (art. 2, I co.), con l'obbligo di riferire alle Commissioni dell'Assemblea competenti per materia e alla Commissione per le questioni regionali sulle proposte di osservazioni (art. 2, II co.), nonché sul programma dei lavori e, successivamente, sulle risultanze delle riunioni della Conferenza Stato-Regioni-Province Autonome, quando convocata in sessione comunitaria e nelle altre riunioni che investono questioni europee (art. 4, I co., lett. a e b). Analogamente per gli altri tavoli di coordinamento nazionali su materie di competenza regionale cui il Governo siciliano partecipa (art. 4, I co. lett. c).

Altri obblighi di informazione verso l'Assemblea riguardano le risultanze delle riunioni della Conferenza Stato-Regioni-Province Autonome nelle quali il Governo nazionale abbia illustrato le posizioni che intende assumere nelle materie di competenza regionale in seno ai Consigli, europeo e della UE (art. 4, I co. lett. e)

E', poi, di competenza dell'Esecutivo regionale l'indicazione dei rappresentanti regionali in seno al Comitato delle Regioni, quando spetta alla Sicilia, previo parere della Commissione per le questioni europee (art. 5, I co.), che è resa peraltro destinataria di un'informazione qualificata e tempestiva dell'attività svolta dai rappresentanti regionali in seno al medesimo Comitato tramite lo stesso Governo regionale (art. 5, II co.).

In sintesi, può dirsi, pertanto, che la legge di procedura siciliana regola secondo un assetto equilibrato la distribuzione dei poteri di indirizzo e controllo, che spettano all'Assemblea, e i poteri di proposta e deliberativi, affidati al Governo regionale³⁸. In tal modo, a proposito del contributo della Regione alla definizione delle normative e delle politiche europee, è stata prevista a livello normativo una sistemazione dei rapporti interorganici ispirata a principi di coordinamento e cooperazione, che tempera l'usuale

³⁸ Nel medesimo senso E. CASTORINA, *op. cit.*, p. 339.

sbilibrato a favore della Giunta. Ciò appare in linea con l'acquisita valorizzazione delle assemblee legislative di tutti i livelli di governo indotta dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, quale percorso privilegiato per rendere concretamente partecipi i cittadini al processo di integrazione europea.

Sul versante della c.d. *fase discendente*, invece, riemerge il ruolo dell'Esecutivo, che torna ad essere prevalente nella conduzione delle procedure di esecuzione degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla UE e di attuazione delle politiche europee nelle materie di competenza regionale. In tale ambito, si prevede che l'iniziativa venga esercitata dal Governo regionale attraverso la presentazione all'ARS dei disegni di legge di settore (art. 7) e della cd. legge europea regionale (*“Legge sulla partecipazione della Regione all'Unione europea”*, art. 8)³⁹.

Specificamente, al fine di evitare che la Regione incorra nelle sanzioni previste dall'ordinamento nazionale e da quello dell'Unione europea, la legge n. 10 del 2010 prevede che la presentazione dei disegni di legge di settore avvenga da parte del Governo regionale non oltre i 3 mesi anteriori alla scadenza fissata dalle direttive. In ogni caso il Governo della Regione viene sollecitato a dare tempestiva attuazione nelle materie di competenza regionale alle direttive europee. Al medesimo fine, e in ogni caso per dare periodico adeguamento da parte della Regione agli normativi o giurisdizionali della UE, il Governo della Regione entro il 30 aprile di ciascun anno è chiamato a presentare all'ARS un disegno di legge per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza alla UE.

Nel relativo disegno di legge, peraltro, il Governo regionale deve riferire sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento dell'Unione europea e, in particolare, sullo stato delle eventuali procedure di infrazione per inadempienze della Regione, oltre a dover dar conto delle direttive scadute per le quali sia intervenuto lo Stato nell'esercizio dei poteri sostitutivi.

Con il fine di evidenziare la coerenza complessiva dell'ordinamento regionale a quello europeo, l'art. 8, III co. della l. reg. 10/2010 prevede, inoltre, che alla legge sulla partecipazione della Regione all'Unione europea venga allegato un elenco contenente le direttive europee che non richiedono provvedimenti di attuazione in quanto l'ordinamento regionale è già conforme ad esse; nonché gli atti dell'Unione europea che non necessitano di interventi legislativi con l'indicazione dei relativi provvedimenti amministrativi di attuazione, adottati o da adottare.

Peraltro, val la pena notare che nessuno sdoppiamento è stato previsto a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012. In Sicilia, pertanto, la legge generale di adattamento agli obblighi europei resta unica. Essa dovrebbe contenere tanto le disposizioni volte a dare attuazione, nelle materie di competenza

³⁹ Cfr. M. L. QUATTROCCHI, *Regione e attuazione degli obblighi discendenti dall'Unione Europea*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, cit., pp. 346 ss.

regionale, alle direttive europee, ove non si sia provveduto con le leggi di settore, quanto le disposizioni necessarie ad eseguire le sentenze degli organi giurisdizionali e degli atti delle istituzioni UE che comportino obblighi per la Regione, includendo, altresì, le disposizioni di modifica o abrogative della legislazione regionale vigente al fine di garantire in generale la conformità dell'ordinamento regionale a quello dell'Unione europea. Ciò almeno secondo le previsioni.

5. Dalla teoria alla pratica.

Tuttavia, se si osserva dal profilo fattuale, il quadro che emerge circa l'effettiva partecipazione della Regione siciliana al processo di integrazione europea appare alquanto sconsolante. A dispetto delle puntuali previsioni normative, la Regione non partecipa attivamente né alla fase ascendente del processo decisionale europeo, attraverso la formulazione di puntuali osservazioni⁴⁰, né a quella discendente, giacché non vengono varate in concreto le cd. leggi europee di adeguamento periodico, restando in tal modo sostanzialmente inattuato il modello previsto dalla richiamata legge di procedura n. 10 del 2010⁴¹. Si evidenzia inoltre una scarsa partecipazione ai tavoli tecnici di concertazione.

In particolare, si verifica che l'adeguamento alla normativa europea nelle materie di competenza regionale, pur dopo il varo della più volte citata legge di procedura, resta affidato agli strumenti utilizzati in precedenza⁴², con l'approvazione di isolate leggi di settore, oltre che con il massiccio ricorso ai decreti assessoriali. Ed è facile intuire l'insufficienza di tali misure ai fini del completo e tempestivo adeguamento se solo si guarda all'estensione della potestà legislativa della Regione, tanto per le materie di competenza esclusiva (che comprendono, fra le altre, l'agricoltura, la pesca e il turismo, oltre quella, delicatissima, dei lavori pubblici)⁴³, quanto per i campi di legislazione concorrente, che investe anch'essa settori di crescente interesse per l'azione dell'Unione europea (come le comunicazioni e la disciplina del credito)⁴⁴.

Nella ricerca delle cause emergono, oltre ad una persistente inerzia dell'Assemblea legislativa, la difficoltà (per il vero comune a molte Regioni) a gestire l'imponente flusso di informazioni, che riguardano l'elaborazione della normativa *in fieri* e, più in generale, delle politiche europee.

⁴⁰ Per i dati relativi alle altre Regioni, cfr. A. IACOVIELLO, *La partecipazione delle autonomie territoriali*, cit., pp. 237 ss.

⁴¹ La circostanza invero è comune a molte Regioni che hanno accolto il meccanismo di adeguamento tramite periodica "legge europea", comprese quelle che hanno adeguato le proprie leggi di procedura alla legge 234 del 2012, cfr. C. PENNACCHIETTI, *L'attuazione del diritto europeo da parte delle regioni e delle province autonome dopo la legge n. 234 del 2012*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2014, n.1, p. 3 ss.; e M. ROSINI, *Le leggi europee regionali tra ambiziosi quadri normativi e deludenti prassi applicative: il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto dell'Unione europea dopo la legge n.234 del 2012*, in *Dir.reg.*, I/2018, pp. 63 ss.

⁴² Specificamente in argomento M. L. QUATTROCCHI, *op. cit.*, pp. 344 ss.

⁴³ Cfr. l'art. 14 dello Statuto siciliano.

⁴⁴ Ai sensi dell'art. 17 dello Statuto.

Né in proposito soccorre l'esistenza di un Ufficio di collegamento con le istituzioni europee, con sede a Bruxelles⁴⁵, istituito sin dal 1997 e oggetto di periodico riordino (di recente anche nel quadro della disciplina di contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata di stampo mafioso di cui alla l. reg. n. 5/2011), che, posto alle dirette dipendenze della Presidenza della Regione, appare affetto da cronico difetto di funzionalità, dovuto tanto alla carenza nella disciplina, quanto talora all'inadeguata formazione del personale applicato.

Ciò disvela un profilo di una problematica più generale, che riguarda la capacità della burocrazia in genere, e particolarmente (per quanto qui maggiormente rileva) di quella regionale, a compiere le analisi e le valutazioni adeguate ad una partecipazione attiva al processo decisionale europeo⁴⁶, e che si traduce in un problema sostanziale di efficienza dell'azione amministrativa, tanto più rilevante in ambito regionale ove, oltre alla mancanza di volontà politica e alla scarsa attenzione alle questioni europee, si sconta sovente la carente preparazione tecnica in materia dei diversi Assessorati interessati. Invero, le ampie prospettive oggi offerte alle Regioni quanto alle possibilità di partecipazione attiva al processo decisionale europeo rischiano di restare frustrate senza il contributo effettivo delle amministrazioni regionali, non tanto alla definizione della posizione unitaria che il Governo nazionale è chiamato a sostenere nelle competenti sedi sovranazionali in sede di elaborazione degli atti normativi e delle politiche europee, quanto, soprattutto, per ciò che concerne le ricadute concrete di essi sullo sviluppo economico e sociale dei territori e delle relative comunità, attraverso la loro attuazione e concreta implementazione, al riparo dall'esercizio del potere sostitutivo dello Stato.

In mancanza di tale contributo, non sufficientemente utile, invero, si rivela la semplice predisposizione di norme procedurali, per quanto talora dettagliate, con evidenza inidonee da sé a rendere gli enti regionali attori protagonisti, e non semplici comparse, del processo di integrazione europea.

Per rimediare, in parte, a tali difficoltà, in Sicilia è stato adottato un "Vademecum degli operatori", varato dalla Presidenza della Regione nel 2008 e modificato nel 2013 (per adeguarlo alla legge regionale 10/2010, nonché alla legge 234/2012) sulla scorta della nota n. 53663 del 2012 con cui era stata richiamata "l'attenzione degli assessori regionali circa la partecipazione del Governo regionale agli organismi istituzionalmente preposti a definire una posizione comune delle Regioni nel confronto con il Governo

⁴⁵ Sugli Uffici regionali operanti a Bruxelles, cfr. i contributi raccolti nel volume *Autonomie con l'Europa. Città e Regioni verso l'integrazione europea*, Milano, 1998, pp. 77 ss., spec. p. 80.

⁴⁶ Così M. SAVINO, *L'attuazione della normativa europea*, cit., p. 474, il quale ritiene che le amministrazioni italiane, sia statali che regionali, non sarebbero in grado di reagire prontamente alle sollecitazioni che provengono dalle istituzioni europee in modo da incidere efficacemente sulle proposte legislative dell'Unione, con conseguenti ricadute anche nella fase discendente dell'attuazione degli atti normativi.

centrale nella definizione degli assetti normativi di interesse regionale e locale, rappresentando altresì la rilevanza della partecipazione ai lavori delle commissioni in seno alla Conferenza delle Regioni”.

Nella Premessa si legge, infatti, che il monitoraggio condotto dalla Presidenza della Regione ha rilevato che il livello di coinvolgimento e di partecipazione regionale ai processi di concertazione istituzionale risulta insoddisfacente ai fini del perseguimento degli obiettivi strategici dell’Amministrazione regionale. Pertanto, lo scopo del Vademecum vuole essere, al contempo, di informazione e formazione, richiamando nuovamente e più diffusamente l’obiettivo primario rappresentato da una competente, forte e costante presenza della Regione presso i tavoli governativi ed europei, illustrando, in modo chiaro e sistematico, le dinamiche di partecipazione regionale alle scelte politiche sia in sede nazionale che europea, individuando i soggetti, illustrando le azioni e procedure, persino con l’ausilio di schemi grafici e l’indicazione di alcuni collegamenti a siti internet utili per eventuali approfondimenti.

6. Un caso critico emblematico: l’uso dei fondi strutturali

Peraltro, come si evince dai resoconti degli Assessorati e della Commissione per l’esame delle questioni concernenti l’attività dell’Unione europea, negli anni più recenti lo sforzo principale degli organi di indirizzo politico della Regione è stato rivolto alla predisposizione dei bandi per l’impiego dei cd. fondi strutturali al fine della tempestiva utilizzazione delle risorse finanziarie rese disponibili dalla UE. In proposito, il dato che emerge immediatamente riguarda l’esito fallimentare della programmazione regionale per i periodi 2000-2006 e 2007-2013, dovuto essenzialmente ai ritardi che hanno comportato la restituzione di buona parte delle somme. Ancora una volta le cause principali vanno rinvenute nella tendenziale inerzia delle amministrazioni, che pregiudica l’efficienza, aggravata dallo scarso coordinamento tra gli Assessorati, oltre che – come già segnalato – dall’insufficiente conoscenza della normativa e delle procedure da seguire.

Da qui una vera e propria corsa contro il tempo, registratasi negli ultimi mesi, per l’utilizzo tempestivo delle risorse programmate per il periodo 2014-2020⁴⁷. A tal proposito, va segnalato che la UE ha messo a disposizione nel periodo 2014-2020 – oltre ai cd. “finanziamenti indiretti”, ovvero i Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE), il cui obiettivo principale è di ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali tra le varie regioni europee – anche finanziamenti (per circa il 20 per cento del bilancio) gestiti centralmente da Bruxelles. Queste linee finanziarie, per così dire, “dirette” sponsorizzano progetti di cooperazione in vari settori (quali, ad esempio, ricerca e innovazione, cultura, energia o istruzione) che di regola richiedono la costituzione di partenariati transnazionali con la partecipazione di almeno tre Stati

⁴⁷ Reg. UE n.1303/2013.

membri. A differenza dei fondi SIE, in cui il rapporto con il beneficiario finale è mediato da autorità nazionali, regionali o locali, che hanno il compito di programmare gli interventi, emanare i bandi e gestire le risorse europee, i fondi diretti sono amministrati dalle diverse Direzioni generali della Commissione europea (ricerca, istruzione, ambiente, trasporti, etc.) o da Agenzie da essa delegate, e vengono trasferiti da queste direttamente ai beneficiari del progetto.

Ma ciò che maggiormente interessa in questa sede è la circostanza che nella fruizione dei fondi strutturali non rileva la natura speciale della Regione, quanto piuttosto l'appartenenza ad un'area economicamente depressa. Tali sono considerate le Regioni il cui PIL medio per abitante è inferiore al 75% del PIL medio europeo. Inoltre, una parte (pari all'11%) delle somme destinate alle zone economicamente depresse è riservata alle zone cd. in transizione.

In Italia, oltre alla Sicilia, Regioni depresse sono considerate la Campania, la Puglia, e la Calabria. Quelle in transizione Basilicata, Molise e Abruzzo. Con esse, pertanto, si pone sostanzialmente la competizione nella fruizione dei fondi in esame.

Peraltro, i principali programmi operativi attualmente a disposizione dei siciliani, sono: il PO FESR (Programma Operativo Fondo Europeo di Sviluppo Regionale), con una dotazione per il 2014-2020 di circa 4.000.000.000 di euro; il PO FSE (Programma Operativo Fondo Sociale Europeo), che ha una dotazione per il 2014-2020 approssimativamente di € 800.000.000; il PSR (Programma di sviluppo rurale), che rappresenta lo strumento di attuazione del Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale (FEASR) dell'Isola. Nell'ambito della Programmazione delle risorse FEASR, alla Regione Siciliana sono state attribuite risorse pari a 2.212.747.000 di euro, con un incremento di oltre 27 milioni di euro rispetto alla dotazione iniziale del PSR Sicilia 2007-2013. Questo dato fa della Sicilia la Regione d'Italia a cui è stata assegnata la maggior dotazione finanziaria a livello nazionale.

Dalla consultazione del sito regionale non risulta invece alcun Programma Operativo per il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, nonostante il carattere notoriamente insulare della Regione e la circostanza che la pesca rientri tra le materie di competenza legislativa esclusiva.

Inoltre, tra i principali programmi operativi nazionali (PON), la Regione risulta destinataria del PON Ricerca e Innovazione; PON Sviluppo e Competitività; PON Cultura; PON Sicurezza; PON Metro, per lo sviluppo delle Città Metropolitane di Palermo, Catania e Messina e che comprende il Patto per la Sicilia. Invero, con azioni più o meno efficaci, la Regione siciliana riesce a spendere parte delle risorse ad essa destinate e gestite dall'Agenzia di Gestione regionale presso la Presidenza della Regione. In tali casi, però, deve addossarsi l'onere di provvedere al cofinanziamento con risorse regionali. Infatti, in fase di negoziazione con la Commissione, per ciascun programma si stabilisce la misura del cofinanziamento

statale⁴⁸. Per i programmi nazionali, questi fondi sono messi a disposizione direttamente dal Governo attraverso trasferimenti del MEF alla corrispondente Autorità di Gestione; ma per quanto riguarda le Regioni speciali, formalmente le risorse devono provenire dal bilancio regionale.

Contestualmente, però, la Sicilia non riesce a intercettare le risorse gestite a livello nazionale, che per il 99% finiscono alle altre Regioni meno sviluppate.

In questo caso, a parte le croniche inefficienze sopra rilevate⁴⁹, tra cui l'inadeguatezza degli uffici tecnici, i maggiori ostacoli nell'utilizzo delle risorse sono dovuti a difficoltà obiettive nella predisposizione e presentazione dei progetti, che deve avvenire centralmente a Roma. Al riguardo, un peso non indifferente riveste la persistente carenza delle infrastrutture: a parte le pessime condizioni di strade e autostrade, occorre ricordare che per la maggior parte le linee ferrate dell'isola sono ancora a binario unico; ed inoltre che, nella persistente mancanza del ponte sullo stretto di Messina, l'assenza di cd. continuità territoriale per il trasporto aereo ha finito per incidere notevolmente sui costi, oltre che sulla tempistica, della progettazione. Tutto ciò, fra l'altro, accresce le difficoltà cui vanno incontro gli enti locali, con conseguente ritardo nell'avvio delle procedure, sovente dovuto, oltre che alla complessità delle normative da applicare (basti pensare alla materia degli appalti), alla stessa farraginosità dei procedimenti e dei meccanismi di controllo europei.

Da qui il cronico ritardo nell'utilizzo dei fondi europei. A giugno 2018 la Sicilia aveva speso solo l'0,1% dei fondi in scadenza a dicembre dello stesso anno, conseguendo il triste primato della Regione più in ritardo nell'attuazione dei Programmi per l'utilizzo dei fondi europei.

Ne è conseguita l'iniziativa del I Governo Conte di istituire (tramite il Ministero per il Sud) un'Agenzia nazionale per la coesione, con il compito precipuo di affiancare la Regione a fini di accelerazione nella presentazione dei progetti per l'impiego delle somme stanziare a favore dell'isola.

In forza di un accordo di cooperazione rafforzata, sottoscritto a luglio 2018, che ha coinvolto Commissione UE, Ministero per il Sud e Regione Sicilia, è stata creata una sorta di *task force*, interamente dedicata alla Sicilia, con il compito di monitorarne le attività, lavorare a fianco degli uffici regionali per fornire assistenza tecnica, chiarire profili normativi, risolvere complicità burocratico-amministrative. L'esito di questa attività – secondo quanto riferito dal Governo – è stato di netto recupero. Tuttavia, al fine di scongiurare il disimpegno dal territorio delle risorse europee, è stato necessario far ricorso a due

⁴⁸ Nei periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020 la quota di cofinanziamento è stata fissata al 25%.

⁴⁹ A tal proposito, va segnalato che la Corte di Giustizia con sentenza del 26 giugno 2019 (causa C-247/18) ha definitivamente respinto il ricorso dell'Italia contro il taglio di circa 380 milioni di euro ai fondi europei per la Sicilia a causa delle gravi carenze nella gestione e nei controlli del POR Sicilia 2000-2006 riscontrate a seguito di una serie di *audit* della Commissione, svolti a partire dal 2005, anche su segnalazione dell'organismo europeo antifrode (OLAF), che avevano condotto alla decisione C (2015) 9413, del 17 dicembre 2015, inizialmente impugnata dinanzi al Tribunale di primo grado che aveva già rigettato il ricorso italiano nel gennaio del 2018.

espedienti: la rendicontazione anticipata al dicembre 2018 di alcune grandi opere (come il nodo ferroviario di Palermo e l'autostrada Agrigento–Caltanissetta), autorizzata dall'AdG; e la riduzione della quota di cofinanziamento (dal 25% al 20%), procedura avviata in concerto con altre Regioni e subordinata all'approvazione della Commissione UE, che consente di ridurre temporaneamente l'ammontare del programma e, correlativamente, di abbassare l'obiettivo annuale di spesa.

7. Il paradosso dell'autonomia speciale

La situazione sommariamente descritta appare emblematica di una circostanza pressoché paradossale. Invero, la cronica arretratezza della Regione siciliana richiederebbe il tempestivo e completo utilizzo delle risorse economiche rese disponibili dalla UE per la realizzazione degli obiettivi di coesione sociale, economica e territoriale. Tuttavia, in relazione alla partecipazione ai Fondi europei di sviluppo, il carattere speciale dell'Autonomia sembra risolversi più in un ostacolo per le ragioni testé evidenziate – dalla farraginosità della normativa (ad es. in tema di lavori pubblici, materia di competenza esclusiva); alle regole di cofinanziamento – che in concreto vantaggio. Pertanto, e in conclusione, pare che alla Sicilia, più che gli adeguamenti delle proprie norme di procedura alle (peraltro scarse) novità introdotte dalla legge 234 del 2012, sarebbe utile l'effettivo impiego degli strumenti già disponibili per realizzare il concorso fattuale della Regione all'esecuzione delle norme e delle politiche europee sì da adeguarle agli specifici interessi della Regione. Più in generale – analogamente a quanto si potrebbe rilevare per la Sardegna⁵⁰, altra Regione speciale, che, oltre l'insularità, con la prima condivide anche larghe sacche di persistente arretratezza economico-sociale – occorrerebbe in primo luogo la volontà di cogliere a pieno le opportunità che dall'appartenenza alla UE possono trarsi in termini di rilancio delle economie depresse, come pure sarebbe logico attendersi in considerazione di quelle peculiarità socio-economiche, oltre che geografico-territoriali e culturali, che hanno giustificato la concessione alla Sicilia di “forme e condizioni particolari di autonomia”, ai sensi dell'art. 116 Cost.

Anche in relazione a tale profilo, pertanto, sovviene l'interrogativo se sia davvero utile, nell'attuale contesto ordinamentale, di sempre maggiore interconnessione tra la dimensione nazionale e quella europea⁵¹, il mantenimento del carattere speciale dell'autonomia della Regione.

Per ovvie ragioni legate alla provenienza di chi scrive sia consentito lasciare aperta la risposta.

⁵⁰ Diffusamente in argomento, volendo, A. CIANCIO, *Le Regioni speciali nella dimensione europea*, cit., pp. 13 ss.

⁵¹ Sul tema, se si vuole, A. CIANCIO, *Perché un diritto costituzionale europeo? Quattro brevi risposte a partire dalle elezioni del 2019*, in *federalismi.it*, 2019, n. 11, pp. 9 ss.