



ANTONINO IACOVIELLO

Consonanze e dissonanze nei modelli organizzativi delle Regioni italiane per la partecipazione alla formazione del Diritto europeo

SOMMARIO: 1. 1. La rilevanza della partecipazione regionale alla formazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea nella governance europea e nazionale 2. Gli strumenti e le procedure delineate dal legislatore nazionale per la partecipazione delle Regioni alla fase ascendente del processo decisionale europeo 2.1. Il quadro normativo di riferimento a livello nazionale 2.2. La partecipazione diretta 2.3. La partecipazione indiretta 3. I modelli organizzativi delle Regioni 4. L'efficacia degli strumenti di partecipazione a disposizione di Regioni e Province autonome: un'analisi problematica dell'esperienza regionale 5. Circolazione dei modelli per il potenziamento della partecipazione regionale: l'opportunità di definire una procedura comune per il coordinamento delle posizioni delle Regioni.

1. La rilevanza della partecipazione regionale alla formazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea nella *governance* europea e nazionale

Il tema della partecipazione delle autonomie territoriali al processo decisionale europeo, sia con riferimento ai profili di rilievo europeo, sia con riferimento ai profili di rilievo interno, è oggetto di studi ed approfondimenti ormai da molti anni; tuttavia continua a risultare di particolare interesse.¹

L'attualità dell'interesse è dovuta da una parte al riferimento diretto al livello di governo sub statale contenuto nel Trattato di Lisbona, che rappresenta una tappa importante del lungo percorso che ha portato alla "correzione" della originaria "cecità" dell'ordinamento europeo nei confronti delle autonomie territoriali e locali; dall'altra, alla crescente incidenza delle politiche europee sugli ambiti materiali affidati alla competenza delle autonomie territoriali e locali.

Come ben noto, anche grazie alle sollecitazioni derivanti dall'ordinamento europeo, a partire dalla fine degli anni Settanta si è avviato un processo di riorganizzazione territoriale

¹ Tra i primi studi monografici riferiti alla partecipazione delle Regioni italiane al processo decisionale europeo, ed in particolare sul ruolo delle Regioni nell'adeguamento dell'ordinamento interno a quello europeo, si veda A D'ATENA *Le Regioni italiane e la Comunità europea*, Milano, 1981; per una selezione dell'ampissima letteratura italiana e straniera sul tema si rinvia alla *Bibliografia selezionata* pubblicata in appendice a A D'ATENA, a cura di, *Regionalismo e sopranazionalità*, Milano, 2008, p. 197 e ss., nonché alla *Nota bibliografica* al capitolo *Le Regioni e l'Unione europea*, in A D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2013, p. 395.

degli Stati membri in senso regionale o federale, con conseguente decentramento di poteri ed ampliamento degli ambiti di competenza dei livelli di governo sub-statali.²

Per effetto di tale fenomeno, sono aumentati i casi di incrocio delle competenze di tale livello di governo con gli ambiti materiali affidati alla competenza delle istituzioni europee, e gli enti regionali e locali in Europa sono stati progressivamente investiti del compito di assicurare l'attuazione di una gran parte della normativa europea, anche in via esclusiva.

La progressiva valorizzazione del ruolo dei livelli di governo regionale e locale a livello europeo, da ultimo per effetto delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, unitamente all'ampliamento dell'incidenza delle politiche europee sugli ambiti materiali ad essi affidati, ha sollecitato l'individuazione di strumenti di contatto e di dialogo tra ordinamento europeo ed ordinamento interno, idonei ad assicurare un adeguato coinvolgimento degli enti sub - statali nel processo decisionale europeo.³

Ciascuno Stato membro ha affrontato e risolto il problema del coinvolgimento delle autonomie territoriali nel processo decisionale europeo, tenendo conto delle specificità dei rispettivi ordinamenti.⁴

Inizialmente, si è concentrata l'attenzione sulla fase discendente del processo decisionale, in quanto si poneva il problema di assicurare il rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea; nel tempo, considerato che la partecipazione al processo di formazione degli atti normativi e delle politiche europee costituisce un presupposto fondamentale per la successiva attuazione, sia a livello europeo che a livello nazionale, si è diffusa poi la consapevolezza della rilevanza strategica della partecipazione delle autonomie alla fase ascendente del processo decisionale europeo.

Il coinvolgimento delle autonomie territoriali nell'attuazione del diritto e delle politiche europee non pone particolari problemi, anche in considerazione del ruolo degli Stati che mantengono la responsabilità di assicurare il rispetto degli obblighi europei.

² Il riferimento è alla regionalizzazione dell'Italia, alla regionalizzazione del Belgio, all'ingresso nella Comunità europea di due Stati regionalizzati, Portogallo e Spagna, nonché al successivo ingresso di uno Stato federale di solida tradizione, l'Austria (1995), ed alla creazione di autonomie regionali con poteri legislativi anche nel Regno Unito: Galles, Scozia ed Irlanda del Nord (1998); cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., pag. 375.

³ Per un approfondimento sull'evoluzione del coinvolgimento delle autonomie territoriali nel processo decisionale europeo, si vedano A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 2013, p. 373 e ss., S. MANGIAMELI, *L'esperienza costituzionale europea*, Roma, 2008, p. 355 e ss., A D'ATENA, *La partecipazione delle Regioni ai processi comunitari di decisione*, in A. RUGGERI e G. SILVESTRI, a cura di, *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, p. 173 e ss., ID., *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998, n. 6, p.1401 e ss.; si veda inoltre, G. IURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo*, Milano, 2005, p. 39 e ss..

⁴ Sui modelli sperimentati a livello europeo si vedano A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Milano, 2003; si veda altresì COMITATO DELLE REGIONI, *Procedure per la partecipazione delle autorità regionali e locali al processo europeo di Policy Making nei vari Stati membri*, Bruxelles, 2005. Per una riflessione sulla situazione italiana, prima della riforma costituzionale del 2001, si veda A. D'ATENA, *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, p. 555 e ss..



Al contrario, nel contesto sopra descritto, il tema della partecipazione dei livelli sub - statali di governo alla fase di formazione delle politiche e della normativa europea appare meritevole di attenzione ed approfondimento sia a livello europeo, sia a livello nazionale.

Le autonomie territoriali e locali sono infatti chiamate a svolgere la fondamentale funzione di concorrere all'attuazione dei principi di proporzionalità e sussidiarietà, anche assicurando il coinvolgimento delle comunità di riferimento nel processo decisionale, nonché la funzione di rappresentare gli interessi territoriali nel procedimento di definizione delle posizioni nazionali da sostenere a livello europeo;

sono altresì in condizione di assicurare un prezioso contributo sia alla diffusione di una migliore percezione dell'Europa da parte dei cittadini, sia alla promozione di un sistematico coinvolgimento delle comunità di riferimento (cittadini, imprese e parti sociali) nella fase ascendente del processo decisionale.

A livello europeo, il contributo dei livelli di governo sub - statale consente di migliorare l'efficacia delle politiche e della normativa; concorre altresì alla realizzazione dell'obiettivo di "comunicare l'Europa", cioè di avvicinare i cittadini alle istituzioni europee, e di temperare il deficit democratico dell'Unione europea.

La percezione dell'Europa da parte dei cittadini degli Stati membri costituisce uno dei principali nodi per il rilancio del processo di integrazione europea, unitamente alla rimodulazione della politica e della *governance* economica.

Nella programmazione europea il tema è oggetto di specifici interventi finalizzati ad individuare in particolare possibili strategie per diffondere una maggiore consapevolezza dei benefici legati all'integrazione europea, in particolare a livello locale.

In altre parole, una delle nuove frontiere del processo di integrazione è rendere conoscibili i benefici delle politiche europee a livello territoriale e locale, dove spesso incidono promuovendo sviluppo economico e coesione sociale.

A livello nazionale, il contributo delle autonomie regionali e locali consente di considerare sin dalla fase di programmazione le ricadute delle politiche europee sul territorio e di evidenziare eventuali criticità delle proposte di atti normativi incidenti negli ambiti materiali di rispettiva competenza, sia sotto il profilo del merito che sotto il profilo della corretta applicazione del principio di sussidiarietà. In tal modo, in fase di progettazione delle politiche europee i singoli Stati sono messi in condizione di segnalare gli effetti previsti per i singoli ordinamenti nazionali, consentendo peraltro al legislatore europeo di considerare le esigenze essenziali dei territori destinatari degli interventi. Sotto un diverso profilo, specialmente per i livelli sub-statali di governo titolari di competenza legislativa in ambiti materiali di interesse europeo, la partecipazione alla fase ascendente del processo decisionale europeo consente una più agevole attuazione delle politiche e della normativa europea, in quanto consente di lavorare su atti già noti.⁵

⁵ Con particolare riferimento alla funzione di prevenire le problematiche legate all'attuazione onerosa delle norme europee si veda L. VIOLINI, *Le regioni italiane e l'Europa. Da Maastricht a Lisbona*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il*



Di qui la rilevanza strategica, sia a livello europeo che a livello interno, della partecipazione delle autonomie territoriali e locali alla definizione delle politiche e della normativa europea.⁶

La rilevanza del coinvolgimento delle autonomie nella definizione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo è direttamente proporzionale alla competenza legislativa affidata a tale livello di governo nei singoli Stati.

Nel caso italiano, il contributo delle Regioni e delle Province autonome nella fase di formazione del diritto dell'Unione europea è fondamentale per assicurare una corretta individuazione dell'unitario interesse nazionale: le Regioni sono infatti titolari della competenza legislativa in diverse materie di interesse europeo.

Pertanto, il coinvolgimento regionale consente una adeguata considerazione delle specificità e delle aspettative dei territori nella definizione della posizione nazionale da sostenere in sede europea nel negoziato con gli altri Stati membri, nonché la valutazione delle ricadute a livello interno delle politiche europee.

Sebbene ormai quasi tutte le Regioni si siano dotate di regole interne per un efficace utilizzo degli strumenti di partecipazione previsti a livello nazionale, solo di recente si iniziano a registrare casi di effettiva partecipazione alla fase di definizione della posizione nazionale, nonché contributi regionali alle procedure previste a livello europeo per la verifica della corretta applicazione del principio di sussidiarietà.

I primi casi di effettivo utilizzo degli strumenti di partecipazione consentono una riflessione sull'efficacia degli strumenti e delle modalità di coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome italiane alla formazione delle politiche e della normativa europea, anche alla luce del nuovo quadro normativo delineato dalla recente legislazione nazionale.

La prassi che inizia a delinarsi dovrebbe inoltre consentire di individuare possibili strumenti per favorire la definizione di una posizione comune sui progetti di atti europei di interesse regionale, per una maggiore efficacia del contributo regionale, particolarmente utile nel contesto storico contemporaneo per le ragioni già illustrate.

A tal fine, dopo una preliminare ricostruzione del quadro normativo di riferimento, a livello nazionale e regionale, si procederà ad una comparazione dei modelli organizzativi regionali, al fine di verificarne l'omogeneità; quindi, si fermerà l'attenzione sull'efficacia degli strumenti di partecipazione nella prassi.

regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma, Vol. I, Milano, 2012, p. 485, secondo cui "Quest'ultimo aspetto risulta particolarmente delicato: infatti, soprattutto quando l'esecuzione delle norme europee compete alle regioni, se esse non sono coinvolte nella fase ascendente, finiscono per sopportare costi politici, finanziari ed amministrativi decisi in sede europea senza poterli influenzare; si viene così a determinare quella *uneven distribution of a pay and say*, fonte di incoerenze e di problemi. Note le conseguenze, almeno nel nostro Paese: non coinvolte e talora perfino ignare del senso di una appartenenza effettiva ad un contesto sovranazionale, le nostre Regioni o si sottraggono o ignorano o palesemente disattendono le direttive comunitarie e i relativi principi, creando disfunzioni che potrebbero forse risultare attenuate tramite adeguati processi di *early involvement* delle stesse".

⁶ Sul tema si veda S. MANGIAMELI, *L'esperienza costituzionale europea*, cit., p. 361.

Sulla base dei risultati ottenuti, si tenterà di individuare possibili strumenti per il potenziamento della partecipazione regionale alla definizione della posizione nazionale e per il coordinamento delle posizioni delle Regioni e delle Province autonome.

2. Gli strumenti e le procedure delineate dal legislatore nazionale per la partecipazione delle Regioni alla fase ascendente del processo decisionale europeo

2.1. Il quadro normativo di riferimento a livello nazionale

La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione del diritto europeo è garantita dalla Costituzione ed è disciplinata da un complesso di norme nazionali e regionali.

L'articolo 117 della Costituzione, al comma 5, prevede espressamente che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano partecipano alla formazione ed all'attuazione del diritto dell'Unione europea, nelle materie di loro competenza, secondo le procedure stabilite con legge dello Stato.⁷

La costituzionalizzazione della partecipazione delle Regioni al processo decisionale europeo, unitamente alla previsione dell'obbligo di conformare l'esercizio del potere legislativo ai vincoli derivanti dall'Unione europea⁸, ha comportato un'evoluzione dei rapporti tra l'ordinamento nazionale e quello europeo rispetto al periodo precedente alla novella del 2001: con riferimento al tema oggetto di attenzione in questa sede, si sono creati nuovi presupposti per un più efficace coinvolgimento delle Regioni anche nella fase di formazione del diritto e delle politiche europee.

⁷ A seguito della modifica dell'articolo 117 della Costituzione, di cui alla nota legge costituzionale n. 3/2001, si è determinata la particolare circostanza per cui si parla di ordinamento europeo nella Costituzione italiana solo nella parte dedicata a "Le Regioni, le Province, i Comuni". In tal senso, si vedano tra gli altri, T. GROPPi, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali* in T. GROPPi e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, pag. 133; L. CHIEFFI, *La nova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni ed Unione europea*, in *Democrazia e diritto*, 2004, pagg. 87 e ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto comunitario tra competenza statale ed attribuzioni regionali*, in G. CATALDI, A. PAPA (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna. Il ruolo delle Regioni e dello Stato nelle esperienze italiana e spagnola*, Napoli, 2005. Con riferimento all'assenza di uno specifico articolo o di un Titolo ad hoc dedicato ai rapporti con l'Unione europea si veda E. DI SALVATORE, *Le relazioni delle Regioni italiane con l'Unione europea: fondamento costituzionale, normativa statale e disciplina statutaria*, in *Rass. Parl.*, 2007, pagg. 641 e ss..

⁸ Sulla portata innovativa del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e sul contenuto dei vincoli medesimi si rinvia a A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in *Rass. Parl.*, 2002, 913 e ss.. Si vedano altresì V. CERULI IRELLI, F. LUCIANI, *Diritto comunitario e diritto interno, tra Stato e Regioni*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2007, pag. 859 e ss., nonché E. DI SALVATORE, *Le relazioni delle Regioni italiane con l'Unione europea: fondamento costituzionale, normativa statale e disciplina statutaria*, cit., pagg. 642 e ss.. Il limite di cui all'articolo 117 comma 1 della Costituzione è stato applicato per la prima volta dalla Corte costituzionale come norma parametro nel giudizio di costituzionalità nella sentenza n. 406 del 2005, in *Giur. Cost.*, 4429, con nota di R. CALVANO, *La Corte costituzionale "fa i conti" per la prima volta con il nuovo articolo 117 comma 1 Cost. Una svista o una svolta monista della giurisprudenza costituzionale sulle "questioni comunitarie"?*.

Per effetto della novella costituzionale, e delle leggi di attuazione dell'articolo 117 comma 5 Cost., come meglio si dirà più innanzi, le Regioni sono in condizione di partecipare sistematicamente alla formazione degli atti normativi e delle politiche europee: mentre prima il loro coinvolgimento nella fase ascendente del processo decisionale europeo era meramente consentito, ora è imposto dalla Costituzione.⁹

La disciplina delle modalità di partecipazione è stata affidata a successive leggi dello Stato.

Ne deriva un consolidamento del ruolo delle Regioni nei rapporti con l'Unione europea che risponde all'esigenza di assicurare una corretta delimitazione dell'unitario interesse nazionale, tenuto conto dell'ampliamento degli ambiti materiali di competenza regionale, e del rafforzamento del potere legislativo regionale per effetto dell'estensione della competenza legislativa "piena" anche alle Regioni ordinarie.

Le procedure e le modalità di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione del diritto europeo sono disciplinate dalla legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3" e dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234 recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'unione europea": la prima ha ad oggetto l'attuazione dell'articolo 117 comma 5 della Costituzione con specifico riferimento alla partecipazione delle Regioni e delle Province autonome al processo di elaborazione degli atti normativi dell'Unione europea, c.d. fase ascendente; la seconda disciplina il processo di partecipazione dell'Italia alla formazione delle decisioni e alla predisposizione degli atti dell'Unione europea e garantisce l'adempimento degli obblighi e l'esercizio dei poteri derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. La legge 234/2012, entrata in vigore nel gennaio 2013, si configura come una legge di sistema per la disciplina dei rapporti tra l'Italia e l'Unione europea, in sostituzione delle precedente legge 4 febbraio 2005, n. 11 (più volte modificata ed integrata) di cui dispone l'abrogazione¹⁰; pur mantenendo buona parte delle disposizioni della predetta legge, ha modificato ed integrato le regole e le procedure relative sia alla fase ascendente sia alla fase discendente del processo decisionale europeo, anche per garantire un adeguamento dell'ordinamento nazionale alle novità

⁹ In tal senso, A D'ATENA, *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005, p. 191, cui si rinvia per un approfondimento sugli effetti dell'articolo 117 Cost. in materia di rapporti con l'Unione europea; v. inoltre ID., *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in *Rass. Parl.*, 2002, p. 921. Per un commento all'articolo 117 comma 5 Cost. si veda altresì G. SERGES, *sub Art. 117, 5° co.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO E M. OLIVETTI, III, Art. 101-139, Torino, 2006, p. 2263 e ss..

¹⁰ Per un primo esame delle novità introdotte dalla legge 234 del 2012 si vedano P. CARETTI *La legge n. 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*, 5-6, 2012, p. 837, C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2013, p. 701, nonché AA. VV., *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Legge 24 dicembre 2012, n. 234*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 7, 2013, e AA. VV., *Diritto dell'Unione europea. La nuova legge "La Pergola". Le regole di recepimento nel nostro ordinamento giuridico e l'analisi degli esperti*, in *Guida al diritto, Dossier*, 4, 2013.

introdotta dal Trattato di Lisbona.¹¹ Nel nuovo quadro normativo delineato dalla richiamata legge 234/2012 la partecipazione dell'Italia alla formazione del diritto e delle politiche europee è oggetto di una particolare attenzione: a livello nazionale, il Capo II imprime una svolta particolarmente significativa nel progressivo riconoscimento del ruolo del Parlamento nazionale nella definizione della politica europea dell'Italia e nel processo di formazione degli atti dell'Unione europea¹²; il Capo IV, specificamente dedicato alla partecipazione delle Regioni, delle Province autonome e delle autonomie locali al processo di formazione degli atti dell'Unione europea, conferma sostanzialmente quanto già previsto dalla legge 11/2005, con alcune novità che dovrebbero consentire un ampliamento del contributo regionale alla definizione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo.¹³

Le leggi di attuazione dell'articolo 117 comma 5 della Costituzione delineano due modalità di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla elaborazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea: la prima, c.d. diretta, disciplinata dalla legge n. 131/2003, che si sviluppa all'interno dell'organizzazione istituzionale dell'Unione europea e consiste nella partecipazione alla procedura di adozione dell'atto finale; la seconda, indiretta, disciplinata dalla legge 234/2012, che si svolge invece all'interno dell'ordinamento nazionale e consiste nell'insieme delle procedure per la definizione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo¹⁴.

2.2. La partecipazione diretta

Gli strumenti per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano alla fase ascendente c.d. diretta del processo decisionale europeo sono disciplinati principalmente dall'articolo 5 della legge n. 131/2003, rubricato "*attuazione dell'articolo 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle regioni in materia comunitaria*", che

¹¹ Le modifiche del quadro normativo di riferimento in materia di rapporti tra Italia ed Unione europea, in diversi casi, sono state introdotte per superare alcune criticità emerse nell'esperienza precedente ed evidenziate nel corso dei lavori parlamentari preliminari all'approvazione della legge 234/2012, all'esito di una apposita indagine conoscitiva avviata in seno al Comitato permanente per il monitoraggio sull'attuazione delle politiche dell'Unione europea. Sul punto si veda *Camera dei deputati* (2009); i resoconti *delle sedute sono rinvenibili sul sito web della Camera dei deputati*.

¹² Così G. RIVOSECCHI, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea*, in AA. VV., *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Legge 24 dicembre 2012, n. 234*, cit., pag. 463-484.

¹³ In tal senso, rilevano ad esempio l'ampliamento delle informazioni che deve fornire il Governo, il riferimento espresso alla partecipazione regionale al "dialogo politico", l'ampliamento dei tempi a disposizione per la definizione della posizione di Regioni ed enti locali sui singoli atti in discussione, la disciplina della partecipazione alle procedure di controllo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà.

¹⁴ Le due modalità di partecipazione sono solo apparentemente distinte, in quanto il procedimento di adozione degli atti comunitari è comunque unico; in tal senso R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione europea*, in L. DANIELE, a cura di, *Regioni ed autonomie territoriali nel dibattito internazionale ed europeo*, Napoli, 2006, p. 170.

prevede la possibilità di designazione di rappresentanti regionali nelle delegazioni del governo coinvolte nella procedura di adozione dell'atto finale e la possibilità di designare un capo delegazione da individuarsi in accordo con il Governo tra i Presidenti delle giunte regionali e delle Province autonome.¹⁵ Nelle materie di loro competenza le Regioni e le Province autonome concorrono direttamente alla formazione degli atti normativi europei partecipando alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei Comitati del Consiglio e della Commissione europea nell'ambito delle delegazioni governative.¹⁶

La definizione delle modalità per la designazione dei rappresentanti regionali è stata affidata ad un accordo da trovare in sede di Conferenza Stato – Regioni, nel rispetto di specifici criteri per garantire un equilibrio tra le aspettative delle Regioni ordinarie e di quelle speciali e per assicurare l'unitarietà della posizione italiana nell'ambito del confronto istituzionale europeo.¹⁷

L'intesa prevista dall'articolo 5 della legge n. 131/2003 sopra richiamato è stata raggiunta il 16 marzo 2006 con la sottoscrizione dell'*Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le*

¹⁵ A livello europeo è inoltre prevista la partecipazione di rappresentanti regionali in seno al Comitato delle Regioni, organismo consultivo composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali degli Stati membri, attualmente disciplinato dagli articoli 305, 306 e 307 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La delegazione italiana al Comitato delle Regioni è composta da 24 membri (cui si aggiungono 24 componenti supplenti), di cui 14 in rappresentanza delle Regioni e 10 degli enti locali. Le Regioni designano 14 titolari e 8 supplenti; le Province 3 titolari e 7 supplenti; i Comuni 7 titolari e 9 supplenti. La procedura di designazione dei componenti italiani è disciplinata dall'articolo 27 della legge 234/2012, che riprende quanto previsto dall'articolo 6-bis della legge n. 11/2005, introdotto dalla legge 7 luglio 2009, n. 88 (legge comunitaria 2008). Per un approfondimento sui problemi conseguenti alla tecnica rappresentativa ed al dosaggio delle componenti si rinvia a A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 386 e ss.. Sul ruolo del Comitato delle Regioni nella *governance* europea si veda S. MANGIAMELLI, *L'esperienza costituzionale europea*, cit., p. 370; si vedano inoltre L. DOMENICHELLI, *Il contributo del Comitato delle Regioni alla valorizzazione della dimensione regionale nell'Unione europea*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2003, p. 250 ss., V. FALCONE, *Il Comitato delle Regioni: esperienze e prospettive*, in A. D'ATENA, a cura di, *L'Europa delle autonomie*, cit., p. 247 ss..

¹⁶ Sulla partecipazione dei rappresentanti regionali ai lavori del Consiglio e della Commissione si veda E. DI SALVATORE, *Le relazioni delle Regioni italiane con l'Unione europea: fondamento costituzionale, normativa statale e disciplina statutaria*, in A. D'ATENA, a cura di, *Regionalismo e sovranazionalità*, cit., pag. 121 nota 29; per un ulteriore approfondimento si rinvia a G. IURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo*, pag. 123 e ss..

¹⁷ La Corte costituzionale, con sentenza n. 239 del 2004, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 2510 e ss., con nota di F. GHERA, *La partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari alla luce del nuovo art. 117, comma 5 Cost., e della legge n. 131 del 2005*, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 2510, ha affermato che "... con specifico riferimento alla procedura tramite la quale deve esplicarsi la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla c.d. "fase ascendente" del diritto comunitario ... la Costituzione non ha previsto una competenza concorrente, bensì ha affidato alla legge statale il compito di stabilire la disciplina delle modalità procedurali di tale partecipazione". Secondo la Corte, la base giuridica della competenza statale a disciplinare le procedure per la partecipazione regionale alla fase ascendente del processo decisionale dell'Unione europea deve individuarsi proprio nell'articolo 117 comma 5 della Costituzione, e non invece nel comma 3 del medesimo articolo. Pertanto, la disciplina della materia è da ricondursi a quelle di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Sul punto, si vedano inoltre tra gli altri 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, p. 225 ss., e E. DI SALVATORE, *Le relazioni delle Regioni italiane con l'Unione europea*, cit., p. 119.

regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per la partecipazione delle regioni e delle province autonome alla formazione degli atti comunitari (atto n. 2537/CSR) che definisce le modalità per la designazione dei rappresentanti regionali nelle delegazioni governative, nonché le modalità per l'individuazione del Capo delegazione con riferimento alle materie di cui all'articolo 117 comma 4 Cost..¹⁸

Le procedure ed i criteri individuati dall'Accordo di collaborazione si sono rivelate piuttosto complesse, e sono rimaste per lungo tempo non attuate: richiedono un ulteriore accordo in sede di Conferenza Stato - Regioni che presuppone una convergenza di interessi e di posizioni tra le Regioni e le Province autonome difficile da raggiungere.¹⁹

Ad eccezione di pochi precedenti casi isolati una prima attuazione dell'Accordo si è registrata solo nel 2012, ovvero dopo 6 anni, mediante l'acquisizione in sede di Conferenza Stato-Regioni dell'elenco di esperti regionali designati per la partecipazione alle delegazioni governative che partecipano alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione. Non risulta invece ancora alcuna intesa per la designazione di un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma a Capo delegazione.

Sebbene si tratti di una prima attuazione soltanto parziale dell'Accordo, perchè limitata alla sola individuazione degli esperti regionali, l'acquisizione dell'elenco di esperti regionali apre nuove importanti opportunità di partecipazione delle Regioni italiane alla formazione del diritto europeo, in quanto costituisce il presupposto per una partecipazione sistematica delle Regioni alla fase ascendente del processo decisionale europeo (partecipazione diretta), con conseguenti vantaggi per il sistema regionale sia sotto l'aspetto tecnico, con un potenziamento delle informazioni disponibili, sia sotto l'aspetto più propriamente politico, per la possibilità di rappresentare in sede europea l'interesse di tale livello di governo.

In dottrina si è fermata opportunamente l'attenzione sulla natura della partecipazione dei rappresentanti regionali nelle delegazioni governative, legata alla rappresentanza "dello

¹⁸ Segnatamente, con riferimento alla partecipazione di rappresentanti regionali alle attività del Consiglio (ovvero a livello politico), l'Accordo all'articolo 2 prevede che le Regioni sono rappresentate da un Presidente di Regione designato dalle Regioni ordinarie e da un Presidente delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, o da delegati da loro rispettivamente designati. Con riferimento invece alla partecipazione di rappresentanti regionali alle attività dei gruppi di lavoro del Consiglio e della Commissione europea (ovvero a livello tecnico), l'Accordo al successivo articolo 3 prevede che le Regioni sono rappresentate da un esperto nominato dalle Regioni a Statuto ordinario e da un esperto nominato dai Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome; gli esperti regionali che partecipano ai gruppi di lavoro ed ai comitati sono individuati sulla base di un elenco di esperti predisposto dalle Regioni e dalle Province autonome, da acquisire con cadenza semestrale in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. I criteri per la individuazione del Capo delegazione nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni sono invece individuati dal successivo articolo 4.

¹⁹ Per un approfondimento sui contenuti dell'Accordo sia consentito rinviare a A. IACOVIELLO, *Le Regioni e l'Unione europea*, in AA. VV. *Sesto Rapporto sul regionalismo in Italia*, Milano, 2011, p. 640 e ss..

specifico interesse della Regione di appartenenza, ovvero dell'interesse "dell'ente regione" in generale o ancora dell'interesse statale complessivamente inteso".²⁰

Il problema si pone in considerazione della mancata disciplina specifica dei poteri dei rappresentanti regionali nell'ambito della partecipazione alla delegazioni governative né nella legge, né nel successivo Accordo di attuazione della stessa.

Pur in assenza di una disciplina specifica, facendo riferimento alle norme dei Trattati, che condizionano la partecipazione al potere di impegnare lo Stato membro rappresentato (art. 16, co. 2, TUE), e tenendo conto di quanto previsto proprio dall'Accordo di cooperazione del 2006, si può ritenere che il rappresentante regionale non è chiamato a rappresentare né la Regione di provenienza né l'intero fronte delle autonomie regionali, bensì deve operare come portavoce dello Stato membro, all'interno del quale è stata preventivamente concordata con il Governo centrale la posizione da rappresentare nei consessi decisionali europei.²¹

I rappresentanti regionali, ove designati, sono quindi portatori di una posizione unitaria nazionale, e non di posizioni unilaterali o di interessi specifici.²²

2.3. La partecipazione indiretta

Le modalità di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo nell'ambito della fase ascendente del processo decisionale (c.d. partecipazione indiretta) sono disciplinate dalla legge 234/2012 che, come già la legge 11/2005, dedica specifica attenzione al tema.

La legge, riprendendo l'impianto della precedente legge n. 11/2005, delinea un modello organizzativo e procedimentale finalizzato ad assicurare la partecipazione di Governo, Parlamento, Regioni ed enti locali – ovvero delle Istituzioni che costituiscono la Repubblica italiana ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione – alla definizione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo, al fine di dare concreta attuazione ai principi di attribuzione, di sussidiarietà, proporzionalità, leale collaborazione, efficienza, trasparenza e partecipazione, richiamati all'articolo 1 come cardini della struttura della legge medesima.

In altre parole, il legislatore ha perseguito l'obiettivo di assicurare il coordinamento e la rappresentanza di tutti gli interessi nella definizione della posizione nazionale, nel rispetto dei tempi e delle procedure previste a livello europeo.

²⁰ F. BIENTINESI, *Le Regioni nella formazione e nell'attuazione del diritto europeo*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, cit., p. 187.

²¹ Cfr. F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea*, Torino, 2012, p. 88; nello stesso senso si vedano M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e "norme di procedura"*, Napoli, 2009, p. 196, con riferimento all'eventuale partecipazione di rappresentanti regionali ai lavori del Consiglio. Si veda inoltre L. VIOLINI, *Le regioni italiane e l'Europa*, cit., p. 487.

²² In tal senso, si veda tra gli altri E. CANNIZZARO, *Convenzione europea e Titolo V della Costituzione italiana: spunti critici*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1/2003, pag. 5 e ss., secondo cui "gli enti decentrati possono ... assumere rilievo nelle dinamiche istituzionali dell'Unione, ma solo sostituendosi al proprio Stato nel manifestare una volontà comunque imputabile ad esso".

A tal fine ha previsto un articolato sistema di raccordi organizzativi tra i soggetti istituzionali coinvolti nel processo decisionale.²³

Il coordinamento delle amministrazioni centrali è disciplinato dal Capo III della legge 234/2012, rubricato “Coordinamento della partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea”, ed è imperniato su tre strutture: il Comitato interministeriale per gli affari europei, il Dipartimento per le politiche europee e il Comitato tecnico di valutazione degli atti dell’Ue, cui si aggiungono Nuclei di valutazione costituiti nelle singole amministrazioni²⁴.

La sede di raccordo privilegiata tra Governo, Regioni e Province autonome resta la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, che dovrebbe rappresentare il luogo principale della partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla fase ascendente del processo decisionale europeo, sebbene manchino riscontri nella prassi, come meglio si dirà oltre.²⁵

Si conferma pertanto il modello procedimentale già sperimentato che vede da una parte la Conferenza Stato Regioni come sede di coordinamento per la definizione della posizione

²³ Sui raccordi di tipo procedimentale ed organizzativo si rinvia a A. D’ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 347; con specifico riferimento ai raccordi in materia di rapporti con l’Unione europea *ibidem*, p. 384.

²⁴ Riprendendo la prassi consolidatasi negli ultimi anni, è espressamente previsto il coinvolgimento nei lavori del CIAE e del Comitato tecnico di rappresentanti di Regioni e province autonome quando siano trattate materie che interessano tali livelli di Governo. Per un primo approfondimento si veda L. SALTARI, *Il sistema di coordinamento*, in AA. VV., *La partecipazione dell’Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Legge 24 dicembre 2012, n. 234*, cit., pag. 463-484.

²⁵ Oltre al ruolo affidato alla Conferenza con riferimento al raggiungimento delle intese di cui all’articolo 24, comma 4 della legge 234/2012, di cui si dirà meglio in sede di disamina degli strumenti di partecipazione delineati dal legislatore nazionale, almeno ogni 4 mesi è prevista la convocazione di una sessione speciale della Conferenza Stato - Regioni per la trattazione degli aspetti delle politiche europee di interesse regionale e provinciale, c.d. sessione europea, in cui la stessa è chiamata, tra l’altro, ad esprimersi in ordine agli indirizzi generali relativi all’elaborazione ed all’attuazione degli atti normativi dell’Unione europea che riguardano le competenze regionali, nonché ad assicurare il raccordo delle linee della politica nazionale relativamente alla partecipazione alla fase ascendente del processo decisionale europeo, con le esigenze rappresentate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nelle materie di loro competenza. Per assicurare il raccordo con riferimento agli aspetti delle politiche europee di interesse degli enti locali, l’articolo 23 della legge 234/2012 prevede la convocazione almeno due volte all’anno di una sessione speciale della Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Con specifico riferimento agli strumenti di raccordo tra Stato e Regioni per la definizione della posizione nazionale sia consentito rinviare a A. IACOVIELLO, *Regioni e Unione europea*, in S. MANGIAMELI, a cura di, *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Milano, 2012, p. 332; più in generale, sulla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome si veda R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2006, p. 13. Per una prima analisi delle competenze e del sistema di funzionamento si veda A. CATELANI, *L’ordinamento regionale*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. SANTANIELLO, vol. XXXVIII, Padova, 2006, p. 283 ss.; per un approfondimento si rinvia a G. CARPANI, *La Conferenza Stato - Regioni: competenze e modalità di funzionamento dall’istituzione ad oggi*, Bologna, 2006.

nazionale nelle materie di competenza regionale, dall'altra il CIAE come sede di coordinamento e raccordo delle amministrazioni centrali.²⁶

Il sistema delineato dalla legge 234/2012, come già quello precedente, assicura una valorizzazione del ruolo del Parlamento nazionale, cui è garantita la possibilità di incidere nella definizione della posizione italiana, e conferma la scelta di riconoscere al coinvolgimento di Regioni ed enti locali la medesima attenzione riservata alle istituzioni statali, tenendo conto dell'esperienza applicativa del modello precedente.²⁷

In questa sede, si fermerà l'attenzione all'esame dei soli profili riferiti al coinvolgimento regionale nella definizione da sostenere a livello europeo.

Gli strumenti e le modalità per il coinvolgimento di Regioni ed enti locali sono diversi e presuppongono tutti una adeguata e tempestiva informazione sui temi in discussione a livello europeo assicurata dal Governo, che si conferma elemento centrale del meccanismo di partecipazione anche nel nuovo quadro normativo.

Secondo quanto previsto dall'articolo 24 della legge il Presidente del Consiglio dei Ministri, o il Ministro per gli affari europei, trasmettono contestualmente alla ricezione, tutti i progetti di atti dell'Unione europea, nonché tutti gli atti preordinati alla formulazione degli stessi e le loro modificazioni, alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ed alla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni, che procedono poi rispettivamente all'inoltro a Giunte e Consigli. Con riferimento ai progetti di atti legislativi dell'Unione europea che rientrano tra le materie di competenza delle Regioni, sono assicurate le medesime informazioni trasmesse alle Camere: più precisamente, è assicurata una informazione qualificata e tempestiva, anche in relazione agli sviluppi del processo decisionale, mediante l'invio delle relazioni predisposte dalle amministrazioni statali competenti per materia che contengono analisi ed approfondimenti, tra l'altro, sulla conformità dei progetti di atti ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, e sull'impatto sulle competenze regionali e delle autonomie locali dal punto di vista sia finanziario, sia degli effetti sull'ordinamento nazionale (articolo 24, comma 2, della legge 234/2012).

In tal modo, sebbene rimanga opinabile l'opportunità di mantenere la trasmissione di tutti gli atti, ivi compresi quelli eccedenti le materie di competenza regionale²⁸, si introduce un

²⁶ Nella prassi il Comitato ha consentito anche un confronto con le Regioni su singole questioni, mentre non risultano casi di intese in sede di Conferenza Stato Regioni con riferimento a progetti di atti normativi dell'Unione europea in materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni o delle Province autonome.

²⁷ In tal senso si veda L. VIOLINI, *op. cit.*, p. 491, secondo cui nella legge "si rinviene una sorta di parallelismo tra le facoltà e gli obblighi delle istituzioni statali (Governo e Parlamento) e quelle di cui sono rispettivamente titolari e destinatarie le Regioni mentre si forma la volontà nazionale da riportare in sede europea". Tali considerazioni, pur essendo riferite alla precedente legge 11/2005 si confermano valide anche con riferimento alla legge 234/2012 che, come già detto, ne riprende l'impianto; si veda inoltre A. ESPOSITO, *La legge 234 sulla partecipazione dell'Italia alla formazione ed all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte prima. Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *federalismi.it*, n. 2/2013.

²⁸ Sul punto si veda E. DI SALVATORE, *Le relazioni delle Regioni italiane con l'Unione europea*, *cit.*, p. 130.

potenziamento delle informazioni inviate alle Regioni ed alle Province autonome, certamente utile a semplificare il successivo lavoro di approfondimento necessario a livello regionale.

Entro trenta giorni dalla ricezione degli atti che riguardano materie di loro competenza legislativa, una o più Regioni o Province autonome possono chiedere la convocazione della Conferenza Stato-Regioni al fine del raggiungimento di una intesa; la Conferenza Stato-Regioni ha la facoltà di chiedere al Governo di apporre una riserva di esame in sede di disamina dell'atto da parte del Consiglio dell'Unione europea (Consiglio), analogamente a quanto previsto per il Parlamento. In tal caso il Presidente del Consiglio ha l'obbligo di comunicare alla Conferenza di avere apposto la riserva; la Conferenza può pronunciarsi entro trenta giorni dalla comunicazione del Governo, decorsi i quali, il Governo per espressa previsione di legge può procedere comunque alle attività dirette alla formazione dei relativi atti europei. Al di fuori del caso di richiesta di esame, decorso il termine di trenta giorni dalla ricezione del progetto di atto normativo per cui è stata richiesta la convocazione della Conferenza, come pure nei casi di motivata urgenza, il Governo può procedere anche in mancanza dell'intesa.

Inoltre, nelle materie di loro competenza, le Regioni e le Province autonome possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei entro trenta giorni dal ricevimento degli atti sopra descritti, dandone contestuale comunicazione alle Camere, alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle Province autonome (articolo 24 comma 3 della legge n. 234/2012).

Infine, l'articolo 24 della legge 234/2012 prevede l'obbligo di informativa alle Regioni ed alle province autonome in ordine alle proposte ed alle materie di competenza regionale inserite nell'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea.²⁹

Rispetto a quanto previsto in precedenza, sono stati aumentati i tempi a disposizione delle Regioni per l'invio delle osservazioni, per la convocazione della Conferenza Stato-Regioni e per il raggiungimento dell'eventuale intesa; è stato inoltre eliminato il filtro delle Conferenze per l'invio delle osservazioni, che sono ora trasmesse direttamente dalle Giunte e dai Consigli, a seconda dei modelli organizzativi interni di ciascuna Regione, con conseguente semplificazione procedurale ed aumento del tempo a disposizione per la definizione della posizione regionale.

Il grado di coinvolgimento rimane proporzionale al livello dell'interesse regionale: a livello generale, si prevede una informativa su tutti gli atti in discussione a livello europeo; con riferimento alle materie di interesse regionale si prevede invece la possibilità di incidere nella

²⁹ Nelle materie di competenza regionale è prevista altresì la convocazione di rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome ai gruppi di lavoro istituiti nell'ambito del Comitato tecnico di valutazione, incaricati di preparare i lavori del medesimo Comitato, ai fini della successiva definizione della posizione italiana da sostenere in sede di Unione europea d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con i Ministeri competenti per materia (articolo 24 comma 7 della legge n. 234 del 2012).

definizione della posizione nazionale mediante osservazioni ed intese, senza però esporre il Governo al rischio di immobilismo.

Sebbene non sia prevista alcuna efficacia vincolante per il governo, la posizione espressa dalle Regioni ha certamente una valenza politica che sarà tanto maggiore quanto maggiore sarà il grado di condivisione a livello territoriale.

L'articolo 13 della legge prevede infatti che il Governo deve indicare quali iniziative abbia assunto e quali provvedimenti abbia adottato a seguito delle osservazioni presentate dalle Regioni.³⁰

Pertanto, pur non essendo prevista alcuna efficacia vincolante per il Governo, la posizione espressa dalle Regioni ha certamente una valenza politica che sarà tanto maggiore quanto maggiore sarà il grado di condivisione a livello territoriale.

L'obbligo imposto al Governo di riferire sul seguito dato alle posizioni espresse dalle Regioni consente infatti una verifica politica, non priva di effetti.

Ne deriva che anche il modello delineato dall'articolo 24 della legge 234, come quello delineato in precedenza dall'articolo 5 della legge 11/2005, consente di modulare l'efficacia del contributo regionale a seconda del livello effettivo di partecipazione.

In tal senso, si osserva che qualora si dovessero realizzare le condizioni per l'individuazione di una posizione unitaria, o quantomeno ampiamente condivisa da parte di più Regioni, sembra che il modello di partecipazione imponga al Governo di tenere adeguatamente conto del punto di vista regionale, pur in assenza di un'efficacia vincolante espressamente riconosciuta per legge.

Il meccanismo di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla fase ascendente indiretta delineato dall'articolo 24 della legge 234 del 2012 assicura pertanto una adeguata considerazione degli interessi regionali, senza compromettere l'autonomia negoziale propria del Governo in sede europea; risulta quindi coerente con quanto previsto a livello costituzionale.

La partecipazione regionale alla fase ascendente indiretta è altresì estesa alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei consigli regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano, già prevista direttamente dall'articolo 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona.

L'articolo 25 della legge 234/2012, in attuazione di quanto previsto dal richiamato Protocollo allegato al Trattato di Lisbona, prevede che le assemblee e i consigli regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano possono far pervenire alle Camere le loro osservazioni in tempo utile per l'esame parlamentare dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

³⁰ L'articolo 13 prevede due Relazioni annuali del Governo, una programmatica destinata a indicare gli orientamenti e le priorità che si intende perseguire per l'anno successivo a quello di presentazione, con riferimento agli sviluppi del processo di integrazione europea, ai profili istituzionali sul funzionamento dell'Unione europea e a ciascuna politica; l'altra, consuntiva, diretta a illustrare le attività svolte ed i risultati conseguiti.

Le assemblee legislative regionali hanno dedicato specifica attenzione al tema sia a livello normativo, con riferimento all'organizzazione interna, sia nella prassi con diverse risoluzioni riprese poi, in alcuni casi, in sede di approvazione del parere motivato dal Senato.³¹

Si tratta di una occasione di partecipazione che ha riscontrato particolare interesse a livello regionale, come dimostrano i dati illustrati di seguito, e che ha aperto un nuovo canale di dialogo tra il Parlamento e le Regioni nelle materie di interesse europeo, concorrendo a temperare il ruolo di prevalenza tradizionalmente giocato in materia dagli esecutivi regionali.

La progressiva valorizzazione delle assemblee elettive, stimolata dalle regole introdotte a livello europeo, ha delineato un circuito di partecipazione regionale alla formazione del diritto europeo che si affianca a quello tradizionale che vede protagonisti gli esecutivi regionali.

Proprio il coinvolgimento regionale nella verifica della corretta applicazione del principio di sussidiarietà apre nuovi scenari per una più efficace partecipazione regionale alla definizione della posizione nazionale a livello prelegislativo nell'ambito del dialogo politico, che costituisce un canale privilegiato di collaborazione tra i Parlamenti nazionali e la Commissione.

Complessivamente, il sistema di partecipazione regionale alla fase ascendente indiretta delineato dalla legge 234/2012 sembra essere il migliore possibile.

Non sembra infatti possibile assicurare per legge una maggiore incisività del contributo regionale nella definizione della posizione nazionale, che dipende dal grado di condivisione della posizione espressa, più che dagli strumenti.

Manca una sede di rappresentanza istituzionale delle autonomie territoriali che consenta l'individuazione di una posizione unitaria.

Né le sedi di raccordo previste dalle leggi di attuazione dell'articolo 117, comma 5, della Costituzione possono assicurare la sintesi delle posizioni regionali.

Pertanto, almeno fino all'istituzione di una Camera di rappresentanza delle autonomie, non sembra possibile immaginare che le Regioni possano progressivamente concorrere con maggiore incidenza nella definizione della posizione nazionale, almeno nelle materie di rispettiva competenza esclusiva, fino a condizionare il Governo sul modello tedesco.³²

In assenza di una efficacia vincolante della posizione regionale, l'incidenza nella definizione della posizione nazionale è condizionata dalla rappresentatività delle Regioni che si sono espresse, con riferimento al territorio nazionale.

Pertanto, solo una posizione largamente condivisa a livello regionale potrebbe condizionare il Governo, pur in assenza di un obbligo in tal senso.

Per rafforzare il contributo regionale, la convergenza degli interessi regionali dovrà essere ricercata nella prassi, promuovendo la massima condivisione delle informazioni e la diffusione

³¹ Sul punto si veda C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in *federalismi.it*, n. 7/2013.

³² Per una descrizione del modello tedesco si veda COMITATO DELLE REGIONI, *Procedure per la partecipazione delle autorità regionali e locali al processo europeo di Policy Making nei vari Stati membri*, cit., pag. 164 e ss.; si veda inoltre, G. Iurato, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo*, cit., pag. 68, nota 81.

dei modelli organizzativi più efficaci, al fine di creare le migliori condizioni per una più ampia partecipazione regionale.

3. I modelli organizzativi delle Regioni

Le Regioni, nei limiti consentiti dalle leggi di attuazione dell'articolo 117, comma 5, della Costituzione hanno integrato la normativa nazionale individuando modalità organizzative interne e regole procedurali per la loro partecipazione al processo decisionale europeo.

Ormai quasi tutte, oltre a prevedere riferimenti ai rapporti con l'Unione europea negli Statuti e nei regolamenti di organizzazione e funzionamento dei Consigli, si sono dotate di specifiche leggi che disciplinano in maniera organica la partecipazione regionale al processo decisionale dell'Unione europea (le c.d. leggi di procedura di seconda generazione, per differenziarle dalle altre approvate prima della riforma del Titolo V della Costituzione).³³

Nella maggior parte dei casi agli Statuti sono affidate enunciazioni di principio, molte delle quali di dubbia efficacia giuridica³⁴, mentre la disciplina puntuale delle modalità organizzative

³³ La Corte costituzionale, intervenendo in ordine alla compatibilità delle leggi regionali che definiscono le modalità per la definizione della posizione regionale ha ritenuto che le norme regionali che, nel quadro delle norme di procedura stabilite con leggi dello Stato, definiscono uno specifico procedimento interno diretto a fissare le modalità attraverso cui si forma la decisione regionale, non si pongono in contrasto con l'intervento statale di cui all'articolo 117 Cost., comma 5 (Corte costituzionale 2 dicembre 2004, n. 372, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 4022 e ss. con commento di F. CUOCOLO, *I nuovi Statuti regionali tra Governo e Corte costituzionale*, p. 4047). Le leggi regionali, oltre ad individuare le modalità di partecipazione alla fase di formazione del diritto dell'Unione europea e a definire i ruoli di Giunte e Consigli, disciplinano le procedure di adeguamento della normativa regionale alle direttive dell'Unione europea. Con riferimento alla partecipazione regionale alla fase di attuazione del diritto e delle politiche europee si veda M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e "norme di procedura"*, cit. p. 89 e ss.; si vedano inoltre P. SCARLATTI, *Le regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, in *federalismi.it*, n. 8/2013, e G. SAPUTELLI, *Il ruolo della "legge comunitaria" regionale nel sistema multilivello tra soluzioni pensate e concreto utilizzo*, rinvenibile in www.issirfa.cnr.it, sezione *Studi e interventi*.

³⁴ Secondo la Corte costituzionale (intervenuta sul punto più volte di seguito con le sentenze nn. 2 del 2004, 372, 378 e 379 del 2004) le disposizioni di principio e programmatiche contenute negli Statuti regionali, cui possono essere ricondotte quelle volte a sottolineare la vocazione europea delle singole Regioni o quelle che sottolineano l'impegno regionale per la realizzazione degli obiettivi dell'Unione europea, anche se collocate in un atto-fonte, mancano di efficacia giuridica, in quanto si collocano precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello Statuto. Sempre secondo la Corte, tali enunciazioni statutarie esplicano una funzione di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa. Per un approfondimento si rinvia a D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., pp. 117 e 118, secondo cui gran parte dei contenuti programmatici concretamente introdotti negli Statuti regionali "non supera la soglia della rilevanza giuridica. *L'id quod plerunque accidit* è, infatti, rappresentato da: *concessioni alla retorica ed all'ecumenismo assiologico* (si tratta delle formule che individuano un'estrema varietà di obiettivi dell'azione regionale, senza fissare una gerarchia tra gli stessi secondo il noto paradigma weberiano del politeismo dei valori); ... *formule lapalissiane*

interne e dei procedimenti per la definizione della posizione regionale è affidata ai regolamenti interni dei Consigli o alle leggi regionali di procedura; solo alcuni Statuti contengono una disciplina diretta dei profili organizzativi interni, pur prevedendo rinvii alle leggi regionali di procedura.³⁵

Le diverse leggi di procedura hanno previsto modelli organizzativi interni e procedure differenti, che in alcuni casi si sono rivelati particolarmente efficaci.³⁶

Le prime leggi regionali sono state approvate dalle Regioni Emilia - Romagna³⁷ e Friuli - Venezia Giulia³⁸, cui hanno fatto seguito le leggi approvate dalle Regioni Marche³⁹ e Valle d'Aosta⁴⁰ nel 2006, le leggi approvate dalle Regioni Calabria⁴¹ e Umbria⁴² nel 2007, quelle approvate dalle Regioni Campania⁴³ e Molise⁴⁴ nel 2008, dalle Regioni Abruzzo⁴⁵, Basilicata⁴⁶

(inutili in quanto ovvie) ...; cloni di norme costituzionali (che non aggiungendo o togliendo nulla all'ordinamento positivo, sono prescrittivamente vuoti)"; in una prospettiva più problematica v. S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino, 2011, p. 138 ss., per il quale "in molti casi, invece, le dichiarazioni di principio e le norme programmatiche contenute negli statuti potrebbero implementare delle vere e proprie disposizioni delle quali non è difficile dubitare che abbiano carattere normativo, quanto che possano essere realmente giustiziabili".

³⁵ Con riferimento alle previsioni statutarie relative al coinvolgimento regionale nella fase ascendente si rinvia a F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea*, cit., pag. 157 e ss..

³⁶ Le Regioni Lazio, Liguria, Piemonte e le Province autonome di Trento e Bolzano non si sono dotate di leggi di procedura "di seconda generazione", come le altre Regioni; le modalità organizzative interne di funzionamento del sistema istituzionale per la partecipazione alla elaborazione del diritto dell'Unione europea sono disciplinate negli Statuti e nei rispettivi regolamenti interni delle Assemblee. Sul modello delineato nella Regione Lazio si veda C. PETRILLO, *Le relazioni esterne*, in M. RUOTOLO e G. SERGES (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, Torino, 2012, pag. 299 e ss.; su quello della Regione Liguria si vedano G. PARODI, *Legislativo ed esecutivo nei rapporti internazionali e con l'Unione europea. La nuova disciplina statutaria della Regione Liguria*, in *Quad. regionali*, n. 3/2005, p. 751, e P. COSTANZO, in ID (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, Torino, 2011, pag. 547 e ss..

³⁷ L.r. n. 6/2004, recante "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con le Università", modificata ed integrata dalla l.r. 28 luglio 2008 n. 16, recante "Norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario, sulle attività di rilievo internazionale della regione e sui rapporti interregionali. Attuazione degli articoli 12, 13 e 25 dello Statuto regionale", che costituisce la normativa regionale di riferimento in materia.

³⁸ L.r. n. 10/2004, recante "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Friuli Venezia Giulia ai processi normativi dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari", successivamente integrata e modificata.

³⁹ L.r. n. 14/2006, recante "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Marche al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie".

⁴⁰ L.r. n. 8/2006, recante "Disposizioni in materia di attività e relazioni europee e internazionali della Regione Valle d'Aosta".

⁴¹ L.r. n. 3/2007, recante "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Calabria al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie".

⁴² L.r. n. 23/2007, recante "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale - Unione europea e relazioni internazionali - Innovazione e semplificazione".

⁴³ L.r. n. 18/2008, recante "Legge comunitaria regionale".

⁴⁴ L.r. n. 32/2008, recante "Disposizioni sulla partecipazione della Regione alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea e sulle procedure di attuazione delle politiche comunitarie".



e Toscana⁴⁷ nel 2009, nonché quelle approvate dalle Regioni Sicilia⁴⁸ e Sardegna⁴⁹ nel 2010 e dalle Regioni Puglia⁵⁰, Veneto⁵¹ e Lombardia⁵² nel 2011.

I dati sull'effettiva partecipazione delle Regioni alla formazione del diritto europeo evidenziano un sistematico contributo dell'Emilia - Romagna, che risulta tra le Regioni più attente alle questioni europee.

L'Emilia - Romagna ha individuato un modello organizzativo ed un metodo di collaborazione tra Giunta ed Assemblea legislativa particolarmente efficaci.

Il momento centrale dell'azione regionale è rappresentato dalla sessione europea del Consiglio, che costituisce un momento di riflessione politica su ciò che la Regione intende fare con riferimento alla partecipazione alla formazione del diritto europeo, e dall'esame del Programma di lavoro della Commissione europea.

Nella sessione europea l'Assemblea legislativa esamina il Programma di lavoro della Commissione europea ed individua le iniziative ritenute di maggiore interesse regionale; con la risoluzione finale approva inoltre gli indirizzi generali alla Giunta.

L'atto di indirizzo approvato all'esito della sessione europea è l'atto di avvio delle successive procedure per l'effettiva partecipazione della Regione alla definizione della posizione italiana.

Sulla base di tale atto, vengono selezionati i progetti di atti normativi europei ricompresi tra quelli ritenuti di interesse regionale.

L'analisi è svolta autonomamente dalla Giunta e dal Consiglio regionale, in costante rapporto di coordinamento grazie al supporto del Gruppo di lavoro composto da rappresentanti di Consiglio e Giunta che assicura un costante scambio di informazioni, con strumenti informatici (artt. 3, 4 e 13).

⁴⁵ L.r. 30 ottobre 2009, n. 22 recante “Disposizioni sulla partecipazione della Regione Abruzzo ai processi normativi dell'Unione europea e sulle procedure d'esecuzione degli obblighi comunitari”, modificata ed integrata dalla l.r. 31 luglio 2012 n. 37, recante “Modifiche alla legge regionale 30 ottobre 2009, n. 22 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione Abruzzo ai processi normativi dell'Unione europea e sulle procedure d'esecuzione degli obblighi comunitari)”.

⁴⁶ L.r. 5 ottobre 2009, n. 31 recante “Disposizioni sulla partecipazione della Regione Basilicata al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie”.

⁴⁷ L.r. n. 26/2009 recante “Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana”.

⁴⁸ L.r. 26 aprile 2010, n. 10 recante “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”.

⁴⁹ L.r. 30 giugno 2010, n. 13 recante “Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione autonoma della Sardegna e modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1996, n. 12”.

⁵⁰ L.r. 24/2011, recante “Norme sulla partecipazione della Regione Puglia alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea”.

⁵¹ L.r. 17/2011, recante “Partecipazione della Regione Lombardia alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea”.

⁵² L.r. 26/2011, recante “Norme sulla partecipazione della Regione Veneto al processo normativo e all'attuazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea”.



Le osservazioni di merito possono essere proposte sia dal Consiglio che dalla Giunta; non è prevista la necessità di una intesa ma, nella pratica, il coordinamento assicurato dal Gruppo di lavoro consente una costante collaborazione tra organo esecutivo ed organo politico (art. 6).

Con riferimento al Consiglio regionale le osservazioni sono formulate dalla Commissione assembleare competente in materia di affari europei, con risoluzione approvata previo parere delle commissioni competenti per materia.

Tale procedura viene seguita sia per la formulazione delle osservazioni di merito ai sensi dell'articolo 24 comma 5 della l. 234/2012, sia per l'esame dei progetti di atti europei ai fini della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, affidato alla competenza dell'assemblea legislativa (art. 7); nella pratica, la Commissione affronta contestualmente sia l'esame di merito sia il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà.

La scelta di affidare la formulazione delle osservazioni alla commissione competente in materia di affari europei consente di assicurare il rispetto dei tempi stretti previsti dalla legge nazionale.

In caso di iniziativa della Giunta, è prevista la facoltà di chiedere un parere alla Commissione competente in materia di affari europei o in alternativa la preventiva comunicazione alla medesima Commissione prima dell'invio.

In tal modo viene assicurato un coordinamento che consente di contenere il rischio di posizioni contrastanti tra Giunta ed Assemblea legislativa.

Il coordinamento ed il raccordo istituzionale è agevolato da specifici strumenti previsti dalla legge regionale, tra cui un Gruppo di lavoro istituito per garantire assistenza tecnica ed un costante coordinamento e scambio di informazioni e l'individuazione di un referente tecnico per la fase ascendente e discendente rispettivamente per la Giunta e per l'Assemblea legislativa.

Al fine di agevolare la partecipazione ed il coinvolgimento della comunità di riferimento è prevista la pubblicazione on - line, sul sito web istituzionale, di tutti i documenti della sessione europea; inoltre sono previste audizioni in sede di sessione europea, di cui si tiene conto nella definizione degli indirizzi annuali in materia di partecipazione alla fase ascendente del processo decisionale europeo.

L'attività di monitoraggio ed analisi dei progetti di atto europeo secondo la procedura descritta, dopo una serie di sperimentazioni, ha assunto un carattere sistematico.

Anche con riferimento alla partecipazione diretta la legge regionale introduce un modello collaborativo tra giunta ed assemblea legislativa, prevedendo che la Giunta individua gli esperti della Regione Emilia Romagna che partecipano nelle delegazioni del Governo alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio UE e della Commissione, tenendo conto delle buone pratiche di collaborazione tecnica Giunta - Assemblea legislativa.⁵³

⁵³ Per un approfondimento sul modello organizzativo interno della Regione Emilia-Romagna si vedano A VOLTAN, *La nuova legge regionale n. 16/2008 sull'attività comunitaria, internazionale ed interregionale della Regione Emilia - Romagna*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 7, M. RICCIARDELLI, *Il metodo della Regione Emilia - Romagna per la*



Le Regioni Friuli – Venezia Giulia, Basilicata e Valle d'Aosta, si sono concentrate maggiormente sull'attuazione del diritto europeo, dedicando invece poca attenzione alla fase ascendente del processo decisionale europeo. Nel caso della Regione *Friuli – Venezia Giulia*, alla Giunta è affidato un ruolo prevalente, pur prevedendo l'obbligo di assicurare una costante informazione in favore del Consiglio sull'attività svolta e un potere di indirizzo di quest'ultimo con riferimento alle attività dell'esecutivo regionale. Secondo quanto previsto dal modello scelto dalla Regione, il Consiglio concorre alla formazione degli atti europei formulando anche in autonomia le osservazioni da inviare ai sensi dell'articolo 24 comma 5 della legge 234/2012. Attualmente, la Regione è impegnata nell'individuazione di forme ulteriori di collaborazione interistituzionale al fine di favorire un sistematico contributo al dialogo con il Parlamento nazionale.

La Regione *Basilicata* prevede una sessione europea del Consiglio per la definizione degli indirizzi regionali in tema di politiche europee e per la determinazione degli orientamenti regionali in materia di partecipazione alla formazione del diritto europeo, nell'ambito della quale si devono assicurare adeguate forme di partecipazione e consultazione degli enti locali al processo normativo europeo. Le osservazioni di merito sulle proposte di atti normativi europei sono formulate d'intesa tra Giunta e Consiglio. La Regione *Valle D'Aosta* nella definizione delle modalità di partecipazione della Regione al processo decisionale europeo affida alla Giunta un ruolo di primo piano, temperato dal potere di indirizzo strategico riconosciuto al Consiglio. Secondo il modello delineato dalla legge regionale di procedura - che prevede opportunamente un riferimento espresso alla promozione della conoscenza delle Istituzioni, delle politiche e delle attività dell'Unione europea presso i cittadini e, più in generale, presso la società civile - il Consiglio regionale approva un documento pluriennale di indirizzo sulle attività di rilievo europeo della Regione, contenente le linee programmatiche per l'azione regionale, l'indicazione delle materie di interesse regionale e delle relative priorità, anche territoriali, di intervento; la Giunta, nel rispetto degli indirizzi approvati dal Consiglio, assicura invece l'esecuzione delle attività anche individuandone i tempi e le modalità di esecuzione. Alla Giunta è affidato inoltre il compito di disciplinare con propria deliberazione le modalità di partecipazione della Regione alla formazione degli atti normativi europei. A differenza dei modelli delineati dal Friuli e dalla Basilicata, che pure valorizzano il contributo dell'esecutivo regionale rispetto a quello del Consiglio, la Regione Valle d'Aosta affida alla Giunta un ruolo particolarmente incisivo con riferimento alla partecipazione alla fase ascendente del processo decisionale europeo; tuttavia, sembra apprezzabile la scelta di

partecipazione in fase ascendente e per l'attuazione del diritto comunitario, in *Le Istituzioni del federalismo*, suppl. 5/2008, pag. 5 e ss., C. FASONE, *L'“europeizzazione” dei Consigli regionali. Il caso dell'Emilia – Romagna*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 167-168, 2010, p. 163 e ss.; si veda inoltre il resoconto stenografico dell'audizione del Presidente della Commissione bilancio, affari generali e istituzionali dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia - Romagna, in *Indagine conoscitiva sul sistema Paese nella trattazione delle questioni relative all'UE con particolare riferimento al ruolo del Parlamento italiano nella formazione della legislazione comunitaria*, SENATO DELLA REPUBBLICA, XIV COMMISSIONE PERMANENTE, seduta 6 luglio 2011, rinvenibile sul sito web istituzionale.

prevedere una pianificazione strategica pluriennale delle attività regionali di rilievo europeo. La Regione *Marche*, come la Regione Emilia Romagna, prevede un costante scambio di informazioni tra Consiglio e Giunta; prevede inoltre specifici obblighi a carico della Giunta su tutte le attività svolte in materia di rapporti con l'Unione europea.

Anche in questo caso, il momento centrale dell'attività regionale è la sessione europea del Consiglio (art. 8 della legge regionale di procedura), in cui si procede all'esame del Programma di lavoro della Commissione europea ed all'individuazione dei temi di interesse regionale.

Le eventuali osservazioni di merito ai progetti di atti europei (di cui all'articolo 24 della l. 234/2012) sono definite di intesa dalla Giunta e dal Consiglio (art. 2 della legge regionale di procedura), che provvede invece in autonomia al controllo di sussidiarietà ed all'invio delle osservazioni alle Camere.⁵⁴

La Regione *Calabria* prevede una sostanziale equiparazione dei ruoli della Giunta e del Consiglio; secondo la legge regionale di procedura, la posizione della Regione sulle proposte di atto europeo è definita di intesa da Giunta e Consiglio (art. 2); è altresì prevista una sessione europea sia del Consiglio sia della Giunta, con compiti prevalentemente riferiti all'attività di adeguamento periodico dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo.⁵⁵

La Regione *Umbria* nella definizione dei ruoli di Giunta e Consiglio ha valorizzato il ruolo della Giunta, cui sono affidati poteri di nomina dei rappresentanti regionali, poteri di impulso e di iniziativa con riferimento alla formulazione delle osservazioni, alla richiesta di convocazione della Conferenza Stato-Regioni e a eventuali ricorsi alla Corte di Giustizia, salvo l'obbligo di riferire al Consiglio sull'attività svolta; un riequilibrio è assicurato dal Regolamento del Consiglio regionale che specifica i compiti di informazione del Presidente della Giunta nei confronti del Consiglio e prevede la possibilità per lo stesso di deliberare osservazioni di merito da trasmettere al Governo, come previsto dalla legge nazionale.

La Regione *Campania* prevede una marcata prevalenza della Giunta, temperata solo dal potere di indirizzo riconosciuto al Consiglio e dall'obbligo di assicurare una costante informazione al Consiglio sull'attività svolta. Le osservazioni di merito sulle proposte di atti

⁵⁴ Per un approfondimento si veda E. ALBANESI e L. CALIFANO, *I rapporti di rilievo internazionale e comunitario*, in L. CALIFANO e G.M. SALERNO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Marche*, Giappichelli, Torino, 2012, (fase ascendente pp. 154 e ss). Si veda inoltre il resoconto stenografico dell'audizione del Presidente del Consiglio della Regione Marche, in *Indagine conoscitiva sul sistema Paese nella trattazione delle questioni relative all'UE con particolare riferimento al ruolo del Parlamento italiano nella formazione della legislazione comunitaria*, SENATO DELLA REPUBBLICA, XIV COMMISSIONE PERMANENTE, seduta 30 marzo 2011, rinvenibile sul sito web istituzionale.

⁵⁵ La sessione europea della Giunta è prevista solo dalle Regioni Calabria e Campania; non si dispone di dati che consentano di prendere posizione in ordine all'efficacia di tale strumento organizzativo interno. Sembra però poco utile, in quanto finalizzato allo svolgimento di attività di natura prevalentemente tecnica; al contrario, la sessione europea delle assemblee legislative ha assunto un ruolo centrale nella prassi, in quanto è la sede istituzionale di programmazione e di indirizzo dell'attività della Giunta e della stessa assemblea. Sul modello organizzativo interno della Regione Calabria si veda G. D'Ignazio, *Regione Calabria e Unione europea*, in C. SALAZAR e A. SPADARO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Calabria*, Torino, 2013, pag. 333 e ss..

europei sono definite dalla Giunta (art. 2 della legge regionale di procedura), che almeno una volta all'anno è convocata in sessione europea per fini prevalentemente legati all'attuazione del diritto europeo (art. 5 della legge regionale di procedura). Secondo quanto previsto dalla legge regionale di procedura la Giunta assicura altresì un'informazione organica e promuove la migliore conoscenza delle istituzioni europee e delle opportunità offerte dalle politiche europee, con strumenti informatici. Il ruolo del Consiglio regionale è stato rafforzato con l'approvazione del Regolamento interno che disciplina al Titolo XX l'organizzazione interna per la partecipazione al processo di formazione degli atti europei, oltre che per l'attuazione della normativa europea. Il Regolamento, in maniera coerente con il modello organizzativo ormai prevalente, prevede che il Consiglio si esprime sul programma legislativo della Commissione europea con una risoluzione tesa a dettare gli indirizzi di politica comunitaria della Regione; prevede altresì che la Commissione consiliare competente in materia di politiche europee esamina i progetti di atti e gli atti trasmessi dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, previo parere facoltativo delle Commissioni competenti per materia, ed esprime osservazioni approvando una specifica risoluzione. Si rileva però che la legge di procedura affida alla Giunta regionale la definizione delle osservazioni ai sensi dell'articolo 24 comma 3 della legge 234/2012: pertanto, si configura come regola procedurale per la definizione di proposte di osservazioni di merito del Consiglio da sottoporre all'attenzione della Giunta, cui è affidata la funzione di determinare la posizione regionale; resta al Consiglio invece il compito di assicurare il controllo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà, secondo il modello ormai prevalente affermatosi nella legislazione regionale in materia di partecipazione alla formazione della normativa e delle politiche europee. In definitiva, le modifiche al Regolamento interno pur potenziando il ruolo del Consiglio non modificano il modello organizzativo della Regione, se non introducendo espressamente la possibilità per il Consiglio di partecipare al controllo sulla sussidiarietà, possibile comunque anche in assenza di specifica disciplina a livello interno.

La Regione *Molise*, pur delineando un modello organizzativo interno che affida alla Giunta un ruolo di prevalenza in materia di rapporti con l'Unione europea, ha previsto forme di intesa tra Giunta e Consiglio per la determinazione della posizione regionale sulle proposte di atti europei.⁵⁶ Le osservazioni di merito di cui all'articolo 24 della legge 234/2012 sono definite d'intesa tra Giunta e Consiglio, con riferimento alle materie di interesse regionale

⁵⁶ La Corte costituzionale con la sentenza 21 marzo 2012, n. 63, ha definito la questione di costituzionalità sollevata dal Governo con riferimento all'articolo 67 co.1 dello Statuto della Regione Molise con riferimento agli articoli 117 co. 5 e 121 commi 2 e 3 della Costituzione, nella parte in cui, regolando i rapporti della Regione con l'Unione europea, prevede che la Giunta regionale "realizza la partecipazione" alla cosiddetta fase ascendente dell'attività normativa europea. La Corte, rilevato che la norma impugnata richiama espressamente sia la legge statale recante le norme di procedura, sia la legge comunitaria statale e regionale, sia gli indirizzi impartiti dal Consiglio regionale, ha concluso che le funzioni attribuite alla Giunta sono comunque vincolate al rispetto delle predette norme, oltre che in linea con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale; considerato inoltre che lo stesso articolo censurato individua espressamente le competenze in materia sia della Giunta che del Consiglio, in maniera coerente con il quadro normativo di riferimento, ha dichiarato infondate le censure di costituzionalità.

individuata nella sessione europea del Consiglio, cui sono riconosciuti poteri di indirizzo; è prevista l'istituzione, con legge, di una Commissione consiliare speciale per gli affari europei cui è affidato, tra gli altri, il compito di proporre al Consiglio le osservazioni di cui al comma 3 dell'articolo 24 della legge 234/2012.

La Regione *Toscana* prevede un bilanciamento dei ruoli di Giunta e Consiglio, con accorgimenti che assicurano la definizione di una posizione unitaria senza pregiudicare il rispetto dei tempi fissati dal legislatore nazionale. Più precisamente, al fine di definire la posizione della Regione sulle proposte di atti europei la Giunta può proporre al Consiglio regionale una deliberazione in merito alla posizione della Regione; in assenza di una deliberazione consiliare in tempi utili per il rispetto del termine di trenta giorni per l'invio delle osservazioni di merito, la Giunta può comunque procedere all'invio in autonomia. In assenza di proposta della Giunta, il Consiglio può assumere autonomamente una deliberazione in merito alla posizione regionale. La Giunta ed il Consiglio, reciprocamente, riferiscono periodicamente sull'attività svolta in ambito europeo.

La Regione *Abruzzo* ha disciplinato analiticamente l'organizzazione interna in materia di rapporti con l'Unione europea, nonché le procedure e le modalità di coordinamento tra Giunta e Consiglio, delineando un modello collaborativo simile a quello già sperimentato dalla Regione Emilia - Romagna.

Recentemente sono state apportate modifiche sia alla legge regionale di procedura, sia al Regolamento interno del Consiglio regionale, per un miglioramento del modello organizzativo interno e per assicurarne l'adeguamento al Trattato di Lisbona.⁵⁷

Le procedure e le modalità di partecipazione della Regione alla formazione del diritto europeo, anche con riferimento alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, sono disciplinate sia dalla legge di procedura che dal Regolamento del Consiglio.

Il Consiglio indirizza l'attività della Giunta e cura la selezione delle proposte di atti europei da monitorare, sia ai fini dell'invio di osservazioni "di merito" ai sensi dell'articolo 24, comma 3, della legge 234/2012, sia ai fini del controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà.

La selezione degli atti di interesse regionale, secondo il modello ormai prevalente, è effettuata con una risoluzione del Consiglio approvata all'esito dell'esame del Programma di lavoro annuale della Commissione europea e della relazione sullo Stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo.

Le osservazioni "di merito" della Regione sono approvate dalla Commissione consiliare competente in materia europea su proposta di ciascun consigliere o, collegialmente, della Giunta; al Consiglio è invece affidato in via esclusiva il compito di curare il controllo del

⁵⁷ La L.r. 37/2012 è la prima legge di manutenzione delle leggi regionali di procedura che prevede un adeguamento linguistico della normativa precedente, reso necessario in considerazione della successione dell'Unione europea alla Comunità europea: l'articolo 11 prevede infatti che alla L.r. 22/2009, ovunque ricorrano le espressioni "comunitari", "comunitaria", "comunitario", sono sostituite, rispettivamente, con "europei", "europea", "europeo".

rispetto del principio di sussidiarietà nei progetti di atti legislativi dell'Unione europea che hanno ad oggetto materie di competenza regionale (art. 3-bis della legge di procedura).

Al fine di assicurare il coordinamento tra le attività regionali in materia di rapporti con l'Unione europea, la legge regionale prevede infine una serie di obblighi di comunicazione della Giunta al Consiglio, estesi anche alle attività riferite alla partecipazione diretta della Regione alla formazione del diritto europeo, nonché uno specifico riferimento alla disciplina consensuale degli aspetti organizzativi interni, necessari per il raccordo tra le strutture regionali; prevede infine l'individuazione di un referente tecnico per la fase ascendente e discendente del processo decisionale europeo sia da parte della Giunta, che del Consiglio.

La scelta, felice, di affidare la disciplina degli strumenti di raccordo tra le strutture di supporto di Giunta e Consiglio a successive deliberazioni della Giunta e dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, assunte d'intesa, tiene conto della prima applicazione del disciplinare denominato *Modello "fase ascendente"* approvato nell'anno 2011, che delinea il procedimento interno per la formazione della posizione univoca di Giunta e Consiglio ai fini della partecipazione regionale alla formazione del diritto europeo.⁵⁸

Il Modello, come illustrato nel documento di presentazione, è stato elaborato tenendo conto non solo dell'organizzazione e della prassi di lavoro del Consiglio e della Giunta, ma anche della necessità di creare modalità di lavoro innovative per assicurare la definizione della posizione regionale nei tempi stretti previsti dal legislatore nazionale.

La Regione Siciliana e la Regione Sardegna, in materia di partecipazione al processo decisionale europeo, prevedono entrambe una sostanziale condivisione delle funzioni da parte di Giunte e Consigli.

Con riferimento agli strumenti di partecipazione, la Regione *Siciliana* prevede che le osservazioni di merito sui progetti di atti normativi europei possono essere formulate sia dall'Assemblea, sia dal Governo della Regione, sentite la Commissione dell'Assemblea regionale siciliana competente per l'esame delle questioni concernenti l'attività dell'Unione europea e le Commissioni competenti per materia. La legge regionale di procedura prevede, specificamente, che l'Assemblea regionale, secondo quanto disposto dall'articolo 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, trasmette al Parlamento della Repubblica le proprie valutazioni circa il rispetto del principio di sussidiarietà nelle proposte e negli atti dell'Unione europea che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale; prevede infine specifici obblighi di comunicazione del Governo

⁵⁸ Deliberazione n. 370 del 31 maggio 2011 con oggetto "LR 30 ottobre 2009, n. 22 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione Abruzzo ai processi normativi dell'Unione europea e sulle procedure d'esecuzione degli obblighi comunitari) - Partecipazione della Regione Abruzzo alla formazione del diritto dell'Unione europea - Approvazione Modello "fase ascendente"; la delibera della Giunta segue la deliberazione n. 103 del 24.5.2011 adottata dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

regionale all'Assemblea legislativa sull'attività svolta in materia di rapporti con l'Unione europea.⁵⁹

Anche il modello organizzativo della Regione *Sardegna* evidenzia una sostanziale equiparazione del ruolo di Giunta e Consiglio, su cui grava un reciproco obbligo di informazione sull'attività svolta al fine di assicurare il massimo raccordo sulle questioni europee e sulle questioni di rilievo internazionale: le osservazioni di merito sui progetti di atti dell'Unione europea sono formulate sia dal Consiglio che dalla Giunta regionale⁶⁰; al Consiglio, con un articolo *ad hoc* rubricato "Sussidiarietà", la legge regionale di procedura affida il compito di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nelle proposte di atti dell'Unione europea che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale e di trasmettere le risultanze alle Camere, secondo quanto disposto dall'articolo 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (n.2) allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Le risultanze dell'esame sono altresì trasmesse al Comitato delle Regioni (art. 5 della legge regionale di procedura).

Alle Regioni che prevedono una sostanziale equiparazione del ruolo di Giunta e Consiglio si è aggiunta la Regione *Lombardia*; la legge regionale di procedura prevede infatti che le osservazioni sui progetti di atti dell'Unione europea sono formulate sia dal Consiglio che dalla Giunta regionale. Il Consiglio regionale formula le proprie osservazioni con una apposita risoluzione approvata su iniziativa della commissione competente in materia di politiche europee e può esprimere indirizzi alla Giunta; la Giunta, può avvalersi del parere della predetta commissione per la formulazione delle proprie osservazioni sugli atti trasmessi dalla Conferenza delle regioni⁶¹.

Ancora una volta la legge regionale di procedura, con un articolo *ad hoc* rubricato "Sussidiarietà", affida al Consiglio regionale il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà nelle proposte e progetti di atti europei che hanno ad oggetto materie di competenza regionale. Le risoluzioni del Consiglio regionale con cui sono approvati gli esiti del controllo di sussidiarietà sono trasmesse alla Giunta anche ai fini della posizione regionale da assumersi nelle sedi istituzionali.

⁵⁹ Per un approfondimento sul modello organizzativo interno della Regione Sicilia in materia di rapporti con l'Unione europea, si veda S. PAJNO e E. CASTORINA, *Attività di rilievo internazionale e rapporti con l'Unione europea*, in A. RUGGERI e GIUSEPPE VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012, pag. 330 e ss..

⁶⁰ Le osservazioni della Giunta regionale sono formulate previo parere della Commissione consiliare competente in materia di politiche dell'Unione europea e delle Commissioni competenti per materia, da esprimersi entro dieci giorni dalla richiesta; decorso tale termine la Giunta regionale procede in assenza di parere.

⁶¹ La Giunta può formulare le proprie osservazioni anche senza richiedere il parere della commissione per le politiche europee; in tal caso, le osservazioni devono però essere trasmesse alla medesima commissione.

Infine, a carico della Giunta sono previsti specifici obblighi di informazione al Consiglio regionale sulle attività svolte circa la partecipazione alla formazione ed all'attuazione del diritto europeo.⁶²

Nel caso della Regione *Puglia* il compito di definire la posizione regionale è affidato al Consiglio, che può formulare osservazioni di merito su proposta della Giunta, assicurando adeguate forme di consultazione degli enti locali.

La Regione *Veneto* prevede che le osservazioni sui progetti di atti dell'Unione europea sono definite d'intesa da Consiglio e Giunta regionale, in un quadro di leale collaborazione istituzionale per l'affermazione unitaria degli interessi della Regione; nel caso in cui l'intesa non venga raggiunta entro sette giorni, o nei casi di urgenza, la Giunta può procedere autonomamente alla formulazione delle osservazioni, dandone immediata comunicazione al Consiglio. Anche la Regione del Veneto disciplina espressamente il controllo del principio di sussidiarietà nei progetti di atti legislativi dell'Unione europea, affidando al Consiglio la verifica del rispetto di sussidiarietà e disponendo la trasmissione delle risultanze alla Giunta regionale, alle Camere ed al Comitato delle Regioni. Al fine di favorire il massimo raccordo tra le strutture regionali e di consentire l'espressione di una posizione unitaria della Regione è previsto un reciproco obbligo di informazione in ordine alle attività svolte dal Consiglio e dalla Giunta regionale.⁶³

Il dato comune dell'esperienza delle diverse Regioni, può essere rinvenuto nel rafforzamento del ruolo dei Consigli regionali.

Le scelte organizzative interne compiute dalle Regioni per cogliere gli spazi di partecipazione aperti dal legislatore nazionale hanno infatti temperato l'originario squilibrio tra Giunte e Consigli mediante un rafforzamento della partecipazione delle Assemblee legislative regionali, chiamate in alcuni casi a cooperare con gli esecutivi per la definizione di una posizione comune nell'ambito della partecipazione regionale alla fase di formazione del diritto europeo.⁶⁴

⁶² Per un approfondimento sul modello organizzativo interno della Regione Lombardia in materia di rapporti con l'Unione europea, si vedano L. SPADACINI, *Il processo di integrazione europea nel nuovo statuto della Lombardia*, in S. TROILO, M. GORLANI (a cura di), *Il nuovo Statuto di autonomia della Regione Lombardia: prime riflessioni*, Milano, 2008. S. NINATTI, *La proiezione internazionale dell'autonomia regionale*, in Q. CAMERLENGO e L. VIOLINI, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Torino, 2014, p. 321 e ss..

⁶³ Per un approfondimento sul modello organizzativo interno della Regione Veneto in materia di rapporti con l'Unione europea, si vedano C. FASONE, *Il Trattato di Lisbona quale fattore di innovazione dell'organizzazione e del funzionamento degli organi di governo regionali. In particolare la Regione Veneto*, in RIVISTA AIC, n. 2/2012, e M. NICOLINI, *I rapporti della Regione Veneto con l'Unione europea*, in P. CAVALERI e E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Veneto*, Torino, 2013, pag. 416 e ss..

⁶⁴ Per un approfondimento sul ruolo delle assemblee e degli esecutivi regionali nei modelli organizzativi interni, si vedano V. ANTONELLI, *Consigli regionali e Unione europea, Il Filangeri*, 2009, 1, p. 235 e ss., G. RIVOSECCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, in *Istituzioni del federalismo*, 2009, 3/4, p. 381 e ss., L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3/4 del 2007, pag. 353 e ss..

Sotto il profilo organizzativo, quasi sempre, il momento centrale per la pianificazione delle attività è l'esame del Programma di lavoro della Commissione, all'esito del quale vengono individuate le materie di particolare interesse regionale su cui concentrare l'attenzione. La selezione precoce dei temi di interesse regionale consente un più efficace monitoraggio degli atti trasmessi alle Regioni, limitando il lavoro di analisi ai soli atti riferiti alle materie di particolare interesse. Inoltre, particolarmente efficace sembra essere sia la sessione europea come momento istituzionale di riferimento per la determinazione degli indirizzi in materia di partecipazione alla fase di formazione degli atti europei⁶⁵, sia l'attribuzione del potere deliberante alle Commissioni permanenti che si occupano specificamente delle questioni di diritto europeo, sentite le altre competenti per le singole materie⁶⁶. La sessione europea consente una efficace programmazione delle attività delle Regioni; l'attribuzione del potere deliberante alla Commissione piuttosto che all'assemblea consente invece di agire nei tempi stretti fissati dal legislatore nazionale.

Sotto il profilo funzionale, in genere, al Consiglio è affidato un potere di indirizzo nei confronti della Giunta, obbligata ad assicurare un'adeguata informazione sull'attività svolta. In diversi casi, il ruolo del Consiglio è stato ulteriormente valorizzato affidandogli un ruolo di primo piano nella definizione della posizione regionale con accorgimenti tecnici che non compromettono il rispetto dei tempi stretti fissati dal legislatore nazionale per la partecipazione regionale alla formazione del diritto europeo.

Pur registrandosi una convergenza spontanea verso un modello organizzativo sostanzialmente omogeneo, in particolare nelle leggi più recenti, le Regioni hanno delineato autonomi modelli organizzativi interni e proprie regole procedurali per la partecipazione al processo decisionale europeo.

Complessivamente la normativa regionale specificatamente dedicata alla disciplina dell'organizzazione interna e delle procedure per l'esercizio delle competenze e delle funzioni regionali in materia di partecipazione alla formazione ed all'attuazione delle politiche e della normativa dell'Unione europea, delinea sostanzialmente due modelli organizzativi: il primo, poco diffuso, ispirato al modello organizzativo consolidatosi nella prassi che prevedeva una concentrazione delle funzioni in capo agli esecutivi, riconosce un ruolo di prevalenza agli esecutivi regionali (ad esempio Campania); il secondo, più efficace e diffuso, prevede invece un maggiore coinvolgimento delle Assemblee legislative, seppur con diverse sfumature.⁶⁷

⁶⁵ Le Regioni che hanno previsto una sessione ad hoc del Consiglio per le questioni europee, sono l'Abruzzo, la Basilicata, la Calabria (che, con la Campania, è la sola prevedere anche la sessione europea della Giunta), l'Emilia-Romagna, la Lombardia, le Marche, il Molise, la Puglia, il Veneto, la Valle d'Aosta, il Piemonte, e la Sardegna.

⁶⁶ Le Regioni che hanno istituito commissioni consiliari ad hoc sono la Basilicata, la Campania, l'Emilia-Romagna, la Liguria, il Molise, il Piemonte, la Puglia, il Trentino-Alto Adige, l'Umbria, la Valle d'Aosta, il Veneto e la Provincia autonoma di Bolzano.

⁶⁷ In particolare, tra i modelli che prevedono un maggiore coinvolgimento delle Assemblee legislative, si registrano diversi livelli di condivisione delle funzioni tra Giunte e Consigli: in alcuni casi, risultati invero più dinamici e funzionali ad assicurare la partecipazione delle Regioni, si prevede una stretta cooperazione tra Giunte e Consigli, sull'esempio della Regione Emilia-Romagna che ha ispirato diverse leggi regionali successive (Sardegna, Abruzzo,

L'analisi dei primi casi di effettiva partecipazione registrati nella prassi consente di individuare i modelli organizzativi più efficaci tra quelli previsti dalle singole regioni, nonché di valutare la possibilità di promuovere forme di coordinamento regionale per la condivisione delle informazioni e delle valutazioni sui progetti di atti europei per una più diffusa partecipazione delle Regioni alla formazione della posizione nazionale.

4. L'efficacia degli strumenti di partecipazione a disposizione di Regioni e Province autonome: un'analisi problematica dell'esperienza regionale

La ricostruzione del quadro normativo evidenzia che le Regioni e le Province autonome, nel rispetto della normativa nazionale di attuazione dell'articolo 117 comma 5 della Costituzione, hanno delineato propri modelli organizzativi interni e proprie regole procedurali per la partecipazione al processo decisionale europeo.

Già nel corso della VIII legislatura quasi tutte le Regioni, come già detto, con percorsi diversi si erano dotate di regole proprie. Tuttavia, i primi casi di partecipazione delle Regioni alla fase ascendente del processo decisionale europeo si sono registrati a partire dall'anno 2010, salvo pochi casi isolati.

Per diverso tempo, quindi, il grado di partecipazione regionale all'elaborazione degli atti normativi europei è stato assolutamente inadeguato, nonostante l'evoluzione della normativa di attuazione dell'articolo 117 comma 5 della Costituzione.

Ancora oggi, gran parte degli strumenti di partecipazione diretta ed indiretta sono sostanzialmente inutilizzati: i casi di effettiva partecipazione registrati dall'anno 2010 riguardano infatti solo le osservazioni di merito ai progetti di atti normativi europei ed il contributo regionale al controllo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà; non risultano invece richieste di convocazione della Conferenza Stato - Regioni per il raggiungimento dell'intesa prevista dall'articolo 5 comma 4 della legge n. 11/2005, oggi art. 24 comma 3 della legge 234/2012, né casi di partecipazione ai tavoli di coordinamento nazionale. Al contrario, le Regioni hanno partecipato sistematicamente ai lavori del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (oggi CIAE), e più precisamente ai lavori del Comitato tecnico permanente di cui si avvale il Comitato interministeriale, sia attraverso la convocazione di riunioni in composizione allargata ai rappresentanti regionali, sia attraverso la partecipazione di una rappresentanza delle Regioni alle riunioni ordinarie.⁶⁸

Umbria); in altri casi, si prevedono invece forme di intesa che però espongono al rischio di immobilismo in caso di mancato raggiungimento di una posizione comune, o peggio ancora, al rischio di posizioni divergenti (Marche, Basilicata, Calabria, Molise, che prevedono tuttavia diverse modalità di condivisione delle prerogative di Giunte e Consigli). Sul tema si veda C. FASONE, *L'“europeizzazione” dei Consigli regionali. Il caso dell'Emilia - Romagna*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 167-168, 2010, pp. 174 e ss..

⁶⁸ I dati sono estratti dalle Relazioni consuntive annuali sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, rinvenibili sul sito internet della Presidenza del Consiglio dei Ministri, presentate dal Governo a norma dell'articolo 15 della legge n. 11/2005, come modificata dalla legge 96/2010 (legge comunitaria 2009), ed ora

Il coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome alla fase di formazione del diritto europeo è condizionato da ragioni politiche e tecniche in pari misura: sotto il profilo politico, la causa è da ricercare nella scarsa attenzione alle questioni europee ed alla poco diffusa consapevolezza dell'importanza del contributo regionale nella definizione della posizione nazionale; sotto il profilo tecnico, i principali ostacoli sono stati la complessità delle procedure delineate dalla normativa nazionale, la difficoltà a trovare un'intesa in Conferenza Stato - Regioni con riferimento alla partecipazione diretta, i tempi stretti e la difficoltà delle Regioni nella gestione dei flussi documentali.

Sia lo Stato che le Regioni si sono impegnati per la valorizzazione del contributo regionale; gli sforzi più significativi riguardano la razionalizzazione ed il miglioramento dell'informazione sui temi in discussione a livello europeo.

Per comprendere appieno la rilevanza del volume degli atti da monitorare, si consideri che alle Regioni venivano inviati oltre 30.000 documenti all'anno.

Tale problema è stato risolto a livello centrale attraverso una razionalizzazione degli atti trasmessi dal Governo, con un apposito Accordo interistituzionale tra il Governo e la Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, nonché a livello regionale mediante l'individuazione annuale delle materie di particolare interesse regionale con risoluzione delle assemblee legislative approvata all'esito dell'esame del Programma di lavoro della Commissione.⁶⁹

A seguito della razionalizzazione della trasmissione degli atti da parte del Governo, le Regioni che hanno avviato le procedure interne per la selezione degli atti di interesse tra quelli trasmessi (risoluzione annuale recante indirizzi per la partecipazione alla formazione del diritto europeo) e che hanno messo a punto meccanismi di collaborazione tra Giunte e Consigli, hanno iniziato ad assicurare un contributo sistematico alla formazione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo (es. Emilia - Romagna, Marche, Abruzzo); tali strumenti, hanno infatti consentito una più agevole gestione delle informazioni ed una rapida individuazione degli atti di interesse regionale su cui pronunciarsi.

I dati confermano pertanto che uno dei principali presupposti per un efficace utilizzo degli strumenti a disposizione è costituito da una informazione tempestiva, qualificata ed efficace sui temi in discussione a livello europeo.

dall'articolo 13 della legge 234/2012, nonché dai Rapporti annuali sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, pubblicati dalla Camera dei deputati e rinvenibili sul sito internet www.camera.it. Sul coinvolgimento regionale ai lavori del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (oggi CIAE), e più precisamente ai lavori del Comitato tecnico permanente di cui si avvale il Comitato interministeriale, si rinvia a F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea*, cit., pag. 118 e ss..

⁶⁹ Accordo Interistituzionale tra il Ministero per le politiche europee e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, sottoscritto il 20 luglio 2009, rinvenibile sul sito internet www.parlamentiregionali.it. A seguito dell'Accordo si è registrata una razionalizzazione significativa degli atti trasmessi alle Assemblee legislative regionali: da circa 35.000 atti trasmessi annualmente, si è passati a circa 6000 atti.

Nel primo anno successivo all'Accordo sopra richiamato la Regione Emilia - Romagna ha inviato sette osservazioni di merito ai sensi dell'articolo 5 comma 3 della legge 11/2005, oggi articolo 24 comma 3 della legge 234/2012; la Regione Marche ha invece trasmesso al Parlamento una risoluzione ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà.⁷⁰

Successivamente si è registrato un aumento dei casi di partecipazione regionale alla formazione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo, sia con riferimento all'invio di osservazioni di merito su alcuni progetti di atti normativi europei, sia di osservazioni riferite al controllo di sussidiarietà: nell'anno 2011 risultano sette casi di invio di osservazioni di merito su progetti di atti normativi europei da parte della Regione Emilia Romagna, cinque della Regione Calabria, due della Regione Sardegna, cui si aggiungono altri casi da parte della Regione Veneto; nello stesso anno, risultano inoltre cinque risoluzioni inviate ai sensi del richiamato articolo 6 del Protocollo allegato 2 al Trattato di Lisbona dalla Regione Calabria, tre dalla Regione Emilia - Romagna, sei dalla Regione Marche, due dalla Regione Sardegna e dalla Provincia autonoma di Trento. Nell'anno seguente, si sono registrati sette casi di invio di osservazioni di merito su progetti di atti normativi europei da parte della Regione Emilia Romagna, un caso rispettivamente per le Regioni Veneto, Abruzzo e Umbria, cui si aggiungono quattro risoluzioni dell'Emilia Romagna sul controllo di sussidiarietà ed una delle Regioni Veneto e Marche. Nell'anno 2013, ancora, si sono registrati otto casi di invio di osservazioni di merito su progetti di atti normativi europei da parte della Regione Emilia Romagna, cinque dei quali contenenti rilievi riferiti anche al controllo di sussidiarietà, due casi per la Regione Marche ed uno per la Regione Abruzzo (che ha partecipato inoltre a tre consultazioni pubbliche avviate dalla Commissione europea); risultano inoltre due risoluzioni della Regione Abruzzo sul controllo di sussidiarietà, alcuni casi di partecipazione a rilevazioni del Comitato delle Regioni (es. Marche e Piemonte), nonché alcuni contributi al c.d. dialogo politico (Regione Calabria).

Si tratta di un salto di qualità della partecipazione regionale alla fase ascendente indiretta che consente una prima analisi dell'efficacia degli strumenti di partecipazione a disposizione di Regioni e Province autonome.

Dall'analisi dei dati si ricavano due elementi di particolare importanza: il primo consiste nel fatto che in alcuni casi le osservazioni hanno ad oggetto sia l'esame di merito che quello sul rispetto del principio di sussidiarietà; il secondo consiste invece nel fatto che le osservazioni sono riferite in gran parte ai medesimi atti.

Il primo elemento mette in evidenza che il controllo di sussidiarietà ha spontaneamente attirato l'interesse delle Regioni che si sono pronunciate anche senza una specifica richiesta

⁷⁰ Le osservazioni sono state riprese e fatte proprie dalla Commissione agricoltura del Senato e, successivamente, dalla Commissione agricoltura del Parlamento europeo; v. C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, cit..



del Parlamento, dimostrandosi consapevoli dell'importanza del raccordo tra i *parlamenti nazionali* in sede di partecipazione alla fase di formazione del diritto europeo; crea inoltre nuovi presupposti per la collaborazione ed il coordinamento tra le assemblee regionali ed il Parlamento.

Il secondo elemento, evidenzia una spontanea convergenza di alcune Regioni sui medesimi temi: tale circostanza consente di riflettere sulla possibilità di costruire un *binario* per favorire la concentrazione degli interessi regionali, attraverso la condivisione delle risoluzioni recanti gli indirizzi per la partecipazione alla formazione del diritto europeo, approvate secondo quanto previsto dai modelli organizzativi delineati dalle Regioni; sotto un diverso profilo, consente di pensare alla possibilità di favorire una circolazione delle risoluzioni di merito su singoli progetti di atti europei, come pure delle osservazioni sul controllo di sussidiarietà, al fine di favorire una discussione delle stesse da parte dei Consigli regionali, per una eventuale adesione.

In altre parole, la lettura dei dati suggerisce una riflessione sulla possibilità di arrivare ad esprimere una posizione condivisa a livello regionale sui progetti e sulle proposte di atti dell'Unione europea, pur in assenza di una efficace sede di coordinamento istituzionale. Sotto tale profilo, la spontanea convergenza degli interessi regionali registratasi nei primi casi di effettivo utilizzo degli strumenti di partecipazione regionale alla fase ascendente indiretta, se strutturata, potrebbe consentire a tutte le Regioni l'individuazione tempestiva degli atti di maggiore interesse, con conseguente razionalizzazione del lavoro di monitoraggio, se non anche la condivisione delle osservazioni anche da parte delle regioni che hanno investito meno sotto il profilo organizzativo interno, con conseguente rafforzamento del contributo regionale alla fase di definizione della posizione nazionale.

5. Circolazione dei modelli per il potenziamento della partecipazione regionale: l'opportunità di definire una procedura comune per il coordinamento delle posizioni delle Regioni.

I primi casi di effettivo utilizzo degli strumenti di partecipazione delle Regioni italiane alla definizione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo registrati negli ultimi tre anni, ed in particolare l'invio di osservazioni di merito da parte delle Regioni sulle proposte di atti normativi europei e la partecipazione di alcuni Consigli regionali al controllo preventivo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà, consentono di individuare gli elementi da valorizzare per implementare il coinvolgimento regionale, e di immaginare soluzioni per accentuare il peso politico del contributo regionale, anche in considerazione dell'obbligo imposto al Governo di riferire sul seguito dato alle osservazioni regionali.

In tal senso, si osserva da una parte che i casi di effettivo utilizzo degli strumenti di partecipazione di cui si è detto sono riferiti a Regioni che hanno scelto modelli organizzativi che presentano diversi aspetti comuni; dall'altra, che si registra una spontanea convergenza

delle Regioni sulla individuazione delle proposte di atto normativo europeo di maggiore interesse regionale.

Si può quindi anzitutto tentare di individuare le soluzioni organizzative interne più efficaci per favorirne la diffusione tra le Regioni, senza trascurare le esigenze di differenziazione legate alle diverse esperienze; in secondo luogo, si può immaginare la possibilità di condividere la selezione di atti di interesse regionale svolta dalle Regioni “più attrezzate” con le altre Regioni, in modo da stimolarne la partecipazione alla definizione della posizione nazionale, se non addirittura la possibilità proprio di condividere le risoluzioni recanti osservazioni di merito, o sul controllo di sussidiarietà.

Le Regioni che hanno contribuito in maniera costante negli ultimi tre anni alla formazione della posizione nazionale sembrano essere l'Emilia Romagna, che continua ad ottenere risultati di rilievo sia relativamente alla partecipazione alla fase ascendente del processo decisionale europeo, sia a quella discendente, le Marche e l'Abruzzo; si tratta di Regioni che dedicano una elevata attenzione alle questioni europee e che hanno sperimentato modelli collaborativi tra Giunta e Consigli particolarmente efficaci.

Le procedure di partecipazione ed i modelli organizzativi sviluppati in tali regioni sono basati sulla sistematica pianificazione delle attività di interesse regionale, su un costante scambio di informazioni e sull'attività di gruppi di lavoro appositamente costituiti per assicurare il coordinamento delle attività della Giunta e del Consiglio, oltre che un efficace supporto tecnico.

Le attività sono programmate a seguito dell'esame del Programma di lavoro annuale della Commissione europea, svolto in una sessione del Consiglio specificamente dedicata alle questioni europee⁷¹, e sono poi svolte assicurando un coordinamento tra Giunta e Consigli mediante apposite strutture di supporto. Si rinviene una sostanziale omogeneità tra i modelli organizzativi interni delineati da tali Regioni, che prevedono alcuni strumenti particolarmente efficaci.

Costituzione di un gruppo permanente di coordinamento tra Giunta e Consiglio, con compiti di supporto tecnico per il monitoraggio e l'esame degli atti di interesse regionale sotto il coordinamento di un referente unico sia per il Consiglio che per la Giunta.⁷²

⁷¹ Sull'importanza della Sessione europea dei Consigli regionali, con particolare riferimento alla funzione di indirizzo e controllo si veda G. RIVOSECCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, cit., p. 389.

⁷² Si veda come esempio il Gruppo di lavoro Giunta - Assemblea legislativa costituito dalla Regione Emilia - Romagna, rivelatosi particolarmente efficace negli anni, istituito con Determinazione n. 15296 del 7 novembre 2006 del Direttore generale della Direzione Affari istituzionali e legislativi. Per un approfondimento sulle procedure di lavoro sperimentate dal Gruppo di lavoro, anche con riferimento al modello sperimentale di analisi del Programma legislativo della Commissione europea si rinvia a E. BASTIANIN, *La prospettiva della Giunta circa la partecipazione della Regione Emilia Romagna alla formazione ed attuazione del diritto comunitario*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, pp. 44 e ss.; si veda altresì il Modello “fase ascendente”, che in attuazione della legge regionale 22/2009 delinea il processo per la formazione della posizione univoca Giunta - Consiglio regionale ai fini della partecipazione della Regione Abruzzo alla formazione del diritto europeo, approvato dalla Regione Abruzzo, previa



Creazione di uno spazio web per assicurare una informazione tempestiva, snella ed efficace, poco procedimentalizzata, sia all'interno del Gruppo di lavoro che tra i referenti di Giunta e Consiglio.⁷³

Esame e discussione in Commissione del Programma di lavoro della Commissione europea, tenendo conto delle relazioni tecniche degli esecutivi regionali che contengono una prima individuazione delle materie di interesse regionale; all'esito dell'esame, approvazione di una risoluzione sugli indirizzi in materia europea per l'anno di riferimento, in cui si individuano gli atti di maggiore interesse regionale.

Monitoraggio del flusso documentale ed individuazione degli atti selezionati con la risoluzione del Consiglio.

Coinvolgimento della comunità regionale, cittadini ed imprese, attivando procedure di consultazione sui temi oggetto di interesse per la regione, così da poter definire la posizione regionale sulle singole iniziative tenendo conto anche delle esigenze segnalate dai soggetti interessati.⁷⁴

Elaborazione dei rilievi di merito e degli eventuali rilievi sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà da parte delle strutture regionali competenti per materia, tenendo conto dell'eventuale contributo della comunità regionale, e successiva discussione in Consiglio per un esame politico.

Esame, discussione ed approvazione in Commissione di una risoluzione riferita sia al merito che al controllo sulla sussidiarietà, previo parere delle Commissioni competenti per le singole materie (la deliberazione in Commissione consente di rispettare i tempi stretti previsti dal legislatore nazionale).

Trasmissione alla Giunta per una eventuale condivisione, al fine di favorire una univoca posizione regionale. Lo schema di risoluzione potrebbe essere predisposto dal Gruppo di coordinamento tra giunta e consiglio, per una maggiore condivisione del testo sin dalla fase

intesa con il Consiglio, con deliberazione della Giunta regionale n. 370 del 31 maggio 2011. Sul contributo dei Gruppi di lavoro nella selezione degli atti all'interno del flusso documentale proveniente dalle istituzioni europee si veda V. ANTONELLI, *Consigli regionali e Unione europea*, cit., p. 241.

⁷³ In tal senso, si veda l'intesa tra l'Assemblea legislativa e la Giunta regionale della Regione Emilia - Romagna per la definizione delle modalità attuative dell'articolo 4 (Rapporti Giunta - Assemblea legislativa) e dell'articolo 15 (Rapporti Assemblea legislativa - Giunta) della legge regionale 28 luglio 2008, n. 16, approvata dall'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa con deliberazione n. 56 del 2 marzo 2010, rinvenibile sul sito web www.assemblea.emr.it.

⁷⁴ La Regione Emilia Romagna da alcuni anni dedica particolare attenzione al coinvolgimento della comunità regionale (imprese, cittadini, terzo settore) nelle attività della Sessione europea dell'Assemblea legislativa; a tal fine, tra l'altro, assicura la pubblicazione sul sito web istituzionale di tutta la documentazione riferita alle attività di partecipazione al processo decisionale europeo. Da ultimo, nella seduta del 10 febbraio 2014, la Commissione "Bilancio, Affari generali ed istituzionali" ha svolto un'audizione con Enti locali, Associazioni, Rappresentanti delle categorie economiche e Organizzazioni sindacali sulle iniziative di interesse regionale del Programma di lavoro 2014 della Commissione europea, per acquisire suggerimenti e proposte in vista dell'avvio della Sessione europea 2014.

iniziale dell'esame. Allo stesso modo si potrebbe procedere nel caso di osservazioni proposte dalla giunta, limitatamente al c.d. controllo di merito.

Invio delle osservazioni e successivo monitoraggio del seguito dato dal Governo e dal Parlamento, rispettivamente per le osservazioni di merito e per le risoluzioni sul meccanismo di *early warning*.⁷⁵ La diffusione di tali soluzioni organizzative ricavate dall'esperienza delle Regioni più attive potrebbe certamente costituire uno strumento per il potenziamento del coinvolgimento regionale; tuttavia, oltre a richiedere uno specifico interesse alla revisione dei rispettivi modelli organizzativi di partecipazione alla fase di formazione del diritto e delle politiche europee, richiederebbe uno sforzo anche economico che potrebbe essere pianificato gradualmente da ciascuna delle Regioni interessate.

Anche senza le modifiche organizzative proposte - pur auspicabili - l'obiettivo di una maggiore partecipazione regionale potrebbe comunque essere raggiunto mediante la condivisione delle risoluzioni regionali recanti gli indirizzi in materia di partecipazione al processo decisionale europeo e, forse, anche della posizione elaborata da alcune delle Regioni italiane sui singoli atti in discussione a livello europeo.

Più precisamente, i Consigli regionali potrebbero condividere utilizzando strumenti telematici, ed in particolare la rete internet, sia le risoluzioni che individuano le materie di interesse tra quelle di cui al Programma legislativo delle Commissioni, sia le risoluzioni di cui agli articoli 24 e 25 della legge 234/2012, naturalmente previo esame delle Commissioni competenti, o delle Assemblee secondo le procedure previste dalle leggi regionali di procedura o dai rispettivi regolamenti interni, che ove ne ricorrano i presupposti potrebbero farle proprie o integrarle.

In tal modo, beneficiando del lavoro svolto dalle Regioni più attive, sia nel caso della condivisione delle risoluzioni recanti indirizzi per la partecipazione al processo decisionale europeo per l'anno di riferimento, sia nel caso della condivisione delle risoluzioni di cui agli articoli 24 e 25 della legge 234/2012, tutte le Regioni sarebbero in condizione di contribuire al controllo di merito ed al controllo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà, con riferimento agli atti di maggiore interesse regionale, e più in generale di concorrere alla definizione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo.

Così, nell'immediato, potrebbe aumentare il peso politico del contributo regionale nella fase di definizione della posizione nazionale, mentre nel tempo potrebbero crearsi migliori presupposti per una più sistematica partecipazione regionale.

La sede di raccordo per la condivisione delle informazioni potrebbe essere individuata nella Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.⁷⁶

⁷⁵ Per una proposta di procedura pilota si veda C. GAETA, *I differenti modelli di partecipazione delle Regioni al processo decisionale dell'Unione europea. Proposta per una procedura pilota*, rinvenibile sul sito internet www.europa.formez.it.

⁷⁶ Sempre al fine di migliorare la circolazione delle informazioni, si potrebbe altresì favorire la diffusione delle figure dei referenti delle Giunte e dei Consigli per la fase ascendente del processo decisionale europeo e creare una rete informatica per lo scambio e la condivisione delle informazioni e degli atti tra di loro.



Inoltre, per un più diffuso coinvolgimento delle Regioni, la stessa Conferenza potrebbe affidare l'esame del Programma legislativo annuale della Commissione a gruppi di lavoro interni, individuare le materie di maggiore interesse regionale e, eventualmente, sollecitare osservazioni regionali su specifiche materie o su specifici atti.

Presso la Conferenza è già attivo un coordinamento tra tutti i Presidenti delle commissioni che nelle varie Regioni si occupano di affari europei; si tratterebbe pertanto di una ulteriore tappa di un percorso già avviato. La condivisione delle informazioni ed il lavoro "propulsivo" della Conferenza, consentirebbero a tutte le Regioni di individuare i progetti di atti di maggiore interesse tra quelli in discussione a livello europeo e di formulare autonomamente eventuali osservazioni.

Si potrebbe così favorire il consolidamento di una posizione condivisa da un insieme di Regioni, che consentirebbe una maggiore incidenza del contributo regionale nella definizione della posizione nazionale, sebbene non manchino casi di valorizzazione a livello nazionale della posizione di singole Regioni (v. nota 68).

I benefici sarebbero notevoli sia in termini di programmazione che di attuazione delle politiche europee, stante l'importanza del contributo regionale per le ragioni già illustrate.

L'impegno e l'attenzione delle Giunte e dei Consigli regionali dovrebbero poi essere estesi anche alla fase prelegislativa, al fine di consentire al Parlamento di tenere conto della posizione regionale (ovvero delle esigenze, delle aspettative del territorio, nonché delle possibili ricadute delle politiche europee a livello locale) nel dialogo politico di cui all'articolo 9 della legge 234/2012, che costituisce come noto il principale canale di interazione tra la Commissione e i Parlamenti nazionali, già sperimentato nella prassi e rivelatosi uno strumento di partecipazione utile ed efficace.

In tal senso, rileva sottolineare che l'articolo 9 prevede espressamente che i documenti inviati dalle Camere alle istituzioni dell'UE tengono conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle Regioni ai sensi degli articoli 24, comma 3, e 25 della legge 234/2012. Il maggiore coinvolgimento regionale sin dalla fase prelegislativa potrebbe concorrere a temperare la percezione, ormai diffusa, delle politiche europee come imposizioni, piuttosto che come opportunità di sviluppo e crescita economica e sociale.